Políticas públicas con perspectiva de género



PAN Acción por México



PAN Acción por México

Gabriel Huerta Medina.
Compilador

Políticas públicas con perspectiva de género

Derechos reservados, 2023

Partido Acción Nacional
Av. Coyoacán 1546.
Colonia del Valle 03100.
CDMX.

La reproducción total o parcial no autorizado
vulnera derechos reservados.
Cualquier uso de la presente obra debe ser
previamente concertado.

Índice

Introducción.....6

Prólogo.....7

1 Avances de las políticas públicas para la igualdad de género en México.....8

2 El Desempeño de la desigualdad en la moderna de México.....17

3 Panorama de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en México.....20

4 Las políticas públicas de igualdad de género en México.....28

5 Las políticas públicas de la salud para la mujer en México.....40

6 Política de empleo en México.....46

7 Políticas públicas con perspectiva de género.....57

8 Economía de las mujeres: su rol e importancia en el desarrollo de México.....61

9 Las políticas públicas desde una perspectiva de género.....84

10 Políticas públicas con perspectiva de género: desarrollo.....96

11 Garantizar una verdadera equidad de género.....104

12 Las políticas públicas para mujeres rurales y el Partido Acción Nacional.....110

13 Políticas públicas para la igualdad de género: políticas que son un aporte para el logro de autonomía de las mujeres.....121

14 Municipio e igualdad de género en México.....128

15 Políticas públicas que promueven el empoderamiento económico de las mujeres en México.....139

16 ¿Qué es la perspectiva de género?.....144.

17 Reforma en materia de representación política en México: paridad en todo y violencia política contra las mujeres en razón de género.....157

Introducción

Es por medio del Estado, que tiene que aplicar las políticas públicas como una función que normalice a la sociedad, y se encargue de la equidad de género, en México estas políticas públicas se aplican por medio de programas que el gobierno determina cuales serán necesarias para la ciudadanía. Por esto, es importante que el Estado identifique y reconozca las perspectivas de género que cuenta la sociedad mexicana, porque con ellas podrá llevar acciones encaminadas a solucionar las necesidades de la equidad de género.

Los conceptos de perspectiva de género, empiezan a aparecer en los años sesenta, pero no es hasta en 1980, que se establece, esto se dio debido a que en esos años los movimientos de mujeres exigieron la aplicación de género como una interpretación en el comportamiento entre el hombre y la mujer.

Pero, en este siglo XXI, la perspectiva de género es un instrumento necesario, porque con ella se han podido elaborar políticas públicas que permiten la equidad y la igualdad entre hombres y mujeres, por esto es importante que tengan a su alcance este libro titulado: “Políticas públicas con perspectiva de género”, porque en ella podrán analizar las perspectivas de género en las políticas públicas y así encontrar las áreas donde puede faltar esa equidad y remediarla.

Es importante que el Estado identifique y analice las políticas públicas justas para la igualdad de género, esto seria el resultado de un buen trabajo por parte del gobierno, esto permitirá cada día los avances en materia de igualdad de género en México.

Prólogo

Los avances en las políticas públicas con perspectiva de género en México, todavía nos falta un largo camino por andar, sobre todo en las áreas del gobierno federal, porque no han procurado elaborar propuestas más efectivas para las políticas públicas orientadas a disminuir la brecha de género que aun existe en nuestro país. Pero que son las políticas Públicas con perspectiva de género, pero, para que esto nos quede más entendido, Daniel Cazés menciona que: “Las políticas públicas con enfoque de género responden a la necesidad de integrar a las mujeres al desarrollo, reconociendo que las mujeres viven aún en condiciones de dependencia y discriminación”.

Es importante que se analicen las políticas públicas que permitan llevar a mejores logros en la igualdad de género, permitiendo un papel más activo a las mujeres mejor en todas las áreas del gobierno, así se podrá obtener un mejor desarrollo en la sociedad y a su vez el Estado podrá construir una ciudadanía más igualitaria. Debido a esto es importante que las políticas públicas ayuden a cambiar en la igualdad de género y tratando de evitar la desigualdad entre hombres y mujeres.

Esta compilación de artículos, permitirá al lector comprender más afondo las: “Políticas públicas con perspectiva de género”, creando nuevas iniciativas a favor del Estado para que este sea más orientado a la justicia y a mejorar la situación de las mujeres en las distintas áreas de desarrollo y así crear una autonomía que garantice sus derechos humanos en la igualdad de género.

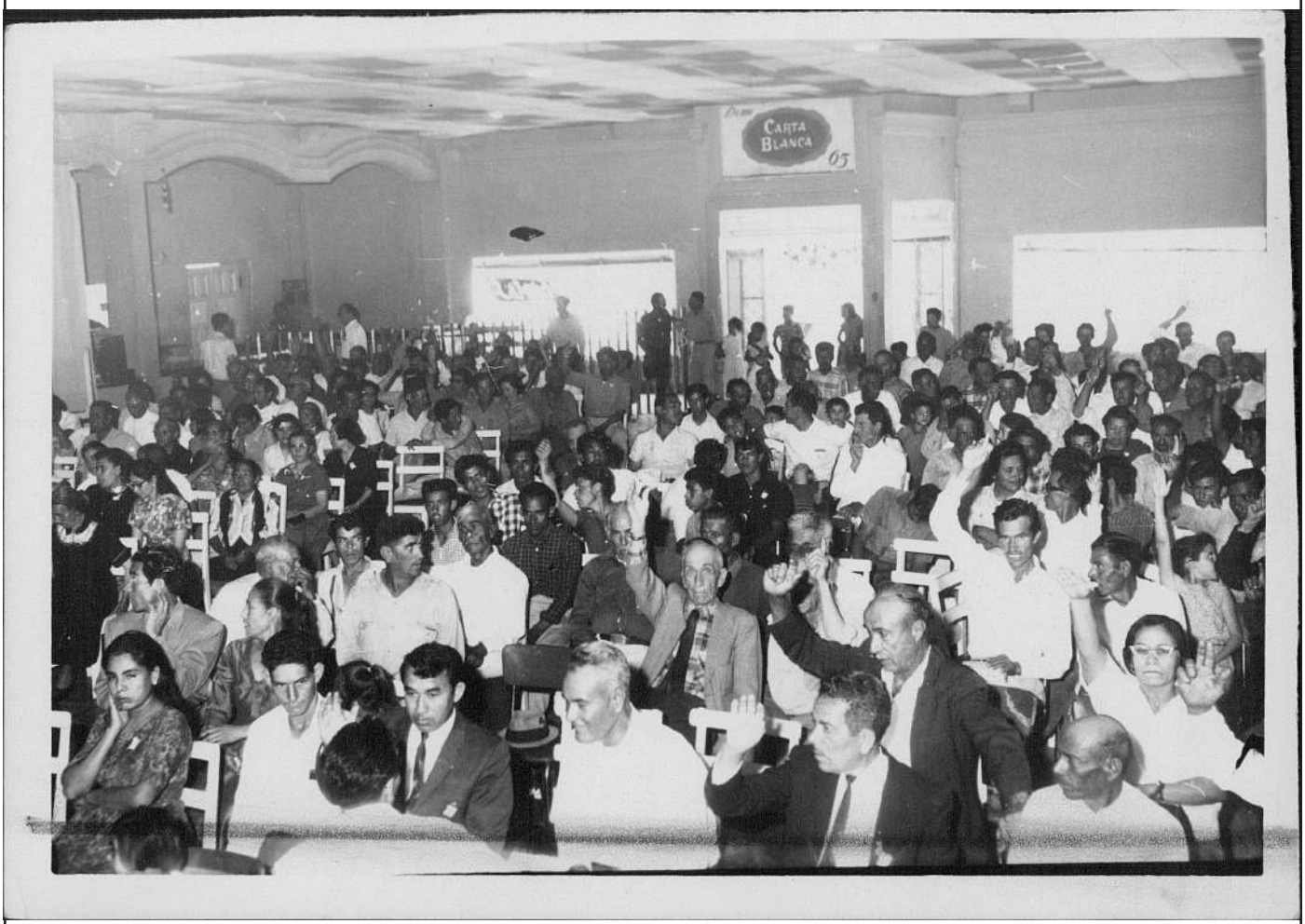
Avances de las Políticas Públicas para la Igualdad de Género en México

Benjamín Chacón[1]

Empezaremos diciendo que el género es un concepto que hace referencia a las diferencias sociales, por oposición a las biológicas que son las diferencias de sexo, entre hombres y mujeres que han sido aprendida, cambian con el tiempo y presentan grandes variaciones tanto entre diversas culturas como dentro de una misma cultura. Es decir, el género se refiere a la construcción cultural de las características masculinas y femeninas.

Es importante tener en cuenta que las normas, prácticas, símbolos y valores son elaborados y moldeados socialmente dentro de cada cultura, por ende, son creados por las personas en su misma cultura. Cabe la posibilidad de que en algunos lugares lo masculino y lo femenino sea diferente de cómo lo conocemos de hecho, porque esa cultura lo ha determinado de esa forma. Entonces, no perdamos de vista que la construcción de género varía de una cultura a otra e inclusive, varía a lo largo del tiempo dentro de una misma cultura.

La construcción de género se interrelaciona con otras condiciones objetivas y subjetivas en la vida de cada persona: su cultura, la etnia a la que pertenece, su clase social, su edad, su pertenencia a una comunidad religiosa, su planteamiento político, la historia de su comunidad y su historia familiar. Es así que, podemos decir que el género es un concepto pluridisciplinar, atravesado por otras categorías sociales - como las que acabamos de mencionar -. Todas estas características se traducen en las condiciones de vida de mujeres y hombres, en su forma de ser, de existir y de crear.



1 Chacón, Benjamín. Avances de las políticas públicas para la igualdad de género en México. Documento de trabajo No- 568, noviembre del 2014. Págs. 1-54

Es también importante recordar lo siguiente: sexo no es género, género no es sinónimo de mujer, es menester remarcar que el género es aquello que diferencia a los hombres de las mujeres en sus relaciones sociales. Es más, podemos referirnos a género como una categoría analítica que cruza transversalmente toda la estructura de nuestra sociedad, es una categoría que puede ser aplicada a todas las áreas del desarrollo social, en lo político, económico, ambiental, social, cultural e institucional.

El sistema sexo-género es la constitución simbólica y la interpretación socio-histórica de las diferencias anatómicas entre los sexos. El sistema sexo-género alude a que en el corazón de la sociedad existe un mecanismo que distribuye los recursos (políticos, económicos, culturales o de autoridad, entre otros) en función del género.

Adicionalmente, los estereotipos de género son creencias, valores y normas socialmente construidas entre hombres y mujeres y que son ampliamente compartidas por los miembros de una sociedad. Dichas construcciones se elaboran y refuerzan mediante refranes, canciones, cuentos, los medios de comunicación, la religión, las costumbres, la cultura, la educación, etc. Podemos decir que son mecanismos ideológicos que refuerzan la desigualdad. Es a partir de estos estereotipos que se generan los roles de género.

Los roles de género son, entonces, tareas y actividades que una cultura asigna a cada sexo[11]. Son comportamientos aprendidos por mujeres y hombres en una sociedad determinada, también están influenciados por la edad, la clase social, la raza, la etnia, la religión y las ideologías; así como por el medio geográfico, económico y político.

Ahora bien, con base en la supuesta “inferioridad biológica de las mujeres”, es que ocurre un sistema que justifica la dominación, explotación, opresión y/o discriminación de las mujeres, este sistema se conoce como sistema patriarcal. Esto nos lleva a definir el concepto de discriminación de las mujeres como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga como 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 cualquiera otra esfera.

La discriminación de género es entonces el trato perjudicial que se da a una o a un individuo, fundado en un estereotipo. También se le conoce a esta forma de discriminación como sexismo o discriminación sexual.

Ahora bien, las relaciones de género son las vías mediante las cuales una sociedad define sus derechos, responsabilidades, las identidades (femenino/masculino) y determina el tipo de relaciones sociales entre mujeres y hombres. Las relaciones de género influencian las condiciones de vida de las mujeres y los hombres y fijan su posición y poder dentro de la sociedad.

Las características principales de las relaciones de género son las siguientes: Son una construcción social, ello implica que pueden ser diferentes de una cultura a otra, de una religión a otra o de una sociedad a otra.

Están jerarquizadas. Su principal característica es la desigualdad, es decir, existe una jerarquización de géneros según la cual los hombres ocupan un lugar privilegiado en relación a las mujeres.

Son dinámicas y están en el centro de las relaciones sociales. Cambian, varían y evolucionan a lo largo del tiempo.

Un aspecto importante a tomar en consideración cuando se habla de género es la división sexual del trabajo, esta se concibe como la estructura primera sobra la cual se asienta el sistema

de dominación patriarcal. Divide jerárquicamente a la sociedad entre un espacio público-político con rostro marcadamente masculino y otro privado-doméstico con rostro básicamente femenino.

Ahora tocaremos dos conceptos muy importantes bajo la perspectiva de género y que hay que entender muy bien: equidad de género e igualdad de género.

La equidad de género implica una serie de acciones que buscan el trato justo para mujeres y para hombres. Asegurar esta justicia requiere de nuevas medidas por parte de la sociedad, y así compensar las desventajas históricas y sociales que les han impedido, lo mismo a mujeres que a hombres, beneficiarse de oportunidades iguales. Aunque la equidad lleva a la igualdad, no son sinónimos. A partir del concepto de equidad de género se pueden incluir tratamientos iguales o diferentes, aunque considerados equivalentes en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades.

En ese mismo sentido, en el Modelo de Equidad de Género MEG 2012 se estipula que, de conformidad con los principios de no discriminación y responsabilidades del Estado mexicano marcados por el derecho internacional de los derechos humanos, el término de equidad no es sinónimo de igualdad. Se entiende que la igualdad de género supone el pleno y universal derecho de hombres y mujeres al disfrute de la ciudadanía, no solamente la política sino la civil, sin embargo, ello no significa que mujeres y hombres deban convertirse en iguales, sino que sus derechos, responsabilidades y oportunidades, no han de depender de si han nacido hombres o mujeres.

La palabra equidad remita a la igualdad. Se reconoce a la equidad como un medio para lograr la igualdad entre hombres y mujeres, porque busca la eliminación de toda forma de discriminación en cualquier ámbito de la vida. Entonces, podemos hablar de la equidad de género como una estrategia, una acción diferencial o una acción afirmativa.

La igualdad de género es lo opuesto a la desigualdad de género, no a la diferencia de género, y se dirige a promover la plena participación de las mujeres y los hombres en la sociedad. Es un término que añade el enfoque de género al principio histórico ilustrado y derecho fundamental de la igualdad (a cada persona de una sociedad le deben ser asegurados los derechos básicos y el goce de un mínimo de beneficios sociales y económicos).

Complementariamente, la igualdad de género apunta a que todo ser humano debe y puede gozar de sus derechos. No implica que hombres y mujeres sean idénticos, ni que sea necesario hacer más semejantes a las mujeres respecto de los hombres, para que puedan gozar de los mismos derechos. La igualdad entre hombres y mujeres implica un trato idéntico o diferenciado que resulta en una total ausencia de discriminación contra las mujeres por el solo hecho de ser mujeres, en lo que respecta al goce y ejercicio de sus derechos humanos.

La igualdad de género ha sido reconocida como un derecho fundamental en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y reafirmada a través de diversos instrumentos internacionales, como veremos más adelante.

La igualdad formal es, ante todo, la igualdad ante la ley, es decir, la negación de los privilegios. Dentro de la igualdad real se puede hablar de la igualdad de oportunidades y de la igualdad de resultados. La igualdad de oportunidades se refiere a la igualdad de medios que se ponen al alcance de la persona, de tal modo que los resultados dependen de las capacidades de cada persona. En la igualdad de resultados se pretende que éstos no dependan de las capacidades, sino que dichas capacidades se equiparen mediante medidas de acción positiva.

Veamos ahora qué se entiende por acción afirmativa o positiva. Esta es un tratamiento desigual que favorece a quienes parten de una situación de desventaja. Tiene por objetivo asegurar una auténtica igualdad de oportunidades a todas las personas, bien sea ante el mundo laboral o, en general, ante la vida. Las acciones afirmativas o positivas son medidas especiales de carácter

temporal que los Estados pueden tomar para acelerar el logro de la igualdad entre los sexos, sin que éstas sean interpretadas como discriminatorias para los hombres.

Habiendo dicho lo anterior, podemos hablar de la perspectiva de género como un enfoque que permite analizar y comprender las características que definen a mujeres y hombres de manera específica, así como sus semejantes y diferencias. Es un enfoque aceptado mundialmente para lograr la igualdad de género.

Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como las de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, con el fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros.

Vamos a iniciar en los albores de la lucha por la igualdad de género. De acuerdo con información del Instituto Nacional de las Mujeres, como resultado de estos movimientos, el principio fundamental de igualdad jurídica entre hombres y mujeres se integró a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1974, mediante la reforma al Artículo 4°. Un año más tarde, a partir de 1975 las reformas legislativas en pro de la igualdad jurídica destacan la labor conjunta y de consenso de los partidos políticos promovida por las propias mujeres legisladoras federales y locales, quienes, más allá de las posiciones partidistas, han unido esfuerzos para alcanzar un objetivo común: la equidad de género. En ese tenor, fueron reformados algunos instrumentos normativos como códigos civiles y penales en varios estados de la República Mexicana, lo que busca garantizar los derechos de las mujeres.

En 1980 se creó el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo, el cual propuso un conjunto de iniciativas específicas orientadas a promover el mejoramiento de la condición social de las mujeres. En 1985, se instaló una Comisión para coordinar las actividades y los proyectos sectoriales en la materia y preparar la participación de México en la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer, la de Nairobi, celebrada en 1985.

Todos los esfuerzos anteriores fueron reconocidos por el Comité de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en la presentación de los informes periódicos 3° y 4° presentados por el Gobierno de la República.

Con la llegada del Gobierno del Presidente Vicente Fox, se dio pie a una mayor atención a las políticas públicas en materia de equidad de género e igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres. Muestra de ello es la creación, en enero de 2001, del Instituto Nacional de las Mujeres. Este se creó como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión.

Pues bien, el Instituto (INMUJERES) ha formado parte importante de las políticas de igualdad de género en el país, ya que dicho instituto opera con el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, programa especial que engloba las acciones de la Administración Pública Federal y establece una plataforma de líneas básicas de acción y objetivos para garantizar los derechos humanos de las mujeres, la no discriminación, el acceso a la justicia y a la seguridad, así como fortalecer las capacidades de las mujeres para potenciar su agencia económica a favor de mayores oportunidades para su bienestar y desarrollo. A través de este plan, la Administración Pública Federal convoca a las dependencias de los tres órdenes de gobierno así como también a los tres Poderes de la Unión, en vinculación con la sociedad civil, a realizar acciones que promuevan el desarrollo de las mujeres bajo los principios democráticos de igualdad y no discriminación.

En sus orígenes, el Instituto operó con el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Contra las Mujeres, mejor conocido como Proequidad Este plan se fun-

damentaba en uno de los objetivos rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006, a saber, poner a disposición de las mujeres los medios y recursos para que desarrollen integralmente sus capacidades, contribuyan, tengan acceso, control y disfrute efectivo de los servicios y beneficios del desarrollo del país y decidan en condiciones de equidad en todos los aspectos de la vida nacional.

Este documento resalta que para poder alcanzar los objetivos que plantea el Proequidad, se requiere del acuerdo entre el gobierno, la sociedad civil organizada, las instituciones académicas y de investigación y, en general, de la ciudadanía toda. Al haber establecido el Gobierno al humanismo como eje de su proyecto de acción, plantea la necesidad de considerar a todos los seres humanos como iguales, lo cual implica impedir cualquier tipo de discriminación. Por lo tanto, Proequidad estaba inserto en el propósito de avanzar en la solución de un problema estructural de la sociedad mexicana: el trato discriminatorio que han recibido las mujeres, a lo largo de toda su historia, en los ámbitos familiar, jurídico, educativo y laboral.

De esta manera, se buscaba una participación femenina con mayor fuerza y amplitud en la vida económica, política y cultural del país, siempre bajo un marco de equidad y bajo una estrategia que garantice su inclusión abierta e irrestricta en la dinámica social.

El Gobierno 2000 - 2006 diseñó una estrategia de políticas y programas coordinados con el fin de impulsar una intervención intersectorial e interinstitucional para dar atención a los problemas de género que más afectan a nuestra sociedad. Esto permitirá que, en el largo plazo, esta perspectiva sea incorporada de manera firme e irreversible, no sólo a las políticas de gobierno, sino además a los valores de la cultura nacional, para que la igualdad de género forme parte de la manera de pensar y de vivir de todas las mexicanas y mexicanos.

Aún durante el sexenio del Presidente Fox se dio la aprobación y promulgación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, vigente desde agosto de 2006. Dicha ley daría forma a la Política Nacional de Igualdad, integrada por el Sistema Nacional de Igualdad, el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD); y el mecanismo de observancia, seguimiento y evaluación que estaría a cargo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Esta ley tiene como finalidad 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. Enarbolaría, además, los principios rectores de igualdad, no discriminación y equidad.

Se estableció que el Instituto es la instancia rectora de la política de Estado en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

En el siguiente sexenio, el del Presidente Felipe Calderón, se dieron dos hitos en el avance en pro de la igualdad de género.

En primer término, en febrero de 2007 se promulgó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de alta importancia por establecer los lineamientos jurídicos y administrativos con los cuales el Estado intervendría en los diferentes órdenes de gobierno para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Como parte de la institucionalización de la perspectiva de género en la Administración Pública Federal, podríamos decir que se tuvieron avances importantes ya que, por ejemplo, en 16 de los 19 programas sectoriales de las dependencias federales del gobierno de Calderón se incluyó acciones e indicadores tendientes al logro de la igualdad de género, y en cinco dependencias se desarrollaron planes y programas específicos en materia de género.

En 2009 se instauró el Programa de Cultura Institucional, que buscaba contribuir a la promoción de cambios con perspectiva de género en las estructuras, procesos y valores que sustentan la cultura organizacional de la APF, y transformarlas en espacios de productividad, desarrollo humano e igualdad para las/los servidoras/es públicos, que proporcionen más y mejores servicios a la ciudadanía.

Un avance fundamental es que, después de 111 años de operación, en las escuelas superiores militares se permitió el acceso de mujeres y se incorporó la perspectiva de género en sus planes de estudio.

Como parte de la política de capacitación en género que llevó INMUJERES, se consolidó un modelo de profesionalización para certificar las competencias de las y los servidores públicos para incorporar la perspectiva de género en la planeación, ejecución y evaluación de la Política Nacional para la Igualdad.

Fue instituido el Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de la Mujer, para impulsar y fortalecer la creación, desarrollo y consolidación de dichas instancias, y mediante éstas promover la institucionalización y transversalidad de la perspectiva de género, y el diseño y aplicación de políticas públicas a favor de la plena participación de las mujeres en todos los ámbitos de desarrollo local. Esta fue una acción importante ya que permitió un acercamiento de la gestión pública con la ciudadanía desde la perspectiva de género.

En cuanto a la evaluación y sistemas de información con perspectiva de género en la Administración Pública Federal, en los Programas Anuales de Evaluación se fue incluyendo la perspectiva de género a través de la actualización de las matrices de marco lógico de los programas a evaluar, se fueron generando indicadores que midieran los avances en la igualdad de género en los programas federales así como se actualizaron los sistemas de información de tales programas con tal de que se incluyeran variables de género en diferentes desagregaciones. Asimismo, desde 2009 se realizan evaluaciones estratégicas sobre la inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas de salud, vivienda, trabajo y proyectos productivos, entre otros temas.

En el ámbito internacional, México a través de INMUJERES respondió a los compromisos del Estado mexicano en materia de género en el ámbito internacional, coadyuvó al desarrollo de las relaciones de cooperación con los países de la región para impulsar el avance de las mujeres y la igualdad de género, el INMUJERES atendió y dio seguimiento a diversos compromisos internacionales y mecanismos intergubernamentales en los ámbitos mundial, hemisférico, regional y binacional.

Como resultado de las acciones emprendidas para garantizar un marco jurídico nacional que proteja los derechos de las mujeres en condiciones de igualdad, y derivado de la promulgación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en 2006, se instaló el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres a nivel federal, y se establecieron a nivel estatal leyes de igualdad y sistemas estatales por la igualdad.

Adicionalmente, todas las entidades federativas han tipificado la violencia familiar como delito y 30 de ellas la consideran causal de divorcio. En este proceso de armonización, destaca el Distrito Federal, que eliminó todas las causales al implementar el divorcio incausado, lo que permite disolver el vínculo matrimonial sin necesidad de probar una causal, hecho que representaba una gran carga y desventaja, principalmente para las mujeres cuando tenían que demostrar una situación de violencia. Otro avance es que en 30 entidades federativas la violación por parte del cónyuge se considera un delito.

En cuanto a fortalecer las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y reducir la desigualdad de género, se implementaron diversas estrategias para fortalecer las capa-

cidades de las mujeres, por ejemplo: mejorar su salud mediante una mayor cobertura y calidad de los servicios; eliminar los estereotipos sexistas y la desigualdad de género en el sistema educativo e incrementar su acceso y permanencia, así como a dar prioridad a la atención de las necesidades de las mujeres que viven en condiciones de pobreza.

Con el fin de propiciar la agencia económica de las mujeres y el reconocimiento a la contribución que han hecho a la vida económica del país, es necesario trabajar en la eliminación de las barreras que limitan su participación plena en la economía nacional. El INMUJERES trabajó en coordinación con las dependencias federales para incorporar acciones afirmativas en favor de las mujeres, a través de programas dirigidos a la generación empleos, la obtención de más y mejores ingresos, y la promoción de su autonomía económica y patrimonial.

El INMUJERES, en coordinación con la STPS, instrumentó el Programa Igualdad de Condiciones Laborales: contra la segregación y el hostigamiento sexual, que tiene como propósito impulsar la igualdad en los ingresos y en las condiciones de trabajo, así como establecer medidas que coadyuven a reducir la segregación en las ocupaciones y puestos por motivos de sexo y a eliminar prácticas discriminatorias en los centros de trabajo; está dirigido a la formación de trabajadores/as, integrantes de organizaciones sindicales y asociaciones de empleadores/as.

Además de este programa se creó el Protocolo de intervención para casos de hostigamiento y acoso sexual, derivado del diagnóstico de cultura institucional que llevó a cabo el INMUJERES en coordinación con la SFP.

Con objeto de lograr una participación más activa de las mujeres en la vida económica y en la toma de decisiones al interior de su familia y de su localidad, se facilitó su acceso al empleo por medio de apoyos productivos asignados mediante diversos programas del gobierno federal, específicamente, de las Secretarías de Economía y de la Reforma Agraria.

También se hicieron acciones tendientes a equilibrar la vida familiar y laboral de las mujeres, por ejemplo, la institución del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, dirigido a madres trabajadoras y padres solos con hijas/os de 1 a 4 años de edad. O también el Programa de Escuelas de Tiempo Completo es operado por la SEP, con el objetivo de que las y los estudiantes tengan un horario prolongado para ampliar sus conocimientos y las madres trabajadoras puedan continuar en el mercado laboral.

También se implementaron acciones para facilitar el acceso de la mujer a la propiedad de una vivienda, mediante el Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda “Tu casa”, el Programa de Vivienda Rural, en aquellos entonces operados por SEDESOL, y el de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda “Ésta es tu casa”, de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).

En cuanto a la igualdad laboral, se impulsó el fortalecimiento de mecanismos que garantizaran la igualdad entre mujeres y hombres en los centros de trabajo, ello constituyó una estrategia para impulsar mejores condiciones en el mercado laboral y el acceso de las mujeres a empleos permanentes y de calidad, así como a ascensos y puestos de dirección.

Se lanzó el Modelo de Equidad de Género (MEG), es una estrategia para que empresas privadas, instituciones públicas y organismos sociales que desearan asumir el compromiso de revisar sus políticas y prácticas internas, tuvieran a su disposición las herramientas y los mecanismos necesarios para incorporar la perspectiva de género e instrumentar acciones afirmativas en favor del personal, que conduzcan al establecimiento de condiciones equitativas para mujeres y hombres en sus espacios de trabajo.

Por el lado de la participación de las mujeres en la sociedad civil organizada, y participación ciudadana en general, a través del Fondo Proequidad, cuya finalidad es respaldar a las OSC para

que desarrollen proyectos orientados al mejoramiento de las condiciones sociales, políticas, económicas y/o culturales de las mujeres. A través de este fondo se han impulsado procesos encaminados al logro de la equidad de género y la igualdad de oportunidades, así como a la eliminación de la violencia contra las mujeres y el ejercicio de sus derechos.

Esta es una relación muy sintética de los avances más destacados derivados de la política de igualdad entre géneros iniciada en la administración del Presidente Fox y consolidada en la del Presidente Calderón. Si bien es cierto dicha síntesis obedece más a una valoración cualitativa, es importante considerarla y complementarla con el análisis que se presenta a continuación, el relativo a indicadores - de naturaleza cuantitativa - que miden la igualdad de género en nuestro país.

En nuestro país en los últimos años se ha dado un fortalecimiento institucional y avance en las políticas públicas por la igualdad de género, se han avanzado en el desarrollo institucional que soporte dichas políticas mediante reformas legislativas, diseño e implementación de programas y políticas, así como también de los mecanismos de seguimiento, técnicos y ciudadanos, necesarios para monitorear la implementación, corregir errores y reencauzar los esfuerzos.



Otro aspecto importante es el alto valor agregado que aporta la ciudadanía y el sector social a las políticas de igualdad de género, aunado a los esfuerzos de transversalidad a lo largo de toda la Administración Pública Federal y también los niveles subnacionales.

Presentamos cuatro índices que sirven para medir los avances en la disminución de la desigualdad de género a nivel internacional, de hecho son índices construidos por diversos organismos internacionales como el PNUD. Tales indicadores son: índice de Desigualdad de Género, desarrollado y publicado por el PNUD; índice de Equidad de Género, del Instituto de Estudios

Sociales de la Universidad Erasmus de Rotterdam, índice de Brecha Global de Género, del Foro Económico Mundial; y índice de Oportunidades Económicas de las Mujeres, de la Unidad de Inteligencia Económica.

En términos generales, a partir de los cuatro índices podemos inferir que la desigualdad de género se ha reducido en los doce años que abarca la medición, de 2000 a 2012.

La nueva agenda de investigación derivada del presente documento gira en torno a diversos aspectos tales como 1) evaluación de las partidas presupuestales destinadas a la igualdad entre los géneros desde 2001 a 2014, 2) efectos de lo que fue el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en la igualdad de género entre su población beneficiaría.

El Desempeño de la Desigualdad en la Moderna de México

Sofia Sosa Castellanos[1]

Un índice de desigualdad es «una medida que resume la manera como se distribuye una variable entre un conjunto de individuos. En el caso particular de la desigualdad económica, la medición se asocia al ingreso (o al gasto) de las familias o personas.

Existen distintas herramientas para medir la desigualdad, como son las gráficas para el análisis de desigualdad de variables categóricas, el histograma y función de densidad, la función de distribución acumulada, diagrama de caja (Box-Plot) y, recientemente, el índice Palm. Sin embargo, para la presente investigación se han seleccionado tres herramientas que combinadas han demostrado resultados satisfactorios: el coeficiente de Gini, la curva de Lorenz y el coeficiente de Theil.

Coeficiente de Gini

Es un instrumento, descrito en Gini y que en sus inicios se utilizó para el análisis de sectores como las ciencias de la salud, la ingeniería, la química, la ecología o la logística, pero que tomó cada vez mayor relevancia en las ciencias económicas, principalmente para la medición de la distribución de ingresos de la población a partir de Gini.

De acuerdo con este método, la desigualdad puede medirse en función de una escala que va del número 0, que indica la igualdad máxima, al número 1, que representa la desigualdad máxima. De esta manera, el coeficiente de Gini gráficamente, se conceptualiza como el cociente entre la zona comprendida entre la diagonal de perfecta igualdad y la curva de Lorenz.

Curva de Lorenz

El método Gini está basado principalmente en la curva de Lorenz una representación gráfica que permite visualizar la renta de las personas en un país. Por cierto, la curva de Lorenz predomina, desde hace tiempo, sobre otros paradigmas dentro de los análisis de desigualdad económica.

En esta representación, se establece una relación directa entre los porcentajes de la población y los porcentajes de renta. Cada uno de ellos se ubica en uno de los ejes del plano y la curva resultante es la evolución del ingreso.



1 Sosa Castellanos, Sofía. El desempeño de la desigualdad en la historia moderna de México: un análisis a través del coeficiente de Gini. Documento de trabajo. No. 812. Marzo del 2020. Págs. 1-31

Es así como, en el eje vertical (ordenadas), se sitúan los ingresos y, en el horizontal (abscisas), los grupos de población en función del nivel de renta, de modo que se ubican los de menor renta a la izquierda y los de mayor renta a la derecha.

Si la curva resulta completamente recta, ello significa que esa población tiene un índice de absoluta igualdad. De manera contraria, si la curva es igual a los dos catetos del mismo triángulo, el resultado representa un alto índice de desigualdad.

Coeficiente de Theil

Además de la curva de Lorenz, que es el complemento gráfico del método Gini, existe el coeficiente de Theil, el cual está basado en el concepto de entropía o desorden de un sistema, un concepto tomado de la termodinámica para su aplicación a la información y, últimamente, a la economía. Entre mayor es la dispersión (orden) entre el ingreso y la población, mayor es la entropía y mayor la igualdad.

Ahora bien, por conveniencia metodológica de la presente investigación, la aplicación será en dos sentidos, el primero, desde un enfoque meramente tradicional en el que se mide la desigualdad entre grupos de población (deciles) con base en sus ingresos, y en el segundo, utilizando los coeficientes citados para medir la desproporción ente los ingresos de uno y otro sexenio, es decir, en términos cuantitativos, en cuáles de ellos existió un mayor avance o retroceso.

Para la aplicación de la metodología, se han tomado los ingresos totales por hogar de las encuestas del INEGI disponibles para cada uno de los cinco sexenios objeto del estudio considerando, por cuestiones prácticas y de enfoque en los resultados de las gestiones.

Con el análisis de la información presentada, se advierte a través del índice de Gini, que existe una mínima o casi nula variación en el mismo. En cuanto a los resultados por sexenio se observa que para 1994 existía una desigualdad media con tendencia a alta con un índice de Gini de .5867. La diferencia entre la fracción de la población con el ingreso más bajo con 386 pesos y el más alto con 4365 fue de más de 11 veces.

Para el año 2000, el índice se mantuvo prácticamente igual, muy ligeramente abajo en términos numéricos con .58057, siendo la diferencia entre la población con el ingreso más bajo y el más alto de 10 veces.

Para el año 2006, se puede observar en las distribuciones una diferencia entre la población con ingresos más bajos y los más altos de 24 veces. Se puede observar, que, de acuerdo a los cálculos realizados, en el 2006 se acrecentó la desigualdad de manera visible con respecto al año 2000, pasando de un índice de .58057 a .6375.

Para el año 2012, el índice es de .6376, siendo la diferencia entre la población con el ingreso más bajo y el más alto de 26 veces.



En 2018, esta diferencia entre el grupo del menor y el mayor ingreso fue de 19 veces, lo que se puede traducir en una rápida interpretación de una menor desigualdad menor, sin embargo, el índice de Gini, se mantuvo prácticamente igual.

Por otra parte, al realizar las comparativas entre cada uno de los últimos años de los periodos de estudio, utilizando el índice de Gini para medir la desproporción entre ellos y no precisamente la desigualdad en ingresos, se tiene que el índice es de .7774, lo que confirma la consistencia en la desigualdad entre cada periodo, conforme a la hipótesis planteada.

Además, de la medición de la desproporción considerando el PIB registrado en los años de estudio, se tiene que, de la misma manera, los resultados entre periodos son casi perfectamente iguales con un índice de Gini de .0783.

Ahora bien, de los datos comparables con los estudios ya existentes se puede advertir que, mientras los índices de Gini de INEGI y el de OXFAM se encuentran por debajo del .5, lo cual sugiere un resultado más del lado de la igualdad.

De acuerdo al presente estudio, los últimos tres sexenios el cambio fue prácticamente nulo: de .6375, en 2006, .6375 en 2012 y .6376 en 2018 con una desigualdad significativamente alta.

Lo cual, de alguna manera es comparable y congruente con los registros consecutivos de los otros estudios (Véase año 2012), en este sentido se afirma que no existe gran diferencia entre los años de estudio, confirmándose una constante desigualdad entre la población en México. Finalmente, y dado el enfoque del nuevo gobierno de México, expresado, primeramente, en el Plan Alternativo de Nación y posteriormente en el Plan Nacional de Desarrollo, será de gran interés ampliar el estudio y profundizar en los ingresos no monetarios de la población, para poder tener una comparativa al momento de la entrega de resultados y rendición de cuentas.

Finalmente, habría que replantear los índices utilizados, de tal suerte que se resuelvan los problemas metodológicos que resultan de no registrar los ingresos de las personas extremadamente ricas, además de que existe una tendencia en los hogares a sub-reportar ingresos, debido a cuestiones fiscales o de pérdida de acceso a programas o beneficios sociales.

Panorama de la Política de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en México

Eréndira Negrete[1]

La concreción de los derechos humanos de las mujeres en instrumentos normativos es el resultado de una construcción histórica, simbólica y jurídica en la que han participado una pluralidad de actores, coaliciones, comunidades epistémicas, así como agentes gubernamentales e internacionales, particularmente *el* movimiento global de mujeres que ha cuestionado y problematizado la concepción misma de lo humano.

De acuerdo con Charlotte Bunch, el desarrollo teórico y conceptual de los derechos humanos de las mujeres se fundamenta sobre la construcción de las violaciones de los derechos de las mujeres como transgresiones a los derechos humanos, es decir, en mostrar que la violencia que viven las mujeres en el día a día, en la casa, en la escuela, en el trabajo y en el espacio público no es natural y constituye una transgresión a la dignidad humana que debe sancionarse.

En este sentido, para la construcción de un lenguaje de los derechos humanos que incluyera a las mujeres, fue necesario que las mujeres como género fueran incluidas en lo humano, la afirmación de la igualdad entre mujeres y hombres, como ciudadanos iguales, poseedores de los mismos derechos (Cano, 2007), así como el principio de no discriminación por sexo, mediante el cual se establecen las bases para la adopción medidas dirigidas a revertir los efectos de la discriminación histórica.

Las primeras convenciones internacionales específicas sobre los derechos humanos de las mujeres relegaban a las mujeres de manera secundaria o con el estatus de grupo de interés sin tomar en consideración los factores estructurales, ya sea, prejuicios e intereses sociales, económicos y políticos que tradicionalmente excluyen a las mujeres, con lo cual permanecían invisibles las condiciones específicas que impiden y obstruyen el acceso de las mujeres al pleno ejercicio de sus derechos humanos. Fue hasta las conferencias del Decenio de las Naciones Unidas para las Mujeres, que se cuestionó el funcionamiento del sistema de derechos humanos, se hizo responsables a los Estados de los abusos a los derechos humanos de las mujeres y se planteó la necesidad de establecer mecanismos para acelerar los procesos de compensación.

Con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer, de “Belem do Pará”, se consolidó el enfoque de la violencia que se ejerce en contra de las mujeres como un problema de derechos humanos, para lo cual era necesaria la intervención del Estado mediante acciones y programas dirigidos a prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia basada en el género. Asimismo, se señaló como una preocupación central garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, como una condición de acceso al reconocimiento, goce, ejercicio y protección los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres.

Sobre este mismo tema, el Secretario General de las Naciones Unidas ha señalado que la violencia que se ejerce en contra de las mujeres es una violación de derechos humanos y uno de los obstáculos principales para lograr la igualdad de género, por lo cual corresponde a los Estados proteger a las mujeres de la violencia, responsabilizar a los culpables e impartir justicia y otorgar recursos a las víctimas. Y, que este compromiso comprende la utilización de manera sistemática y eficaz de los instrumentos para prevenir y eliminar la violencia contra la mujer desarrollados en el último decenio, así como una clara voluntad política.

---

1 Negrete Flores, Eréndira. Panorama de la política de las mujeres a una vida libre de violencia en México. Documento de trabajo. No. 633, agosto del 2015. Págs. 1-35



La violencia basada en género es un problema polifacético, de raíces biológicas, psicológicas, sociales y ambientales, que incluye las formas de violencia que, basada en el predominio de la heterosexualidad y en los estereotipos de género, se ejerce hacia lesbianas, gays, travestis y transgéneros y también entre varones. La violencia que se ejerce en contra de las mujeres es una de estas formas de violencia, producto de relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres. Es precisamente a partir de la incorporación de la categoría de género que ha sido posible entender su complejidad y diversidad, así como abordar todas las formas de violencia basadas en los estereotipos y la discriminación de género.

Los propios organismos internacionales han eliminado el uso común del concepto de *violencia basada en género* como sinónimo de violencia hacia las mujeres, y han enfatizado la asociación a la concepción social de lo que significa ser hombre o ser mujer, de manera que el objetivo de la violencia se encuentra dirigido a una persona que se desvía de las concepciones tradicionales de lo femenino y lo masculino.

Sin embargo, la introducción del concepto de violencia de género fue usado por primera vez en la Recomendación General No. 29 del Comité de la CEDAW para la expansión de los derechos humanos de las mujeres. Durante el periodo de 1988 a 1993 el Comité de a CEDAW del Sistema de Naciones Unidas, emitió una serie de recomendaciones generales, con criterios interpretativos, sobre el tema de violencia contra las mujeres, señalando que la violencia contra las mujeres es considerada como una forma extrema de discriminación, por lo cual le son aplicables todas las disposiciones específicas. Particularmente, se establece el vínculo entre discriminación y violencia contra las mujeres, de la misma manera que establece una lista mínima de derechos humanos y libertades fundamentales que conforman este derecho de las mujeres a una vida libre de violencia:

La violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos, constituye discriminación.

Esos derechos y libertades comprenden: El derecho a la vida. El derecho a no ser sometida a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. El derecho a la igualdad ante la ley. El derecho a la igualdad en la familia. El derecho al nivel más alto posible de salud física y mental. El derecho a condiciones de empleo justas y favorables.

También es el primer documento internacional que se refiere a la violencia basada en género, es decir, aquélla que se dirige a la mujer porque no tiene poder y que puede tener como consecuencia una afectación en forma desproporcionada. De manera relativa establece al Estado la obligación de generar datos que reflejen de manera apropiada la estrecha relación entre la discriminación contra la mujer, la violencia contra ellas, las violaciones de los derechos humanos y libertades fundamentales.

Estos conceptos son incorporados en la Declaración para la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer*,* en la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos realizada en Viena, el 20 de diciembre de 1993, en cuyo texto señala que la violencia basada en género: "constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer, la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre" (Resolución de la Asamblea General, 1993).

Por su parte, de acuerdo a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violenci*a,* la Violencia Feminicida es una forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

El feminicidio, es un concepto introducido por las feministas norteamericanas en los años noventa, que permitió definir el asesinato de mujeres como un crimen fálico de supremacía masculina y de terrorismo sexual, contra las mujeres, tolerado por el Estado y otros grupos de poder. Este concepto permitió dar un giro a la forma en que se pensaba la violencia. Por su parte, Julia Monárrez acuñó en 1998, el término de feminicidio sexual serial para hablar sobre los acontecimientos de Ciudad Juárez, como un feminicidio que se da en forma continua y con marcas de violencia similares en los cuerpos de niñas y mujeres, que se dan en un contexto de impunidad del Estado. Sin embargo, este concepto resultó muy limitante al relacionar el feminicidio con asesinatos seriales, por lo quedó en desuso. El concepto de feminicidio sexual sistémico*,* también de Julia Monárrez, ha resultado más prolífico en la comprensión de los fenómenos de violencia feminicida, al incluir no sólo el hecho concreto de la muerte de las mujeres, sino también su desaparición, la situación que familiares e hijos que les sobreviven, así como la participación del estado por acción y omisión.

La construcción de la violencia que se ejerce en contra de las mujeres como problema público se debe principalmente a la larga lucha de las organizaciones sociales de mujeres y feministas en México y en el mundo, así como a la tradición diplomática de los gobiernos mexicanos a lo largo del siglo XX, y a la adopción por parte del Estado mexicano de tratados y convenciones internacionales.

La intervención del estado mexicano en la violencia que se ejerce en contra de las mujeres en México se formaliza a finales de los años ochenta,[6] con los cambios realizados en las políticas federales. Señalan Lang, que el discurso gubernamental en materia de delitos sexuales fue tan radical, que no fue muy distinto del feminista, aunque en la adopción de la perspectiva victimológica en las reformas legales, el sujeto femenino se construyó como sinónimo de "victima".

Para mediados de los noventa, el discurso de las políticas de género se enmarcó en el discurso de la democratización, los partidos políticos empezaron a hablar de programas dirigidos a

mujeres, así como a apoyarse en los instrumentos de política internacional hasta entonces ratificados por México. Se modifica el enfoque criminológico y ahora se habla de mujeres que viven situaciones de violencia, de mujeres promotoras autorresponsables de sus derechos, pero el discurso va transitando hacia las mujeres, como equiparadas a hombres, con derecho a vender su fuerza laboral en el mercado. El 8 de marzo de 1996, se echa a andar el "Programa Nacional de la Mujer, Alianza para la Igualdad", primer programa federal que incorpora la erradicación y sanción de la violencia contra las mujeres. En 1999, se crea el "Programa Nacional contra la Violencia Familiar", en el cual se define la violencia que se ejerce en contra de las mujeres como un problema que tiene efectos negativos en la familia. Para el 8 de marzo de 1999, sólo siete estados y el Distrito Federal cuentan con legislaciones específicas sobre violencia familia y sexual en contra de las mujeres, pero en el discurso presidencial se delinea una política en materia de violencia de género comprensiva y acorde a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Se inaugura el nuevo siglo con la alternancia presidencial. En su discurso de toma de posesión, el presidente asumió el compromiso de adoptar la perspectiva de género, por lo cual durante este sexenio se intensifica el Gender Mainstreaming en el ámbito nacional, con algunos esfuerzos en el ámbito local. Este proceso de institucionalización de la perspectiva de género se formaliza normativamente con la publicación de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, con la misión de "dirigir la política nacional para lograr la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, a través de la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en las acciones del Estado mexicano". Asimismo, el proceso interno de consulta para la ratificación del protocolo facultativo de la **CEDAW**, impulsado desde el gobierno federal, inicia en mayo de 2001, mismo que fue ratificado por el Senado de la República el 14 de diciembre de 2001. Como programa para atender la violencia de género a cargo del recién creado Instituto Nacional de las Mujeres, se publica el Programa Nacional por una Vida sin Violencia, en el cual se enfatiza la violencia contra las mujeres dentro la familia, en el contexto de la democracia.

Por otra parte, durante este periodo se intensificaron los debates en torno al feminicidio sexual sistémico que ocurría en Ciudad Juárez, Chihuahua, que a pesar de documentarse desde 1994, no es hasta que adquiere relevancia internacional por el pronunciamiento de la Organización de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana y el Parlamento Europeo , que se formaliza la intervención federal.

Inicialmente, la atención federal se enfoca exclusivamente en Ciudad Juárez. Así, la "Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez" (Comisión para Juárez) surge como una iniciativa de la presidencia de la república para coordinar a los actores y agencias en torno al feminicidio en Ciudad Juárez, Chihuahua. Unos meses después, se crea la Comisión Especial para Dar Seguimiento al Avance de las Investigaciones en Torno al Caso de los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, como instancia de trabajo legislativo con el objetivo de solventar las preocupaciones nacionales e internacionales en torno a un problema de violencia sistemática en contra de las mujeres. Posteriormente, derivado de la Recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el gobierno federal crea la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua.

En este *inter*, se establecen las 40 acciones por Ciudad Juárez, conjuntando los esfuerzos de varias secretarías y dependencias. Por recomendaciones de expertos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, las actividades de la Fiscalía se centraron en cuatro programas: "Programa de Atención a Víctimas", "Programa de Atención a Denuncias de Mujeres Desaparecidas", "Programas de Atención a Delitos Relacionados con Homicidios" y "Programa de Sistematización de la Información sobre Homicidios de Mujeres y Delitos Relacionados". Aunque esta fiscalía también se hizo presente en la escena del crimen con la finalidad de protegerla, como fue recomendado por asesores representantes de la Organización de las Naciones Unidas.

De manera sintética, el feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez, registrado de los año de 1993 a 2005, se refiere a la desaparición de 4,456 mujeres y niñas desaparecidas, de las cuales se encuentran debidamente acreditados al menos 379 feminicidios, como lo documenta la Sentencia de "Campo Algodonero" de la CIDH, cuyos cuerpos fueron violados, mutilados y calcinados, y cuyas investigaciones exploraron hipótesis explicativas relacionadas con narcotráfico, tráfico de órganos, trata de mujeres para fines de explotación sexual, realización de video snuff, asesinos seriales, y sacrificios humanos. De acuerdo con la CIDH (2009), todas las víctimas eran mujeres, de entre 15 y 25 años, que vivían en situación de pobreza, muchas de ellas eran trabajadoras de maquiladora, pero también había estudiantes y empleadas de comercio, y un número considerable de migrantes. Y, es a partir de este conjunto de hechos políticos, sociales y culturales, que la conceptualización del feminicidio y los imaginarios de lo que se conoce en la opinión pública como Las Muertas de Juárez permea en la construcción del problema público de la violencia que se ejerce en contra de las mujeres.

Durante el sexenio que va de 2006 a 2012, se dio continuidad al programa de reformas en materia de derechos humanos. Resaltan particularmente en la entrada en vigor en 2007, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, con la cual se generó un nuevo esquema institucional de atención a la violencia de género, al incluir las experiencias del movimiento feminista mexicano, las recomendaciones y conceptualizaciones de los tratados internacionales de derechos humanos de las mujeres, así como el propio procesos de institucionalización a partir de la experiencia del feminicidio en Ciudad Juárez. También, durante este periodo se aprobó una reforma constitucional de largo alcance en materia de derechos humanos, que otorgó rango constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México, dentro de las cuales se encuentran la CEDAW y la Convención de "Belém do Pará", lo que significa una reinterpretación de los conceptos, métodos y procesos en los temas de derechos humanos, incluyendo los llamados "derechos humanos de las mujeres". La parte referente a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y sus mecanismos, se abordará con profundidad en el siguiente subapartado.

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia constituye una medida de acción afirmativa, en el sentido que tiene por propósito establecer las bases para alcanzar la igualdad efectiva de mujeres y hombres, para lo cual busca compensar a las mujeres por discriminaciones históricas, producto no de un comportamiento individual, sino por un comportamiento colectivo y sistemático contra ellas. Desde su título, conceptualizaciones y proyecto de ley marco, esta legislación es innovadora al incorporar una perspectiva feminista, sustentada en el derecho y la práctica internacional de los derechos humanos, respecto del sujeto-femenino, los tipos de violencia y las modalidades de violencia. Aunque estos avances no tienen precedente en el desarrollo del sistema jurídico mexicano, sobre todo en lo que respecta a la proyección de los derechos humanos de las mujeres, concretamente el de no violencia; persiste un problema en la conceptualización del sujeto-mujer.

En el lenguaje de la legislación las mujeres son conceptualizadas como víctimas. Desde su primera definición se establece: "Víctima: la mujer de cualquier edad a quien se le inflige cualquier tipo de violencia". Sobre este punto, se coincide con Virginia Vargas cuando señala que, desde un lenguaje de los derechos humanos, se tiene que posicionar a las mujeres como sujeto que ve violentados sus derechos y no como víctimas. Incluso, el lenguaje de la Convención de "Belém do Pará" es más adecuado para referirse a los sujetos de la violencia de género como "mujeres objeto de la violencia", o "mujeres que viven situaciones de violencia", con lo cual se establece una diferencia entre el sujeto mujer, como tal, y las condiciones estructurales de la violencia.

De esta otra manera, tiene más claridad que el objeto de esta legislación no es sancionar a las personas individuales que realizan actos violentos, sino obligarse el Estado mexicano -la federación, sus dependencias, servidores públicos y demás personas que se encuentren encargadas

de implementar la ley- a prevenir la violencia de género, mediante una transformación cultural de los patrones, creencias y costumbres sobre los cuales se sustenta la subordinación funcional de las mujeres a la sociedad en general; pero en lo inmediato garantizar que los derechos humanos de las mujeres no se continúen violentando, mediante medidas de emergencia, como los centros de atención y/o refugios, órdenes de protección o la misma Alerta de Violencia de Género.

La 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 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...". Para lograr su objeto, como señala Marcela Lagarde, establece los siguientes mecanismos:

Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Diagnóstico e información sobre Tipos y Modalidades de la Violencia contra las Mujeres.

Banco Nacional de Datos de Delitos Violentos contra las Mujeres.

Transversalidad de la perspectiva de género en la ejecución de la política de Estado.

Profesionalización y especialización de quienes deben garantizar el derecho.

Líneas de los programas preventivos, de atención y erradicación de la violencia.

Medidas de emergencia: Alerta de Violencia de Género.

La LGAMVLV establece en su artículo 21 que los homicidios de mujeres "y otras formas de muerte violenta" pueden ser resultado de la violencia feminicida*,* la cual se define como "la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres". Asimismo, su estructura comprende algunos elementos que se retomaron para la elaboración de las legislaciones estatales, que con algunas variaciones comprenden a) el concepto de Violencia Feminicida, b) Órdenes de protección, c) Refugios, d) un Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, e) Programa Estatal para atender la violencia que se ejerce en contra las mujeres, f) un sistema de Alerta de Violencia de Género Estatal, g) el reconocimiento de la Alerta de Violencia de Género Federal, y h) la participación en el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Las legislaciones de los estados de Aguascalientes, Coahuila, Durango y Nuevo León, San Luis Potosí, no incluyen el concepto de violencia feminicida ni cuentan con un sistema estatal de Alerta de Violencia de Género. En este sentido, la Alerta de Violencia de Género estatal, sería una innovación de las legislaturas estatales, pero que tampoco ha sido accionada por las autoridades locales, como es el caso de Baja California Sur, el Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nayarit, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas, quienes introdujeron esta figura jurídica inoperativa. Aún más, en el caso de Aguascalientes y Coahuila, tampoco hacen referencia a la Alerta de Violencia de Género federal, ni al Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Asimismo, aunque sólo el Estado de México carece de un Sistema Estatal, su legislación comprende los demás mecanismos. En este sentido, también resulta importante resaltar que Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango y el Distrito Federal omiten en su legislación hacer una referencia expresa a la obligación de sus gobiernos estatales de formular un programa particular para atender la violencia que se ejerce en contra de las mujeres, en el cual se

incorporen los conceptos y mecanismos definidos en la legislación federal.

Sobre este último aspecto, sería importante aclarar que esto no significa que estos estados no cuenten con programas o acciones específicas de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, pues además de las iniciativas propias, las Reglas de Operación de Programa de Apoyo a Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres (PAIMEF), operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), les obliga a explicitar la forma en que los objetivos de sus programas o acciones se alinean a los objetivos del PAIMEF.

Por otra parte, la LGAMVLV en su artículo 6, establece que los tipos de violencia que se ejerce en contra de las mujeres, son: I) violencia psicológica, II) violencia física, III) violencia patrimonial, IV) violencia económica, V) violencia sexual, y VI) Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.

Si bien es cierto que todas las entidades federativas han emitido su legislación de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, así como los reglamentos de la ley, y en algunos casos para regular el funcionamiento del Sistema Estatal de violencia, en la mayoría de las entidades no se ha realizado un proceso de armonización que incluya todo el sistema jurídico estatal, en el que se incluyan los códigos penal y civil, los códigos de procedimientos penales y civiles, así como la legislación que rige el servicio público.

La Alerta de Violencia de Género es un mecanismo de política pública para la intervención de emergencia en un territorio, zona o colonia determinado, cuyo objeto es garantizar la vida, la seguridad, la libertad y la integridad de las Mujeres. La solicitud de investigación es presentada por las organizaciones de la sociedad civil, y la investigación se encuentra a cargo del Sistema Nacional, para lo cual se forma un grupo interinstitucional y multidisciplinario, quien estaría proporcionando los conceptos y criterios técnicos para la toma de decisiones.

La violencia feminicida se define como una “forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres”. Este mecanismo puede ser accionado por los organismos de la sociedad civil, mediante la solicitud de declaración de la Alerta de Violencia de Género ante el Sistema Nacional.

El Sistema Nacional, en tanto órgano deliberativo, se integra por las personas titulares de nueve entidades centralizadas y descentralizadas del gobierno federal, así como por las titulares de cada uno de los treinta y dos institutos locales de la mujer. La declaración de la Alerta le corresponde a la Secretaría de Gobernación; aunque recientemente se creó la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, a quién se le delegaron estas funciones.



Derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en esta administración se emitió el Programa Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018. En su diagnóstico delinea los principales problemas que afectan el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia:

Insuficiente armonización legislativa y escasa cultura de la no violencia contra las mujeres, como un problema jurídico, pero también como un problema cultural.

La violencia que se ejerce en contra de las mujeres en el sector educativo, laboral y en el Sistema Nacional de Salud.

Escasos servicios de atención a mujeres y niñas víctimas de violencia.

Acceso limitado a la justicia para las mujeres.

Limitada coordinación institucional en materia de violencia contra las mujeres.

Para atender estos problemas, el Programa Integral de violencia alineo sus objetivos para fomentar una fomentar y promover la armonización legislativa, así como una cultura de la no violencia, incluyendo estrategias de difusión. Asimismo, resalta la política de no violencia dirigida al sistema educativo, al sector laboral, así como a los servicios de salud y en la comunidad, como esquemas precautorios o preventivos. Por otra parte, también se propone la ampliación y accesibilidad de servicios de atención para situaciones de violencia. En materia de justicia, se comprometen los protocolos de actuación, así como las garantías de reparación del daño. Otro aspecto relevante, son las políticas dirigidas a los municipios, sobre todo en el caso de protección, pues generalmente estos eran aspecto dejados a la jurisdicción estatal. Asimismo, se desarrolla lo referente a los instrumentos para el seguimiento y evaluación del avance en la erradicación de la violencia.

Conclusiones

La conceptualización de la violencia que se ejerce en contra de las mujeres como un problema de derechos humanos ha sido fundamental para transitar no sólo a la visibilización del fenómeno de violencia, sino también a la participación activa del Estado como corresponsable de establecer las condiciones estructurales dirigidas a modificar las relaciones de género. Sin embargo, la construcción del sujeto femenino de la violencia como víctima ha permanecido en la legislación mexicana desde la adopción de la perspectiva victimológica y criminológica a finales de los noventa, lo cual entra en conflicto con la perspectiva de los derechos humanos de las mujeres que las considera como sujetos de derechos humanos.

Aunque en México este recorrido ya tiene aproximadamente 25 años, la implementación de los mecanismos concretos recomendados por las agencias internacionales y grupos de expertas, apenas tienen un poco más de una década, y su aplicación no ha sido uniforme a lo largo del territorio nacional. La falta de armonización de las legislaciones estatales en relación con el marco de los derechos humanos de las mujeres, se considera un impedimento para que las mujeres accedan a una vida libre de violencia, puesto que las acciones gubernamentales basadas tan sólo en la voluntad política tienden a desaparecer en el tiempo, mientras que las normas jurídicas constituyen barreras a la arbitrariedad de las preferencias políticas del momento, que tienden a verterse en contra de los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres, y por ende en contra de su dignidad humana.

Se hace necesario realizar investigaciones que profundicen en la identificación de los mecanismos que inciden directamente con los índices de violencia.

Las Políticas Públicas de Igualdad de Género en México

María Fernanda Sánchez Díaz[1]

Las políticas públicas han sido el instrumento utilizado por los Estados para buscar el desarrollo socioeconómico que contribuya al bien común. En este sentido, nos podríamos remontar al Welfare State que surgió en Reino Unido durante la Segunda Guerra Mundial, de manera contraria al sistema que imperaba en el imperio alemán.

Con el Welfare State*,* "a largo plazo, el crecimiento económico está en el origen del Estado protector; sin embargo, su principal efecto ha consistido en modificar las condiciones demográficas durante el último siglo y cambiar asimismo el ritmo de los programas sociales en marcha".

En este mismo sentido, Wilensky asentó que "el Estado debe asegurar la 'reproducción social' que requieren las necesidades del capitalismo: es decir, asegurar la formación, la vivienda y la protección social de los trabajadores y de sus familias (al mismo tiempo que garantiza la ley y el orden)".

Ahora bien, para la instrumentación de las políticas públicas se requiere de recursos económicos que sean administrados a través del gasto público, el cual, a diferencia del gasto privado, es ejercido estrictamente por las autoridades y "tiene un fin único y propio que, como ya se dijo, en esencia es respetar y hacer respetar los derechos individuales y satisfacer los derechos sociales"

A través de las políticas públicas se debe buscar un estado de bienestar para la sociedad. Anteriormente, a los administradores del Estado solamente les interesaban los ciudadanos que representaban un beneficio para ellos; es decir, quienes se encontraban en la posibilidad de votar por los políticos. El resto de la sociedad era simplemente ignorada. Actualmente, los cambios de régimen, el reconocimiento de mayores derechos humanos y las demandas de una sociedad cada vez más informada, organizada y demandante han obligado al Estado a instrumentar políticas públicas con distintos enfoques, como sucede con la igualdad de género.

La cuestión principal con las políticas públicas radica en su eficacia, que depende de aspectos como su discusión respecto del contexto en el que se desarrollen. Ello será un reflejo del interés verdadero por generar cambios, o revelará si se trata solamente de una cuestión de reconocimiento e interés político-personal o partidista. De igual forma impactará la manera en que se apliquen estas políticas, y ese es uno de los grandes problemas ante los que se enfrentan, pues los partidos políticos, que a través de sus representantes pueden tener en consideración diversas ideas para combatir alguna situación problemática, pueden no contar con una visión real y tangible para la instrumentación de esas políticas, las cuales desde ese momento podría decirse que fracasaron antes de nacer.

Es en este terreno que nos parece indispensable que se abran fronteras mediante el estudio de políticas que ofrezcan una probabilidad razonable de iluminar, con el grado de especificidad y de atención necesarios para detectar interacciones a lo largo del tiempo, los muchos aspectos de aquellos grandes temas que quedan ocultos para las lentes inevitablemente más estáticas y agregadas de otros enfoques, también necesarios, pero más "estructurales".

En este sentido, si nos enfocamos en la cuestión de la igualdad de género y tomamos como referencia la importancia que solo se les daba a las personas que tenían cierto poder en las decisiones del Estado, notamos que las mujeres no se encontraban en tal situación; todo lo contrario, eran prácticamente inexistentes en lo referente a las decisiones de Estado y las políticas públicas. Las mujeres estaban limitadas en el ejercicio de sus derechos; solamente se les concedía la capacidad de goce mas no de ejercicio, y este último debía ser a instancia de su marido, como sucedía en el caso de las sucesiones.

1 Revista Internacional de Derechos Humanos. Vol. X No. 1, 2020. Págs. 57-94



La actuación de las mujeres se restringía a realizar actividades en “el servicio doméstico y el cuidado de la prole, mientras que el varón puede ver realizados sus intereses y su ambición en todos los demás campos de la productividad humana. En un sentido similar, Carole Pateman señala que “los hechos fisiológicos de la maternidad y la paternidad nunca fueron socialmente vistos de la misma manera, la paternidad ha significado engendrar. La paternidad ha significado el rol primario, esencial y creativo”.

Este panorama patriarcal, donde la mujer se ha visto disminuida en cuanto a las actuaciones que puede desarrollar en la sociedad, ha sido propiciado, en gran parte, por la estructura familiar que prolonga la figura patriarcal. De acuerdo con Kate Millet, “el patriarcado gravita sobre la institución de la familia. Ésta es, a la vez, un espejo de la sociedad y un lazo de unión con ella; en otras palabras, constituye una unidad patriarcal dentro del conjunto del patriarcado.

Las mujeres, en muchas regiones y por siglos, han sido cosificadas; deshumanizadas e ignoradas jurídicamente como personas. Sin embargo, se ha ido avanzando en un empoderamiento jurídico de las mujeres, mas no social, porque ello implicaría modificar los patrones culturales y económicos de la sociedad. En este sentido, el derecho ha servido solamente como un discurso normativo para dar la apariencia de que las mujeres ya son reconocidas realmente por el Estado, aunque esta normatividad sea letra muerta.

En los patriarcados contemporáneos, la prioridad de derecho del varón se ha visto recientemente menoscabada por la concesión del divorcio, la ciudadanía y la propiedad a la mujer.

No obstante. su equiparación con un mero objeto poseído sigue manifestándose en la pérdida del apellido, la obligación de residir en el domicilio del marido y la presunción legal de que el matrimonio supone, por parte de la esposa, el cuidado del hogar y el consorcio (sexual) a cambio de protección económica.

De esta forma se observa que mientras en el pasado contar con políticas públicas de género no era una prioridad para las autoridades, actualmente es una exigencia mundial. Sin distinguir entre fronteras, razas, edad, riqueza o pobreza, la gran mayoría de las mujeres en algún momento de su vida han sido víctimas de discriminación por el simple hecho de ser mujeres, ya sea en el

ámbito familiar, social o laboral, entre otros, o han experimentado los conocidos micromachismos, que son difíciles de detectar y que incluso cometen algunas mujeres en contra de otras mujeres, al ser una costumbre social normalizada y tolerada desde el núcleo familiar, lo que ha permitido que se exteriorice a los diversos ámbitos de la vida pública, incluso por el propio Estado en el actuar de sus instituciones.

Otro de los problemas que enfrenta el éxito de las políticas públicas es la falta de continuidad ante los cambios de gobierno. Ernesto Stein y Mariano Tommasi explican por qué las experiencias con las políticas varían en las diversas jurisdicciones:

Mientras algunos países mantienen políticas encaminadas en la misma dirección básica durante periodos prolongados, creando así un entorno estable y predecible, otros las modifican frecuentemente, a menudo con cada cambio de gobierno.

Mientras algunos países adaptan ágilmente sus políticas a los cambios de las circunstancias externas o innovan cuando las políticas pierden eficacia, otros reaccionan con lentitud o gran dificultad, aferrándose a políticas inapropiadas por demasiado tiempo.

Mientras algunos países aplican y hacen cumplir eficazmente las políticas promulgadas por el parlamento o el ejecutivo, otros se toman un tiempo considerable para ponerlas en marcha o nunca lo hacen de manera eficaz.

Mientras algunos pases adoptan políticas concentradas en el interés público, otros promulgan políticas abundantes en tratamientos especiales, lagunas legales y excepciones.

En México, esta falta de continuidad en las políticas es una constante, lo que no brinda una atmósfera de estabilidad y permite que los problemas se sigan agravando, pero ahora con distintas vertientes. Por ello, el tema de la igualdad entre mujeres y hombres en México continúa siendo un anhelo difícil de consolidar, y la igualdad sustantiva sigue siendo una obligación lejos de cumplirse.

De acuerdo con Ernesto Stein y Mariano Tommasi, las políticas públicas deben considerar los siguientes aspectos: Estabilidad. La medida en la que las políticas son estables en el tiempo. Sin embargo, no se debe confundir estabilidad con rigidez. Contar con políticas estables no significa que las políticas no puedan cambiar en lo absoluto, sino más bien que los ajustes respondan a cambios de las condiciones económicas o a defectos de las políticas, más que a caprichos políticos.

Adaptabilidad. La medida en la que es posible ajustar las políticas cuando estas fallan o cuando las circunstancias cambian. Esta es la otra cara de la moneda de la estabilidad.

Las políticas deben ser lo suficientemente flexibles como para responder a las sacudidas o cambiar con los tiempos, pero no tanto como para que sean susceptibles de manipulaciones políticas.

Coherencia y coordinación. La medida en la que las políticas se corresponden con políticas afines y son producto de medidas bien coordinadas entre las personas que participan en su diseño y aplicación. En vista de la cantidad de piezas dinámicas que integran el proceso de diseño de políticas y la diversidad de intereses e incentivos presentes, la falta de coordinación puede ser intencional o involuntaria.

La calidad de implementación y ejecución. Más de una política bien concebida ha quedado abandonada en el camino a causa de una aplicación precaria. Cuán bien se aplique y se haga cumplir una política depende mucho de la existencia de una burocracia capaz e independiente y de un poder judicial poderoso.

Orientación hacia el interés colectivo. La medida en la que las políticas procuran el interés

público. ¿Promueven las políticas el bienestar general o canalizan beneficios privados hacia individuos, facciones o regiones específicos? Esta dimensión guarda una estrecha relación con la desigualdad, ya que los miembros de la élite tienen la influencia económica y política para modificar decisiones políticas y hacer que los favorezcan, apartándolas del interés general.

Eficiencia. La medida en que las políticas responden a la asignación más productiva de recursos escasos. Esta característica va de la mano con el grado en el que se tiene en cuenta al público, ya que favorecer a sectores específicos en detrimento del interés general constituye por lo general una asignación ineficiente de recursos.

En materia de políticas de igualdad de género, el logro que se ha alcanzado ha sido el de contar con un presupuesto etiquetado para su instrumentación. Sin embargo, el problema aquí es su correcta planeación y aplicación, así como un adecuado seguimiento, evaluación y exigencia hacia las autoridades. La Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados, el Instituto Nacional de las Mujeres y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dan seguimiento trimestral al cumplimiento de indicadores y ejercicio del presupuesto, a lo que se agrega la facultad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para observar la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres. No obstante, la existencia de todos estos mecanismos de control y vigilancia, aún no se cuentan con sistemas que permitan evaluar cualitativamente el impacto de las políticas públicas.

En primera instancia, es importante entender qué es la igualdad y qué es la equidad. Estos son dos conceptos distintos que se interrelacionan, pero que son en gran medida confundidos por la sociedad y también por las autoridades, lo que genera que ninguno de los dos se lleve a cabo.

La discusión conceptual data de décadas, partiendo desde el aspecto multiculturalista, donde se ha llegado a preguntar “¿qué se necesitaría para que todos pudiesen participar como iguales? ¿La democracia multicultural exige igualdad social? ¿Equidad entre género? ¿Equidad entre regiones? ¿Equidad entre grupos étnicos? ¿Ausencia de dominación y subordinación en el sistema?”

Este desconocimiento de lo que significa, o los alcances que tienen uno y otro concepto necesariamente impacta en el diseño de las políticas públicas y en los resultados que se requieren, toda vez que no existe una orientación ad hoc para alcanzar la igualdad sustantiva y la equidad entre los géneros, atendiendo a la particularidad de cada uno; es decir, a los distintos factores que pueden generar una vulnerabilidad que implicaría reorientar una política pública.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres afirma que por “igualdad de género” debe entenderse la “situación en la cual mujeres y hombres acceden con las mismas posibilidades y oportunidades al uso, control y beneficio de bienes, servicios y recursos de la sociedad, así como a la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar”.

En cambio, el término “equidad de género” no está contenido en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y se ignora la razón por la cual fue omitido. Sin embargo, sí encontramos una definición en la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, que la entiende como el principio conforme al cual hombres y mujeres acceden con justicia e igualdad al uso, control y beneficios de los bienes y servicios de la sociedad, incluyendo aquéllos socialmente valorados, oportunidades y recompensas, con la finalidad de lograr la participación equitativa de las mujeres en la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar.

De estos dos conceptos, es preciso entender que la igualdad no implica que mujeres y hombres deban ser tratados de manera idéntica, sino que tanto unas como otros puedan tener el mismo acceso a las oportunidades en la vida pública y privada. Actualmente, se está trabajando en

incorporar la perspectiva de género, lo que obliga a actuar atendiendo a las diferencias de hombres y mujeres, siendo estas últimas quienes a lo largo de la historia han tenido una participación más limitada en la vida pública principalmente.

Ahora bien, el considerar la perspectiva de género y la necesidad de empoderar a las mujeres en los distintos ámbitos ha obligado al Estado, en todos los rincones del mundo, a instrumentar lo que se conocen como "acciones afirmativas", que de acuerdo con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres son el "conjunto de medidas de carácter temporal correctivo, compensatorio y/o de promoción, encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres".

A las acciones afirmativas también se les conoce como "discriminación positiva", y van encaminadas a revertir la discriminación que sufrió la mujer durante muchos años, particularmente para acceder a puestos de trabajo, o también en la vida política, al establecer una cuota de género en los cargos de elección popular.

En cuanto al término "perspectiva de género", la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres nos dice que es 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.

Respecto a la igualdad sustantiva, mucho se ha hablado sobre que debe existir la igualdad entre mujeres y hombres, pero esto quedaba en el plano del mero discurso al no existir normativamente, de modo que no se obligaba a nadie a garantizar esta igualdad. Con la promulgación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres a la que hemos venido haciendo referencia, se normativiza ese discurso, es decir se formaliza, pero el problema ahora es que esta igualdad se lleve a la práctica diaria, es decir, que sea una realidad tangible para todas las mujeres. En este sentido nos estamos refiriendo a la igualdad sustantiva, que es en lo que debe trabajar el Estado a través de las políticas públicas de género que construyen las condiciones de igualdad necesarias.

En este sentido, la ley antes referida nos proporciona lo que debe considerarse como igualdad sustantiva, entendiéndola como "el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales". Al respecto, Ana Laura Rodríguez Gustá, en su obra "Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención" advierte que las acciones afirmativas que llevan a cabo los Estados "promueven la presencia femenina en los lugares decisorios del Estado".

De igual forma, es importante conocer lo que es la "transversalidad", ya que en México es un mandato presidencial la transversalización de la perspectiva de género en toda la actuación de la Administración Pública Federal. La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres nos dice que la 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".

Otro concepto relevante en materia de políticas públicas de igualdad de género es el de "acciones afirmativas", entendiéndolas según la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres como "el conjunto de medidas de carácter temporal correctivo, compensatorio y/o de promoción, encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres". Estas acciones son el mecanismo más importante para consolidar la igualdad sustantiva, así como para remediar las injusticias generadas por la discriminación de la cual han sido objeto las mujeres por el hecho de ser mujeres.

Como puede apreciarse, en la actualidad ya se cuenta con las definiciones necesarias para poder llevar a cabo acciones en pro de la igualdad de género en México y que ésta sea una realidad y no solamente un juego político que no tendrá resultados favorables y sí un incremento en los indicadores de violencia de género. Sin embargo, estas acciones requieren de voluntad política para su eficacia, y de la participación ciudadana en su totalidad.

El movimiento dirigido a consolidar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres es internacional. Desde las organizaciones de la sociedad civil hasta la Organización de las Naciones Unidas han hablado a favor de combatir la discriminación de género.

La desigualdad de género afecta a más del cincuenta por ciento de la población mundial. Esta desigualdad se agrava aún más cuando la mujer es parte de uno de los considerados grupos vulnerables, como el tener alguna discapacidad física, pertenecer a un determinado grupo racial, no contar con recursos económicos o con estudios, entre otros factores que convierten la situación de esas mujeres en un panorama aún más desalentador.

En el año 1995 se firmó la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Por las declaraciones que allí se realizaron, se considera importante hacer una breve transcripción de algunas de ellas: Decididos a promover los objetivos de igualdad, desarrollo y paz para todas las mujeres del mundo, en interés de toda la humanidad, Reconociendo las aspiraciones de las mujeres del mundo entero y tomando nota de la diversidad de las mujeres y de sus funciones y circunstancias, haciendo honor a las mujeres que han allanado el camino, e inspirados por la esperanza que reside en la juventud del mundo,

Reconocemos que la situación de la mujer ha avanzado en algunos aspectos importantes en el último decenio, aunque los progresos no han sido homogéneos, persisten las desigualdades entre mujeres y hombres y sigue habiendo obstáculos importantes, que entrañan graves consecuencias para el bienestar de todos los pueblos Reconocemos asimismo que esta situación se ha visto agravada por una pobreza cada vez mayor, que afecta a la vida de la mayor parte de la población del mundo y tiene sus orígenes en el ámbito nacional y en el ámbito internacional.

Nos comprometemos sin reservas a combatir estas limitaciones y obstáculos y a promover así el adelanto y la potenciación del papel de la mujer en todo el mundo, y convenimos en que esta tarea exige una acción urgente, con espíritu decidido, esperanza, cooperación y solidaridad, ahora y en los albores del nuevo siglo

Según podemos apreciar, ya desde 1995 la Organización de las Naciones Unidas señalaba los compromisos que debían asumirse para combatir la desigualdad de género y darle a la mujer el lugar que por derecho merece. Estamos hablando de veintidós años en los que si bien se ha avanzado, todavía falta demasiado camino por recorrer para que la igualdad sea un derecho efectivo para las mujeres, más aún cuando estamos viendo en los medios de comunicación cómo la violencia contra las mujeres se ha exacerbado en el último año, mientras que la desigualdad de oportunidades es uno de los principales factores por los cuales es tolerada por parte de las mujeres, al encontrarse en una situación de dependencia económica hacia su agresor.

En este sentido, en la misma Declaración de Beijing se hizo mención de la necesidad de defender los derechos de las mujeres, así como su dignidad humana, para lo cual se cuenta con diversos instrumentos internacionales, como son la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los derechos del niño, la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre otros. En el caso de México, después de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, ya son ley suprema de la nación y deben ser protegidos y respetados por todas las autoridades y proteger de manera efectiva a los principales grupos vulnerables como son las mujeres y las niñas.

Otro punto a resaltar del documento es que “la potenciación del papel de la mujer y la plena participación de la mujer en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluidos la participación en los procesos de adopción de decisiones y el acceso al poder, son fundamentales para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz”.

Lo anterior es un claro reflejo de los avances logrados. Sin embargo, continúan siendo muy pocas las mujeres que llegan a este tipo de cargos. Además, la violencia política que experimentan este tipo de mujeres es muy fuerte y completamente desproporcional a lo que viven los hombres en sus contiendas políticas. A las mujeres se les exige más para que demuestren que son merecedoras de esos cargos.

Otro tema que se abordó en la Declaración de Beijing fue la igualdad de oportunidades y las responsabilidades familiares. Este punto es fundamental para poder consolidar la igualdad, particularmente en el aspecto laboral, ya que la carga del cuidado familiar recae primordialmente en las mujeres, lo que contribuye a que las empresas consideren no contratar a mujeres, o bien darles un trabajo de menor responsabilidad ante las amplias posibilidades de que tengan que ausentarse del trabajo por algún tema familiar, como el cuidado de los hijos. En este sentido, en la Declaración se asentó lo siguiente: La igualdad de derechos, de oportunidades y de acceso a los recursos, la distribución equitativa entre hombres y mujeres de las responsabilidades respecto de la familia y una asociación armoniosa entre ellos son indispensables para su bienestar y el de su familia, así como para la consolidación de la democracia.

Es importante resaltar que la brecha salarial es uno de los principales problemas a los que se enfrentan las mujeres que consiguen acceder al campo laboral. De acuerdo con cifras que se presentaron en el marco de la 61 sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, que se lleva a cabo cada año en la sede de las Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York, la brecha salarial entre mujeres y hombres que realizan el mismo trabajo es del 23% a nivel mundial: En promedio, las mujeres ganan 77 centavos por cada dólar que ganan los hombres. En algunos países la brecha es aún mayor. Por ejemplo, las mujeres en Suecia y Francia ganan 31% menos que los hombres. En Alemania esa diferencia es del 49% y en Turquía del 75%.

En el año 2014 se lanzó la campaña conocida como He for She*,* que tuvo como embajadora a la actriz Emma Watson, quien dio un discurso frente a líderes mundiales, pidiendo su ayuda para lograr que los hombres, desde la infancia, se conviertan en defensores del cambio; haciendo énfasis en que la lucha por la igualdad de género ha contribuido a incrementar el odio de los hombres hacia las mujeres. En este sentido, la inclusión de los hombres en este tipo de movimientos sociales es necesaria para erradicar no solo la desigualdad, sino también la violencia de género.

De acuerdo con indicadores con los que cuenta la Organización de las Naciones Unidas a través de la campaña He for She*,* se sabe que en México, España, Brasil, Perú, Australia, India, Túnez, Rusia, Groenlandia, Italia, Colombia, Ecuador, Chile, Argentina, Paraguay, entre otros, los temas prioritarios en materia de igualdad de género son educación, salud, identidad, trabajo, violencia y política; además, trabajo y violencia son los que mayor preocupación generan (Organización de las Naciones Unidas, 2019). En Estados Unidos, Canadá, China, Japón, Suecia, Finlandia, Reino Unido, entre otros, la principal prioridad es la desigualdad laboral.

Ahora bien, debemos preguntamos qué podemos esperar de todas estas acciones promovidas por instancias internacionales como la ONU, cuando este organismo ha sido objeto de acusaciones en el sentido de que sus empleadas sufren actos de violencia y que existe impunidad respecto de ellos. En diferentes medios noticiosos se publicó esta situación, exhibiendo a un organismo que tanto ha realizado imputaciones a los Estados para que se promueva la igualdad y se erradique la violencia de género. Se transcriben extractos de una nota periodística que aborda la cuestión: Una de las afectadas, que fue violada por un superior, afirmó que pese a presentar evidencias médicas y contar con testigos, una investigación interna concluyó que “no habría pruebas”.

La ONU ha permitido la proliferación de casos de acoso y agresión sexual contra sus empleadas en sus oficinas de todo el mundo, en las que se ignora a las víctimas y los agresores operan con “impunidad”, según una investigación divulgada por The Guardian.

Este periódico británico entrevistó a docenas de trabajadores y ex empleados de la Organización de Naciones Unidas, quienes describieron una “cultura del silencia “ dentro de su estructura y un sistema falido a la hora de respaldar a las afectadas.

“Si denuncias, tu carrera prácticamente se acaba, especialmente si eres asesor”, indicó de manera anónima una de estas empleadas, que confesó haber sufrido acoso por parte de un supervisor dentro de la organización mientras trabajaba para el Programa Mundial de Alimentos.

Por su parte la ONU ha admitido que considera preocupante el hecho de que incidentes de ese tipo no se leguen a denunciar, al tiempo que recuerda que el secretario general, António Gutiérrez, “ha dado prioridad a abordar el acoso sexual y a mantener una política de tolerancia cero” contra esas prácticas.

Una de las afectadas, que denunció que fue violada por un superior del personal de la ONU mientras trabajaba en una localidad remota, afirmó que pese a presentar evidencias médicas y a contar con testimonios de testigos, una investigación interna llevada a cabo por la organización concluyó que “no había pruebas suficientes” para respaldar su acusación.

Junto con su empleo, esa mujer perdió además su visado y pasó meses hospitalizada debido al estrés y el trauma de lo ocurrido, según relató al periódico británico.

The Guardian indica que la ONU ha sido criticada hace tiempo por no investigar de manera adecuada este tipo de hechos y la explotación sexual, perpetrados por sus fuerzas de paz contra aquellos a quienes deben proteger, y grupos de activistas han lamentado la supuesta cultura de impunidad en las oficinas de la organización.

Esto evidencia lo que sucede en todo el mundo, en muchas instituciones públicas y privadas; es el vivir a diario de miles de millones de mujeres que deciden o se ven en la necesidad de adentrarse al campo laboral y padecen acoso, hostigamiento o abuso sexual, colocándolas en situación de vulnerabilidad y desventaja para poder acceder a un trabajo digno y bien remunerado, donde puedan vivir en un entorno sin discriminación y sin violencia.

En países como España, donde se han denunciado graves casos de violencia de género, pero también donde podemos observar que hay mujeres dentro del gabinete presidencial ostentando cargos de gran importancia, se han realizado diversas acciones tendentes a combatir la desigualdad y la violencia de género.

Otro país donde se han presentado problemas de igualdad de género es Reino Unido. Aquí las mujeres tienen la obligación de usar tacones para ir a trabajar como parte del código de vestimenta corporativo. Las mujeres que acuden a laborar sin tacones son sancionadas por transgredir ese código. De acuerdo con medios periodísticos “los miembros del Parlamento debatieron una prohibición al uso obligatorio de tacones altos en los centros laborales, en respuesta a una petición iniciada por una recepcionista que recibió la orden de regresar a su casa sin derecho a pago por usar zapatos bajos”.

En Estados Unidos de Norteamérica mucho se ha hablado por ejemplo de la desigualdad salarial que padecen las mujeres actrices frente a lo que se les paga a sus compañeros hombres. Sin embargo, actualmente el tema más delicado está en lo referente al acoso sexual que padecen las mujeres; desde los casos denunciados en contra del presidente actual Donald J. Trump, hasta aquellos denunciados mediáticamente contra productores, directores y actores de cine, lo que ha derivado en el movimiento *#MeToo* que inició en ese país y que ha sido adoptado internacional-

mente.

En Francia, por ejemplo, actualmente se vive un clima de indignación por la postura tomada por personajes del medio artístico como la actriz Catherine Deneuve, quien publicó una carta firmada por otras personalidades en la que criticó fuertemente el movimiento *#MeToo.* Las críticas contra la actriz la obligaron a pedir disculpas a las víctimas de la violencia sexual al señalar que "la seducción no es un delito".

El caso de Catherine Deneuve evidencia cómo las propias mujeres llegan a ser quienes revictimizan a las propias mujeres, y muchas veces se hace desde la ignorancia, lo que impacta en el aspecto de que los actos de molestia se continúen tolerando, así como también la desigualdad de género.

Finalmente, el año 2018 comenzó en cierta forma con buenos avances para el reconocimiento de las mujeres en la economía, como sucedió con la participación de Christine Lagarde en el Foro Económico Mundial. Esta situación representó un gran reconocimiento para la labor que realizan las mujeres en el mundo, ya que en los cuarenta y ocho años de celebrarse este Foro jamás había sido presidido por mujeres. De acuerdo con el diario El País, esta situación acontece derivado de las "fuertes críticas que ha recibido la organización en el pasado ante la escasa presencia de mujeres en la reunión anual, y por otro, a las recetas que la propia organización ofrece para reducir la brecha entre hombres y mujeres en el terreno socioeconómico".

Esta última razón expuesta sobre el ejemplo que debe dar la organización a las demás instancias al ser promotora de "recetas" es de gran importancia ya que, normalmente, las autoridades u organismos que señalan el camino que debe tomarse para generar algún cambio, son quienes no lo implementan al interior de sus estructuras. Todo lo contrario, son señaladas como instancias donde no se respeta lo que se promulga al exterior. En este sentido el Estado, a través de sus distintas instancias administrativas, debe ser el encargado de la observancia del cumplimiento de los tratados internacionales en materia de igualdad de género, siendo el ejemplo hacia el sector privado.

El contexto de desigualdad por razones de género que se vive en México, que se ha exacerbado en los últimos años, obliga al Estado a tomar acciones para combatir esta situación que tanto daño le está haciendo a la sociedad; una sociedad que no puede ni debe acostumbrarse o ser inmune a vivir en un entorno donde es normal que a una mujer se le discrimine por el hecho de ser mujer.

Es necesario precisar que la igualdad de género no es una ideología como podrían pensar quienes están en contra de los movimientos sociales que han dirigido esta lucha por la igualdad. Nada más lejos de la realidad. La igualdad de género es un derecho humano que debe respetarse y ser efectivo en todos los ámbitos de la vida pública y privada.

En el caso de México el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres lo tenemos reconocido normativamente en el artículo 1, primer y último párrafo, así como artículo 4, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen lo siguiente: Artículo 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 4. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Como bien lo demuestra la redacción de los artículos transcritos, la igualdad de género responde a un derecho humano y no a una prerrogativa de los gobiernos, y para hacer eficaz este derecho es necesaria la instrumentación de políticas públicas que promuevan, entre otras cosas, un cambio cultural en hombres y en mujeres para adecuarse a la nueva realidad, que no es más que la posibilidad real y tangible para las mujeres de ocupar espacios que solamente eran accesibles para los hombres.

El mecanismo que tiene el Estado para consolidar la igualdad sustantiva es a través de las políticas públicas. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 presentado por el entonces Presidente Enrique Peña Nieto contiene de manera transversal la perspectiva de género en todo el actuar de la Administración Pública Federal; ello significa que en todos los servicios que brinde el Estado a nivel federal deberán considerarse las circunstancias de género para su implementación.

Atendiendo a lo anterior, habría que evaluar si las autoridades están verdaderamente capacitadas para brindar un servicio con perspectiva de género, tomando en consideración que un curso de veinte horas no significa que ya se está capacitado en el tema, cuando la costumbre del trabajo de años es mucho más fuerte que una semana al año de sensibilización en el tema. Lo que se quiere resaltar aquí es que es necesario luchar contra la inercia de una cultura machista y patriarcal que se tiene prácticamente desde que nacemos, y que es necesario modificar y conciliar con los nuevos esquemas de igualdad de género.

En los últimos años hemos sido testigos de los altos índices de violencia que experimentan las mujeres en gran parte del mundo, ya sea en países desarrollados como en aquellos en vía de desarrollo como es México y Latinoamérica.

Los medios de comunicación han sido un factor importante para permear en los hogares para ir modificando los anteriores patrones e ir empoderando a las mujeres, haciendo evidente los actos de molestia que experimentan en sus hogares, en el trabajo y en la calle, así como la desigualdad que aún sigue vigente en los distintos ámbitos de la vida y que nos deja ver que la igualdad sustantiva está todavía muy lejos de consolidarse. Los medios de comunicación se han utilizado para fomentar una cultura de igualdad y respeto hacia las mujeres, y han hecho evidente la alta cifra de actos de violencia que ocurren contra las mujeres en México y en distintos lugares del mundo, así como los elevados índices de desigualdad.

En este sentido, el empoderamiento de las mujeres, que se ha llevado a cabo en mayor medida gracias a las acciones que toman muchas organizaciones de la sociedad civil, ha generado lamentablemente un desequilibrio en el sentido de que no se ha trabajado con los hombres para que acepten el nuevo rol femenino, lo que ha derivado en mayores actos de violencia que se ven reflejados en los altos índices de feminicidios o de casos de violencia familiar.



La participación de las organizaciones de la sociedad civil ha sido fundamental para alcanzar los logros que se han obtenido en materia de igualdad de género; pero quien tiene la obligación de incentivar estos cambios es el Estado a través de políticas públicas, siendo en el caso de México el Instituto Nacional de las Mujeres la instancia encargada de promover y vigilar el cumplimiento de las políticas de género que deban instrumentar cada uno de los entes del Estado desde el área de su competencia. Esta tarea se lleva a cabo a través de estrategias, líneas de acción y metas establecidas en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación "PROIGUALDAD", estando vigente actualmente el 2013-2018, que obedece a lo contenido en el Plan Nacional de Desarrollo y respecto del cual se cuentan con indicadores de cumplimiento al haberse cumplido la temporalidad de las políticas instrumentadas.

En México, como sucede en muchos países del mundo, los discursos y las normas en materia de igualdad se quedan en anhelos de cambio; no se materializan, y son poco exigidos. *Sin embargo, en* los últimos años hemos sido testigos de un despertar social que exige por ejemplo justicia para las mujeres víctimas de violencia, pero no así en otros ámbitos como es en la desigualdad salarial, en la vida política, entre otros.

El tema de la violencia se ha exigido, principalmente, a través de manifestaciones, declaraciones en medios de comunicación, entre otros, e incluso ha llegado a instancias internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos con el caso del Campo Algodonero, cuya resolución obligó al Estado Mexicano a tipificar el homicidio de mujeres por razones de género con un tipo penal muy específico, el del femicidio. Este es un claro ejemplo de la exigencia del cumplimiento de los derechos de las mujeres, pero son pocos los casos que han visibilizado un verdadero despertar de las instituciones y de la sociedad en su conjunto.

Mundialmente nos estamos enfrentando a un proceso de emancipación de las mujeres, particularmente las provenientes de las nuevas generaciones; generaciones que cuentan con mayor nivel de estudios, un panorama más preciso de lo que buscan en la vida y exigencias sociales que

harán al Estado para que este haga su trabajo de garantizar su desarrollo de manera igualitaria.

Según Anne Goetz, la justicia de género “puede definirse entonces como el logro de la igualdad entre mujeres y hombres en conjunto con las medidas para reparar las desventajas que llevan a la subordinación de las mujeres y para permitirles acceder y controlar los recursos en combinación con la agencia humana”.

Conclusiones

De todo lo expuesto podemos advertir que las políticas públicas que ha debido instrumentar el Estado —prácticamente de manera obligatoria ante la continua y creciente desigualdad que existe entre mujeres y hombres en distintos ámbitos—, si bien han obtenido algunos avances en pro de la igualdad sustantiva, requieren aún demasiado por hacer.

El Estado continúa en deuda con las mujeres, quienes se ven obligadas en ciertas ocasiones a tomar acciones personales para salvaguardar su integridad, o bien a relegarse aún más por temor a las consecuencias privadas y sociales, como sería el abandono de su lugar de atender a su familia, sumado a una recriminación social por supuestamente querer involucrarse en el ámbito masculino del trabajo.

Los altos índices de violencia son en gran parte consecuencia de la desigualdad de género, derivada de la ignorancia, tanto de hombres como de mujeres, sobre lo que implica la igualdad de género y lo importante, justo y necesario que es que las mujeres puedan desarrollarse en todos los ámbitos sin tener que padecer críticas, abandono familiar o incluso la muerte.

En este sentido, la evaluación de las políticas públicas, aunque de cierta forma deficiente —al solo presentar cifras que no reflejan un cambio real de conciencia en la sociedad— requiere de una nueva dirección. También es urgente una modificación en las políticas públicas de igualdad de género, así como de prevención y de erradicación de la violencia contra las mujeres. Todos los días, en muchos lugares del mundo escuchamos y vemos una ola creciente de denuncias sociales, que exigen un cambio a sus autoridades y al resto de la sociedad, para que se involucre en un problema que es de todas y todos.

Como sociedad no podemos ser apáticos, y mucho menos acostumbrarnos a este tipo de problemáticas. Si no se atiende de manera efectiva, costará muchas generaciones alcanzar un cambio mínimo. Los derechos de las mujeres no son un capricho; su respeto y eficacia es una obligación para el Estado.

En este sentido, para avanzar en la igualdad sustantiva es necesario un cambio cultural, que debe ir instrumentado desde la educación básica hasta la superior. Esto quiere decir que es necesario transversalizar la perspectiva de género en todos los planes de estudio, así como en el sector laboral. Sin embargo, es el Estado, a través de sus instituciones, quien debe dar el ejemplo al sector privado, y promover estímulos fiscales a las empresas que estén generando un cambio cultural en el ámbito laboral a favor de la igualdad. Finalmente, se debe realizar una revisión y valoración plena de los operadores de justicia, quienes carecen de formación para juzgar con perspectiva de género, dejando desamparadas a muchas mujeres.

Las Políticas Públicas de la Salud para la Mujer en México

Ana Laura Veloz Sandoval[1]

En años recientes el concepto de género ha irrumpido en la agenda de los gobiernos y de los organismos multinacionales. Aun cuando en la actualidad el enfoque de género es considerado fundamental, la definición de las políticas públicas -entre ellas las de salud-, no ha tenido todavía el efecto deseado en la formulación y mucho menos en la implementación de acciones que verdaderamente impulsen la equidad de género. Esto se debe en parte a que este tema no es neutro en ninguna sociedad, ya que cuestiona la visión estereotipada de un mundo que valora de forma diferente el quehacer de los varones y las mujeres, y da, por lo general, más peso a lo relacionado con los primeros. Sin embargo, en virtud de que las mujeres son las protagonistas principales de muchas políticas públicas, por ejemplo, en el campo de la educación y la salud, es en éstas en donde se ha procurado imprimirles un enfoque de género con resultados todavía por evaluar.

Una de las formas que emplea el Estado para relacionarse con la sociedad son las políticas públicas. Éstas se definen como las acciones controladas por el aparato estatal y que afectan tanto el espacio público como el privado. Su objetivo principal es impulsar el desarrollo y alcanzar mejores niveles de vida para la población en los distintos sectores de una sociedad.



Por una parte, se refieren a la acción del gobierno en sus distintas dimensiones: los contenidos, la elaboración, aplicación e impacto de estas políticas y las diversas acciones gubernamentales relacionadas a las mismas; la estructura institucional, la característica de los distintos actores, los instrumentos utilizados en el accionar gubernamental, los problemas y condicionantes que se enfrentan en cada proceso, entre otros. Todo esto, como un proceso para mejorar la calidad y nivel

1 Veloz Sandoval, Ana Laura. Las políticas públicas de salud para la mujer en México. Documento de trabajo. No. 618, mayo del 2015. Págs. 1-53

de vida, y el bienestar social a través de las agencias, programas, e instituciones en los distintos niveles de gobierno. Por otra parte, las políticas públicas se refieren a las acciones de los distintos niveles de gobierno, aparatos administrativos, instituciones de interés público, organismos internacionales, organizaciones sociales y partidos políticos vinculados con el diseño, aplicación y evaluación de políticas. En los últimos años se ha observado en el ámbito de las políticas públicas, tanto al interior de los países como a escala internacional, un impulso a la creación de estrategias con enfoque o especializadas en distintos factores socio demográficos, la equidad social y de género, el desarrollo sustentable, entre otros.

En las ciencias sociales el concepto género ha sido definido como el sistema prevaleciente de papeles sociales, expectativas y estatus del hombre y la mujer en determinada sociedad o cultura. Este sistema afecta tanto la forma en la cual la sociedad valora en conjunto al hombre y a la mujer, como la manera en que el hombre y la mujer se ven a sí mismos y se relacionan uno con el otro en el nivel personal. Es decir, se refiere a relaciones que surgen de distintas construcciones sociales y culturales, construidas a lo largo del tiempo en cada sociedad, independientemente de las diferencias biológicas y físicas que existen entre cada sexo.

La década de los años cincuenta y sesenta fueron el escenario de una gran preocupación por el crecimiento de la población. A la par de este fenómeno, los movimientos sociales ganaron un espacio en el espectro social. Uno de los movimientos que emergieron con más fuerza fue el relacionado con las mujeres y la equidad de género. Si bien desde las décadas de los sesenta y setenta las organizaciones de mujeres empezaron a tener una presencia en el panorama social, no es sino hasta los noventa cuando logran, con la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo y con la Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial de la Mujer, colocar en el plano internacional la discusión sobre las relaciones de género.

En el campo de la salud, en la conferencia de El Cairo las mujeres llamaron la atención sobre el enfoque que se utilizaba en los servicios de salud, en donde eran vistas sólo en su dimensión reproductiva. El origen de este énfasis era la preocupación por el crecimiento de la población, el cual estaba directamente asociado con la pobreza en los países en vías de desarrollo. En este contexto de las políticas públicas en salud -empeñadas en controlar el tamaño de la población mediante actividades que se concentraban en las mujeres- y a partir de la presión ejercida y el constante trabajo de los movimientos de mujeres, se propuso aplicar en los servicios de salud el concepto de salud reproductiva, el cual incluye otros aspectos esenciales para las mujeres.

En cuanto a la transición social en México, se observa, por ejemplo, la integración cada vez mayor de las mujeres al mercado laboral. También se ha presentado un crecimiento de los hogares monoparentales y con jefatura femenina. Estos datos reafirman lo mencionado con anterioridad y muestran cambios importantes dentro de la estructura familiar y de la sociedad en el país.

En términos de la transición epidemiológica, las causas de muerte y la incidencia de las principales enfermedades se ha modificado también en las últimas décadas. En general, las causas más frecuentes de fallecimientos son las enfermedades cardiovasculares, los neoplasmas malignos, la diabetes mellitus y los accidentes. Sin embargo, estos padecimientos no afectan a ambos sexos por igual.

En la mayoría de los países la incorporación de la perspectiva de género a la agenda pública es un producto de años de esfuerzo y lucha por la legitimidad de movimientos de distintos grupos dentro de la sociedad. Aunado a esto existe un creciente interés por la investigación en estos rubros y por la generación de conocimiento sobre las relaciones de género y las diferencias entre las oportunidades de hombres y mujeres en sociedades específicas. Al mismo tiempo, se ha necesitado de un creciente consenso internacional sobre la importancia y la necesidad de contar con una mayor equidad en los procesos y políticas públicas de desarrollo, diferenciando las necesidades de grupos específicos de la población. Esta lucha constante se ha traducido en un mayor compromiso

por la equidad y la igualdad de género. Junto con estos esfuerzos, es indispensable terminar con las prácticas discriminatorias existentes entre cada uno de los grupos de la sociedad.

La sociedad ha asignado a las mujeres un papel dedicado a la reproducción, dejando de lado la responsabilidad de las mujeres en otros ámbitos del quehacer social. En los últimos años, actos como la adopción de la propuesta de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo de El Cairo han sido propiciados por el fortalecimiento de la capacidad de negociación de los movimientos de mujeres y de equidad de género. Aquí se resalta la necesidad de la existencia de un organismo gubernamental que oriente la política de género, así como la de programas enfocados a mujeres dentro de las acciones de salud. Con la instalación y el funcionamiento de estos programas, se puede corroborar la trascendencia que ha cobrado cada día el tema de las mujeres y, en años más recientes, la equidad de género. Además, ello muestra los esfuerzos que se han hecho desde los gobiernos para el cumplimiento de los acuerdos internacionales. Las mujeres han sido el centro de diferentes políticas públicas en salud.

La primera vez que las mujeres se convirtieron en un grupo objetivo fue con las políticas de planificación familiar a lo que siguió el enfoque de la salud materno infantil y, finalmente, en los años noventa se comenzó a aplicar el enfoque de la equidad de género. En siglo XX fueron varias las experiencias en las políticas de población. En un primer momento se pasó de modelos pronatalistas o sin preocupación alguna en el crecimiento de la población a modelos que buscaban disminuir las tasas de crecimiento, en particular en los países en vías de desarrollo.

Hasta los años sesenta, las políticas de población en Latinoamérica eran abiertamente pronatalistas. Sin embargo, la preocupación del crecimiento poblacional ligado a la pobreza hizo que la política cambiara a la del control natal. En Latinoamérica, desde que se iniciaron las políticas de planificación familiar, se han tenido experiencias contrastantes debido a las diferencias culturales, sociales y económicas, sumadas a los diferentes momentos que cada nación ha atravesado en la transición demográfica.

Hasta los años sesenta, las políticas de población en Latinoamérica eran abiertamente pronatalistas. Sin embargo, la preocupación del crecimiento poblacional ligado a la pobreza hizo que la política cambiara a la del control natal. En Latinoamérica, desde que se iniciaron las políticas de planificación familiar, se han tenido experiencias contrastantes debido a las diferencias culturales, sociales y económicas, sumadas a los diferentes momentos que cada nación ha atravesado en la transición demográfica.

Otro problema central es la palabra *política* misma, que procede del inglés como polic*y.* Para los anglófonos la voz politics es lo que Weber definiría como la dirección del Estado o el esfuerzo de influir en quien lo dirige. En contraste, *policy* evoca, según Fred Frhock, el patrón de acción gubernamental que estimula la cooperación social o desestimula el conflicto; o como lo refiere Thomas Dye, Policy es lo que el gobierno opta por hacer o no hacer. Es evidente, además, que Politics es el objeto de la Ciencia Política y Policy de la Ciencia de las Políticas.

El padre mismo de las políticas públicas. Harold Lasswell, las imaginó como un medio para mejorar al gobierno, y sin embargo distingue a las políticas públicas y las políticas privadas. Según lo expresa, las corporaciones privadas y aun los individuos tienen políticas, es decir policie*s.* Si fuera de tal modo, la noción misma habría perdido toda significación, pues como afirmaba Adam Smith hace muchos años, la diferencia en Inglaterra entre la pólice *y* policy*,* es que la primera se refería a la administración de la ciudad como congregación cívica, en tanto que la policy era el arte del gobierno, el conocimiento de las reglas, principios y máximas destinadas al buen gobierno.

No hay que olvidar que para los anglófonos polity significa, literalmente, régimen o Constitución Política, y polic*y* el curso de acción colectiva referente a la misma. Ambas son inherentes a la ciudadanía, a la política como oficio de civilidad de los miembros del Estado, y por tanto *Policy* no

puede referirse a lo privado.

De acuerdo al autor *Eugene Bardach* la definición del problema es el mejor punto de partida y la argumentación de una propuesta es, casi inevitablemente, el punto final.

La construcción de alternativas y la selección de criterios para evaluarlas invariablemente surgen desde el inicio. La obtención de información es un paso que encontramos de manera recurrente durante todo el proceso y especialmente cuando nos concentramos en la definición del problema y en la proyección de los resultados de las alternativas consideradas.

A partir del inicio de la década de los sesenta, se discute de manera intensa la necesidad de fomentar el sentido de pertenencia a la comunidad y participar en su construcción. Hay conciencia de que la cohesión social no puede lograrse sólo mediante la voluntad de la ley y su aplicación, sino también exige de los ciudadanos la decisión libre de adhesión y de participación en su comunidad.

El hecho de saberse y sentirse ciudadano de una comunidad es lo que motiva a los individuos a trabajar por ella. Este concepto apela, pues, al lado "racional" que asume la necesidad de que una sociedad sea justa para que sus miembros perciban su legitimidad, y al "afectivo", representado, sin más, por los lazos de pertenencia al grupo, que no hemos elegido, pero del cual formamos parte y nos da identidad. Así, razón y sentimiento se unen.

El concepto de ciudadanía, por lo mismo, integra la exigencia de la justicia y hace también referencia a que se es parte de un grupo, el cual es origen, identidad y también razón de ser.

La naturaleza de la ciudadanía remite primariamente a una relación política entre el individuo y la comunidad, en virtud de la cual el individuo es miembro de pleno derecho de ésta y le debe lealtad permanente.

El concepto de ciudadanía parte de una doble raíz, la griega y la romana, y se origina en dos modelos de democracia que atraviesan la historia: la participativa y la representativa. Lo que resulta depende de la versión que se tome, de que la democracia sea "el gobierno del pueblo" y no sólo el "gobierno querido por el pueblo".

El origen de esta discusión, que resulta tan moderna, nace en el período que va de la Grecia Antigua, en la Atenas del siglo V A.C., y abarca hasta el siglo I de nuestra era, cuando termina la República y surge la Roma Imperial. En este período aparecen dos conceptos de ciudadanía: la tradición política, propia del *polites* griego, y la tradición jurídica del *civis* latino.

Existe hoy un consenso entre los estudiosos de la ciudadanía, y también entre los miembros de las organizaciones de la sociedad civil, que ésta hace referencia decidida} derecho y a la capacidad que tienen los ciudadanos a participar de las decisiones públicas.

Una formulación que recoge bien la idea actual de ciudadanía es la que propone Fernando Savater: "entiendo por ciudadano el miembro consciente y activo de una sociedad democrática que conoce sus derechos individuales y sus deberes públicos, por lo que no renuncia a su intervención en la gestión política de la comunidad que le concierne ni delega automáticamente todas las obligaciones que ésta impone en manos de los 'especialistas en dirigir'..."

El sistema Nacional de salud se caracteriza por estar fragmentado en múltiples subsistemas, donde diversos grupos de la población cuentan con derechos distintos.

En 2004, el Seguro Popular inició con la finalidad de brindar protección financiera a la población no afiliada a las instituciones de seguridad social. Este programa representa un avance en términos de igualdad y protección social de la salud. Sin embargo, su paquete de servicios es limitado en comparación con la cobertura que ofrecen actualmente el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a

sus derechohabientes.

Si bien el Sistema de Salud Pública cuenta con una amplia red de atención médica, en ocasiones la falta de respuesta ha propiciado que la población busque la atención en el ámbito privado, la asistencia social e incluso mediante la automedicación. Para lograr mayores niveles de eficiencia y poder atender de mejor manera las necesidades de la población, es necesaria una planeación interinstitucional de largo plazo, una mejor administración de riesgos, así como solidaridad, compromiso y corresponsabilidad entre las instituciones y los diferentes grupos poblacionales.

Es de preocuparse cuando el propio Plan Nacional de Desarrollo indica que existen tres factores que inciden negativamente en la capacidad del Estado para dar plena vigencia al derecho a la salud y que, por tanto, requieren atención: Primero, el modelo con que fueron concebidas las instituciones del sector ha estado enfocado hacia lo curativo y no a la prevención.



En segundo lugar, no han permeado políticas con enfoque multidisciplinario e interinstitucionales hacia el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud. En este sentido, destaca como un reto a enfrentar la diversidad de hábitos y costumbres de la población en materia de conocimiento y cuidado de la salud.

Tercero, en la rectoría y arreglo organizacional vigentes, donde prevalece la participación de instituciones verticalmente integradas y fragmentadas, que limitan la capacidad operativa y la eficiencia del gasto en el Sistema de Salud Pública.

Existe una gran necesidad de desarrollar políticas públicas y programas que enfrenten estos cambios, teniendo en cuenta las necesidades o carencias de grupos específicos de la población, con un enfoque de género y de ciclo de vida. Es decir, que se atiendan los problemas de la población no sólo en función del sexo, sino también de las características sociales y culturales propias de hombres y mujeres. Además, es necesario que estos problemas se vean con una clara idea de que los grupos de edad se refieren no sólo a eventos cronológicos, sino también a distintas etapas de la vida: nacimiento, vida productiva, reproductiva, adultos mayores, etcétera.

Ya contamos con la perspectiva de género, es uno de los ejes transversales del Plan Nacional de Desarrollo sin embargo necesitamos que las políticas públicas se construyan desde la visión de género, tomando en cuenta a las mujeres y considerando los factores culturales de la sociedad mexicana o bien trabajar para eliminar tabúes como el hecho de que en las zonas rurales las mujeres no puedan ser revisadas por otro hombre que no sea su esposo, la visión de las políticas públicas de salud para las mujeres no se limitan a salud sexual y reproductiva son mayores los retos para atender la salud de las mexicanas.

Políticas de Empleo en México

José Cervantes Calderón[1]

Las políticas públicas son proyectos de aceptación general, desarrollados por el sector público, que gozan de la pretensión de ser justos y están motivados por la exigencia de dar solución a los problemas surgidos de la realidad histórica. Es evidente que un Estado con políticas públicas que reflejen un buen conocimiento de las cosas, políticas realistas, eficientes, tendrá herramientas para poder enfrentar exitosamente las coyunturas nacionales que se presentan dentro de un entorno sumamente competido, siempre que exista voluntad política de llevarlas a la práctica mediante instrumentos legislativos (leyes, principalmente) y ejecutivos (programas).

El futuro de México dependerá, entre otras causas, de nuestra capacidad para concebir, aceptar, dar forma legal e instrumentar políticas que impulsen el desarrollo de la población. Así, compartiendo una visión conjunta de lo que requerimos en México, los ciudadanos, las instituciones, los diversos tipos de organizaciones que ejecutan funciones de interés público y las autoridades, trabajando sinérgicamente, impulsarán el nivel de vida de nuestros compatriotas. Adicionalmente, consolidaremos no sólo una necesaria estabilidad en nuestra política, sociedad y economía, sino que nos situaremos en una mejor posición respecto de la competencia global que enfrentamos.

No es suficiente que un país establezca objetivos beneficiosos para su población. Adicionalmente, es necesario que -como sucede con los objetivos humanos- se reconozca que debe haber jerarquía entre ellos. Creo que a todos nos parece razonable destinar no sólo un presupuesto mayor, sino mayores esfuerzos, a la educación, la salud y la seguridad públicas que a otros que están al servicio de los nombrados. Dentro de las políticas públicas sucede lo mismo: las políticas públicas sociales tienen prevalencia sobre las políticas que se refieren a infraestructura, porque están a su servicio. Y -para terminar esta línea de pensamiento- dentro de las políticas sociales, existen también órdenes.

Definiciones sobre políticas públicas hay varias, pero llama la atención que haya tantas variaciones de una a otra. Por eso surge la siguiente pregunta ¿qué es lo que pretenden definir? Quizá aquí esté el problema. La solución consiste en introducir un enfoque fenomenológico para definir dichas políticas.

Algunos autores consideran que el actor principal de las políticas públicas es el gobierno, por lo que se enfocan más, en su definición, simplemente a ver la voluntad del gobierno. Por lo mismo comentan que “las políticas públicas generalmente se definen desde el punto de vista de la «decisión» del gobierno, que opta o no por aplicar. Dye menciona que una política pública es aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer*”.* Otros autores prefieren hacer énfasis en el hecho de que una política pública es una práctica social, como Frohock, quien considera que “una política pública es: una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas”. Por su parte, en una obra reciente, Lahera propone definir a las políticas públicas como “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”.

1 Cervantes Calderón, José. Políticas de empleo en México. Documento de trabajo No. 245, junio del 2006. Págs. 73



Me parece que se requiere una definición más estricta que las mencionadas. No basta para definir a las políticas públicas lo que afirman. Pero en el caso de Lahera, me parece que es un error pensar que las políticas públicas tengan que ser definidas de manera democrática. No estoy convencido que la democracia, ya sea como hecho o como valor, deba tomarse como elemento fundamental de la definición de políticas públicas.

Ni como hecho ni como valor, comenté. La democracia, como hecho, ¿es elemento *sine qua non* de la definición de políticas públicas? Si así fuera, supondría que una política pública lo es sólo cuando ha sido definida (o procesada, según Lahera) democráticamente.

Esto es, sujeta a las normas constitucionales, las que tendrán que haber sido definidas también de manera democrática. Y si hubiera alguna duda al respecto ¿tendríamos que hacer un estudio socio-histórico sobre la democracia en el momento en que se definieron las normas constitucionales? y ¿con qué criterio: con el nuestro, actual, o con el que se tenía cuando se produjeron. Esto nos llevaría a varios problemas. Por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos: Su constitución fue redactada y promulgada (el 17 de septiembre de 1787) por 55 delegados que fueron electos sin intervención de mujeres, excluyendo el voto de los negros, y de las personas que no poseyeran un activo determinado. Su constitución, entonces, ¿fue definida en forma democrática? Los objetivos públicos que de ahí surgieron ¿fueron elaborados de forma democrática? No en los términos que le daríamos, en nuestros días, a la palabra “democrática”.

El problema sería peor si, en lugar de hacer un análisis socio-histórico, hiciéramos un análisis ético, es decir valorativo. La exclusión de personas de etnias negras, de mujeres y de propietarios, en la elaboración de una Constitución que los regirá a todos ellos -incluso condenando a los negros a vivir en esclavitud- ¿es un acto democrático? ¿Será necesario decir que no? Queda, entonces, mostrado que la democracia no puede ser un criterio para definir a las políticas públicas.

Si aplicamos a México el razonamiento anterior, no la definición de Lahera no saldría mejor parada. ¿Acaso podríamos decir que las restrictivas políticas de empleo mexicanas gozan de la aceptación mayoritaria de la población? Evidentemente que no.

Es entonces importante introducir el método fenomenológico para conseguir una definición más adecuada al sujeto que vemos todos los días: Existen políticas públicas, que son desarrolladas principalmente por el sector público (pero no sólo por él) y que gozan de aceptación general, porque el público supone que, si lo apoya el gobierno, o las leyes, o los medios de difusión masivos, deben ser aceptadas por todos.

El enfoque que daré, entonces, para la definición de políticas públicas, es el propio de la fenomenología, que es el más adecuado para las ciencias sociales, ya que no pretenden dar definiciones valorativas, sino simplemente decir lo que sucede.

Las políticas públicas son proyectos de aceptación general, que gozan de la pretensión de ser justos, cuya aplicación depende mayoritariamente de los órganos del Estado.

La definición propuesta pretende responder a las características de una definición real, es decir: Que se refiera a lo definido y sólo a lo definido, y que se defina por género próximo y diferencia específica. El género remoto es “proyecto”, el género próximo es “de aceptación general, que gozan de la pretensión de ser justos”, y la diferencia específica es “cuya aplicación depende mayoritariamente de los órganos del Estado”.

Esto se justifica etimológicamente hablando, porque la voz *proyecto* viene del latín projectio*,* “acción de echar para adelante”, según Coraminas. Pero es también el efecto de ser “proyectado”, y en tal virtud, se puede tratar, por ejemplo, de un “conjunto de escritos, cálculos y dibujos que se hacen para dar idea de cómo ha de ser y lo que ha de costar una obra de arquitectura o de ingeniería”.

En el caso que nos ocupa, una política pública es algo proyectado, en alguno de los muchos sentidos que puede tener el término. Es algo que ha sido propuesto, con el fin de que se discuta y se lleve a cabo. Por lo mismo, puede ser, también, algo publicado (i.e., hecho público), lo que en nuestro país se hace en el Diario Oficial de la Federación. Por último, se trata, para nuestro interés, de algo que ha sido “yecto” o “lanzado” y que ha sido “tomado” por alguien. Ese alguien es el público en general. De aquí que afirme que una política pública es un proyecto de aceptación general, y es de aceptación general, porque tiene la pretensión de ser justo. Esto es evidente, dado que difícilmente un proyecto podría gozar de aceptación general si no se fundara en una convicción, impresión o vivencia de que es justo.

Última parte de la definición: “...cuya aplicación depende mayoritariamente de los órganos del Estado”. Y esto es así porque es de interés nacional. No se deja al actuar voluntario, coyuntural, contingente, de los particulares, sino que se acepta que el Estado debe ser el elemento fundamental de su realización, es decir, de hacerlo real, de lograr que tenga existencia efectiva. Por lo mismo, se exige al Estado que lo realice y se le recrimina su omisión -real o imaginaria- de hacerlo, so pena -de nuevo realmente o sólo existente en el imaginario colectivo- de perder un activo nacional fundamental. Valga el ejemplo de la intervención del Estado en la generación de electricidad: En México se considera no sólo como una atribución legal exclusiva del Estado y, por tal motivo, se establece así desde la Constitución. Y tiene -por supuesto- la pretensión de ser justa... no el hecho de ser justa en verdad. Pero esa es una de las características de la definición de política pública, que le baste tener la pretensión de ser justa. Y no porque la justicia real no importe: Creo que es lo que importa más. Un Estado con políticas públicas que reflejen un buen conocimiento de las cosas, un Estado con políticas realistas, eficientes, que respondan a las exigencias de justicia de sus nacionales, podrá enfrentar exitosamente las coyunturas nacionales que se presentan dentro de un entorno sumamente competido[24], pero para pasar al campo de la justicia concreta abandonaríamos el método fenomenológico que he decidido adoptar.[25] De nuevo: No es que no importe la justicia como exigencia real, y las formas efectivas de llevarlas a la práctica, pero en este escrito me interesa enfocar las políticas públicas que existen independientemente de que sean justas, mientras que gocen de aceptación general.

Me permito proponer un ejemplo: Sugiera usted ante un público heterogéneo que se privatice el Instituto Mexicano del Seguro Social. Podemos suponer que las reacciones -aunque la mayoría de la gente no comprenda que se entiende por "privatizar"- serán totalmente en contra. El IMSS es considerado la concretización de una política pública de atención médica (semi) gratuita para los trabajadores. No importa que su pasivo laboral (seis veces mayor que los pasivos del Instituto Bancario de Protección al Ahorro) ponga en peligro su viabilidad y hasta las finanzas nacionales. Tampoco importa, por supuesto, que exista(n) alguna(s) alternativa(s) viable(s). La respuesta es un rotundo no, al menos de manera general (siempre existirán personas con imaginación creativa), debido a que el colectivo nacional lo considera justo. He aquí una concretización de una política pública.

Las políticas públicas de empleo son la rama de las políticas públicas que se refieren al fomento, conservación y promoción del empleo (sean o no atinadas, como hemos señalado, e independientemente del lugar que tengan dentro de las políticas públicas). Las políticas públicas de empleo deben apoyar la creación y funcionalidad del mayor número de puestos de empleo. Y lo deben hacer dentro del mercado laboral que tenemos actualmente, es decir, dentro de un mercado laboral que se caracteriza por la movilidad. Por tal motivo, son muy importantes las normas que, de adoptarse, podrían impulsar el empleo en el momento actual en México. De manera enunciativa podemos contar, entre ellas, a las que establecen bancos de horas, las que flexibilizan las relaciones de trabajo (y que dinamizan el mercado laboral), las que crean nuevas formas de contratación, las que simplifican la contratación y el despido (sí: el despido, dado que la rigidez para despedir se convierte en una traba para la contratación y para la creación de nuevos puestos de trabajo, como veremos en este trabajo).

Algo sucede en el mundo actual frente a lo que México debe tomar una postura y mejorar sus políticas de empleo. El "Cónsul mexicano en Hong Kong, con visible incomodidad, comienza a proponer a sus colegas empresarios proveerse de materia prima *china* o de plano cerrar las fábricas y venir a maquilar acá. Impresiona a la consejera comercial del Gobierno, quien urge a desburocratizar. "Necesitamos reaccionar ya, es urgente, a medida que pase más el tiempo los chinos van a tomar más ventaja, y si no lo hacemos las empresas mexicanas van a desaparecer y nuestros obreros se van a quedar sin empleo", urge Mario Leal, el Cónsul mexicano en Hong Kong, la región administrada por *China* y considerada el puente comercial entre el dragón asiático y el resto del mundo".

Es absurdo pretender inventar el hilo negro. Un país que quiera instrumentar una reforma -en este caso sobre políticas de empleo- debe saber qué está pasando en otros países. Dada la globalización actual, tanto del conocimiento, de las telecomunicaciones, del comercio, etc., es evidente que la globalización sí afecta los límites dentro de los que nos podemos mover. Como ningún país es absolutamente autónomo, ni puede promover políticas de empleo al margen de la realidad, es indispensable conocer nuestra realidad, así como las políticas de empleo en otros países. Eso es precisamente lo que pretendo hacer en el presente capítulo, con respecto a algunos países y a sus políticas: Presentar sus directivas y normas sobre empleo.

Diversos países y, sobre todo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han buscado la manera de que, respetando la dignidad del trabajo y de los trabajadores, se adapten las jornadas laborales a las necesidades de la producción -y se promueva el empleo productivo-, mediante una distribución semanal o anual de las horas laborables, dentro de lo que algunos han denominado "banco de horas".

La OIT ha adoptado 9 convenios específicos sobre horas de trabajo, de los cuales 3 han sido retirados por falta del número de ratificaciones necesarias para su entrada en vigor. De los 6 restantes, sólo 2 son aplicables al caso de reducción y compensación de las horas de trabajo dentro de la jornada laboral: Se trata de los convenios 1 y 30.

El Convenio No. 1, de 1919, no ha sido ratificado por México. Limita las horas de trabajo en las empresas industriales a ocho horas diarias y cuarenta y ocho semanales. El artículo 2.b del Convenio establece que en todas las empresas industriales públicas o privadas, cualquiera que sea su naturaleza, con excepción de aquellas en que sólo estén empleados los miembros de una familia, la duración del trabajo del personal no podrá exceder de 8 horas por día y de 48 horas por semana. No obstante -señala-, cuando en virtud de una ley, de la costumbre o de convenios entre las organizaciones patronales y obreras la duración del trabajo de uno o varios días de la semana sea inferior a 8 horas, una disposición de la autoridad competente, o un convenio entre las organizaciones o sus representantes, podrá autorizar que se sobrepase el límite de ocho horas en los restantes días de la semana. El exceso del tiempo previsto nunca podrá ser de una hora diaria.

El convenio 30, once años posterior (de 1930), ya fue ratificado por México. Se refiere a la reglamentación de las horas de trabajo en el comercio y las oficinas. El artículo 3 de dicho convenio también establece que las horas de trabajo del personal no podrán exceder de 48 horas por semana y 8 por día. No obstante, el artículo 4 señala que las horas de trabajo por semana "podrán ser distribuidas de suerte que el trabajo de cada día no exceda de diez horas". La reglamentación propia de cada país, al respecto, será emitida "previa consulta a las organizaciones interesadas de empleadores y trabajadores y habida cuenta, especialmente, de los contratos colectivos que puedan existir entre esas organizaciones" (Art. 8).

Por lo dicho, es evidente que, de acuerdo con los Convenios de OIT, no habría algún problema para que los empleadores y sindicatos acordaran la disminución de la jornada de trabajo por un tiempo determinado con pago completo de su salario, y la compensación de ese tiempo en un futuro -o viceversa-, siempre que la distribución de las horas trabajadas que se van a compensar no exceda de 10 horas al día en el comercio y oficinas.

Cabe señalar que, en materia de jornada de trabajo, la OIT ha opinado que la fijación del tiempo de trabajo ha evolucionado en función de factores económicos tanto nacionales como internacionales. Desde el punto de vista de los empleadores, la posibilidad de echar mano de la flexibilidad de contratación y del tiempo de trabajo es fundamental, particularmente en épocas de recesión económica, de modo que puedan mantener y acrecentar la productividad y la competencia de los mercados, sacando el mejor provecho de su capacidad instalada y adaptándose rápidamente a las fluctuaciones del mercado. Por otra parte, desde el punto de vista de los trabajadores, la principal necesidad es la de aumentar el empleo en países donde las tasas de desempleo han tendido a elevarse. Por tal causa, parece natural buscar instrumentar la flexibilidad de los criterios aplicados a las horas de trabajo, que tiende a impulsar la productividad de las fuentes de trabajo y, por lo mismo, su crecimiento y capacidad para dar más empleo.

Las políticas de empleo en México. Antiguamente -quizá hasta 1975, como lo comenté en la introducción- el principal objetivo de las leyes que regulaban el contrato individual de trabajo era garantizar una cierta inamovilidad del trabajador en su empleo. De hecho, si así funcionaban las empresas y los mercados laborales, era razonable que las leyes laborales siguieran la misma tónica. Una economía cerrada tenía, como estrategia de desarrollo, una estrategia de sustitución de importaciones. No era necesario preocuparnos de otra cosa que de nosotros mismos. Teníamos todo para regular los mercados; para empezar, hasta los precios se regulaban de manera doméstica, por lo que no nos afectaba mayormente lo que sucediera en el extranjero, salvo casos de contrabando que no eran de mayor monto.

La situación ha cambiado, tanto en México como en la mayor parte de los países del mundo. Pero México no ha cambiado: Seguimos teniendo las mismas leyes, que siguen funcionando como si las cosas no hubieran cambiado. ¿Cuál es el efecto de esta falta de coordinación? Respuesta: Como seguimos pensando en inmovilidad, en lugar de movilidad, y no tomamos en consideración el desempleo actual y, sobre todo, el grado de informalidad de la ocupación en México, seguimos

protegiendo a los empleos actuales, pero nos despreocupamos de promover empleos nuevos.

Esto es evidente en la Ley Federal del Trabajo, la ley secundaria donde se encuentran plasmadas la mayoría de las políticas públicas de empleo en nuestro país. Y más que “plasmadas” podríamos decir que es donde se encuentran “congeladas”, ya que no han tenido cambio esencial alguno desde su diseño fundamental en 1931.

Inflexibilidad legal en la contratación. La legislación mexicana es tan rígida que ha logrado el efecto contrario al buscado. En la práctica, disminuye la productividad del trabajador, el empleo formal y la creación de nuevos empleos. Seguimos conservando una indemnización excesiva para el despido injustificado (al menos de nombre), imputable al patrón; en caso de despido no imputable al trabajador, el patrón deberá pagar al trabajador, desde el primer año de trabajo, el equivalente a tres meses de salario, más veinte días por año, lo que hace gravoso despedir a un trabajador y prácticamente congela los puestos de trabajo. En lugar de apoyar al empleo, apoya exclusivamente a los que ya tienen empleo (mientras lo tengan, porque si lo pierden, difícilmente conseguirán trabajo). En México, por tal causa, contratar a un nuevo trabajador equivale a casarse con él, y el despido sale tan caro como un divorcio. Este régimen se aplica también a los trabajadores domésticos.

“Hay cuatro críticas al sistema actual de indemnización: 1) la indemnización por despido afecta negativamente la movilidad laboral, ya que el trabajador que renuncia pierde el derecho a esta prestación, por ello los trabajadores no renuncian, sino que buscan ser despedidos, lo cual afecta su productividad; 2) no se adapta a los cambios tecnológicos o circunstancias especiales, no permitiendo ajustar la cantidad de trabajadores a condiciones más competitivas; 3) si no existe límite, más allá de un número determinado de años, se premia la antigüedad en el puesto, lo cual carece de lógica económica; 4) se crea el problema de incentivos perversos para demorar la búsqueda de un nuevo trabajo, ya que la indemnización es un pago que se obtiene independientemente de que el trabajador obtenga o no un trabajo inmediatamente.”

La Ley Federal del Trabajo. En lo que se refiere a la Ley Federal del Trabajo (LFT), hay mucho que decir sobre la manera en que limita el impulso al empleo. Sin embargo, prefiero no tocarlo aquí, sino en el momento en el que, en el capítulo IV, haga las propuestas de políticas públicas. La razón es clara: Es más sencillo exponer la propuesta de reforma y, por ella, comprender la situación actual. Aprovecho así, además, el espacio, de modo que no se haga pesado y repetitivo para el lector. Haré sólo una excepción, en lo que se refiere a analizar la situación actual de la capacitación en México. Aunque no es política directa de empleo, la capacitación es uno de los elementos fundamentales del nuevo entorno de trabajo. Se trata de un tema fundamental en el que estamos rezagados con respecto de nuestros socios comerciales, y es un tema básico en el nuevo mercado laboral. Los tratadistas mencionan repetidamente la importancia de mudar de la indemnización, a la capacitación, los salarios participativos y los seguros de desempleo, que son los instrumentos idóneos para enfrentar, a favor del trabajador, la movilidad actual del mercado laboral.

La fracción XIII del artículo 123 Constitucional establece que las empresas estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores capacitación y adiestramiento para el trabajo. Por su parte, la LFT determina los sistemas métodos y procedimientos conforma a los cuales los patrones deberán cumplir dicha obligación. Esa función la realiza del artículo 153-A al 153-

Pero nuestra primera impresión es que se hizo como un agregado que resuelve el mandato constitucional, pero en realidad no soluciona el problema, ni se correlaciona con los temas más ligados a la capacitación, como serían productividad y empleo, además de que continúa el sistema tradicional de producción y de vigilancia por parte de la autoridad administrativa, fomentando un esquema lineal y carente de motivación para las partes involucradas.

Digamos que la capacitación se encuentra como un derecho para los trabajadores para reci-

bir capacitación y adiestramiento por parte de las empresas en donde trabajan, lo cual debe verse como una conquista laboral. Sin embargo, en la práctica nos encontramos con que los empleadores ven a la capacitación como una carga, no la quieren realizar pues, a la larga, significa que le deben pagar más al trabajador y si lo hacen temen que el trabajador se vaya a otro lugar donde le paguen mejor. En muchos casos, como las maquiladoras, no les interesa a las empresas capacitar a los trabajadores, en virtud de que la alta rotación de personal les beneficia y lo que buscan es mano de obra barata, no capacitada.

Aunado a lo anterior, la obligación de capacitar y adiestrar a los trabajadores es vista como una carga, pues se convierte en fuente de multas impuestas por la autoridad administrativa laboral. Además, no existe un régimen que diferencie a las empresas, según su riqueza y posibilidades, por lo que todas están obligadas a hacerlo independientemente de sus posibilidades y necesidades.

En cuanto a lo que toca al trabajador, está desmotivado a recibir la capacitación o incluso la rechaza, pues no ve algún beneficio en recibirla, ya que priva el escalafón ciego, por lo que, en ocasiones, no sirve para ascender o para aumentar su sueldo. Aunque hay trabajadores que procuran obtener conocimientos o formación profesional fuera del ámbito de sus empresas, no encuentran un eco favorable de apoyo.

Con semejante panorama a nuestra vista, nos encontramos que se debe buscar, en una reforma, todo lo que se propone en la iniciativa PRI-PAN-PVEM presentada el 12 de diciembre de 2002 ante el pleno de la Cámara de Diputados, que tiene diversas finalidades: Motivar a los empleadores a cumplir con su obligación de capacitar y motivar a los trabajadores a recibirla; crear un sistema ágil, práctico y efectivo de capacitación y adiestramiento; evitar que la obligación de capacitar se vuelva en un sistema de multas para las empresas; fomentar que la mano de obra sea más capacitada, con objeto de que la inversión, extranjera o nacional, se vea impulsada en vista de los beneficios que la misma trae, y crear una mayor competitividad a nivel internacional; que se reconozcan los conocimientos y habilidades adquiridos por los trabajadores, tanto por la experiencia, así como por la formación profesional; que el contenido de la capacitación no se circunscriba al puesto de trabajo o función específica y que la capacitación se anticipe a los cambios técnicos de organización . La manera en que esto se pretende realizar podrá verse en el próximo capítulo, con las medidas que propone la iniciativa mencionada.

La Ley General de Desarrollo Social. Según asentamos en la introducción de este trabajo, “ninguna política asistencial será suficientemente humana, a menos que, entre sus tareas, se imponga la de abatir el desempleo y fomentar que todos sus destinatarios tengan la posibilidad de una ocupación decente. Por tal motivo, conviene analizar, aunque sea sucintamente, la Ley General de Desarrollo Social. ¿Va esta Ley en el sentido deseable? Es decir ¿conjuga las labores asistenciales con el empleo? Revisémoslo. El artículo 3° de dicha ley establece los principios a los que se sujetará la política de desarrollo social, pero ¿se ve en alguna parte reflejada la exigencia de que la asistencia que se pretende promover se coordine con el empleo? No es evidente, al menos, y tampoco lo es si consideramos los programas concretos, no obstante que, en el Artículo 6°, se establezca (en sexto lugar, no antes) “Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Asimismo, el artículo 9° manda que “Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Poder Ejecutivo Federal, en sus respectivos ámbitos, formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables.” El artículo 10, cuando mucho, establece que los beneficiarios de los programas de desarrollo social tendrán el derecho de

“participar de manera corresponsable en los programas de desarrollo social”. Por último, el artículo 11 manifiesta que la Política Nacional de Desarrollo Social tiene, entre otros, el siguiente objetivo: “II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;” y el artículo 14 establece que “La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes: I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación”; pero en la práctica el Estado mexicano no fomenta ni propicia el empleo, porque en ninguna fracción del artículo 19 (donde se establece cuáles son los programas prioritarios y de interés público) se establece que los programas de empleo, ni las acciones que impulsen el empleo, ni las políticas de empleo sean prioritarias o de interés público. Lástima.

Ya en el artículo 20 se establece que “El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior.” Sin darse cuenta que lo importante no es el gasto, sino las acciones que se realizan con ese gasto.

Es cierto que la Ley dice (en el artículo 33) que “los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal fomentarán las actividades productivas para promover la generación de empleos e ingresos de personas, familias, grupos y organizaciones productivas”, pero no pasa de ser una cuestión declarativa, como otras muchas más que podemos encontrar, por ejemplo, en la Ley de la Administración Pública Federal.

¿A qué se debe todo esto? ¿Por qué no cambiamos? Gabriel Zaid considera que el problema fundamental es que las autoridades no saben. “Suponiendo (para simplificar) que son transparentes, resulta que muchas veces.

“1. No saben lo que está pasando. Dan por buena información de segunda mano, incompleta, no actualizada, no confrontada, parcial, incongruente.

“2. No sitúan los hechos en su contexto legal, social, de antecedentes y consecuencias prácticas, de experiencias comparables, de metas y horizontes.

“3. No saben qué hacer, ni cuáles son sus atribuciones y responsabilidades, ni qué sería lo justo o lo mejor para el interés público.

“La ignorancia en el poder puede ser circunstancial o deberse a la incapacidad de ciertas personas para el puesto que tienen, pero el problema es general. Está en la tendencia de las autoridades a hablar como si supieran, peor aún: como si nadie más supiera. Está en la tendencia de la sociedad a suponer que las autoridades saben. Alguna vez, el presidente

Kennedy confesó: La gente se imagina que soy la persona mejor informada del mundo, pero me entero de muchas cosas por The New York Times, como cualquier lector. Y, sin embargo, a diferencia de cualquier otro lector, sus atribuciones incluían lanzar o no bombas atómicas.”

Mucho ayudaría que la Secretaría del Trabajo no sólo analizara el impacto laboral de cualquier disposición, como ya lo hace, sino que dicho análisis tuviera mayor eco. Podría incluso apoyarse en el Consejo para el Diálogo de los Sectores Productivos[93], pero impulsándolo a que decidiera sobre dichos impactos laborales. Para la integración de dicho Consejo se cuenta con empresarios -que son los que saben crear empleos-, por representantes de sindicatos y por representantes del gobierno federal. Me parece que se necesitaría que hubiera representación de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal, trabajando estos últimos dos sólo en los proyectos que les atañera), con la asistencia de miembros de las Comisiones del Congreso que tuvieran que ver con el tema que se discutiera, y auxiliados por un equipo de técnicos *ad hoc,* quienes serían los únicos pagados. El costo mayor de dicho esfuerzo sería la propaganda, ya que habría que publicitar sus conclusiones para convencer al público y a los legisladores -o al menos hacer ver que no están tomando en cuenta las opiniones de dicha institución-. Como comenta Majone, “los intereses eco-

nómicos, burocráticos y políticos se combinan para limitar el número de opciones que se someten a deliberación pública o reciben una consideración seria por parte de los expertos. Por la inercia intelectual e institucional, las ideas que concuerdan con las prácticas en vigor y la doctrina aceptada suelen disfrutar de una considerable ventaja sobre las propuestas menos ortodoxas". Y como éste sería el caso de muchas de las propuestas de dicho grupo de trabajo, sería necesario convencer al público de que una ley que viene desde 1931, y que se presume como la pionera en el mundo es, en gran parte, inútil para promover el empleo.

Las atribuciones podrían ser semejantes al Sistema Interministerial y Federal de Empleo (SIFE), propuesto por el Instituto de Mundo del Trabajo, cuya finalidad fundamental es "Ejecutar una Política Global de Trabajo y Empleo a través de un Sistema Público", cuyas recomendaciones deberían ser consideradas como parte de la política económica, y ser diseñadas según la agenda y prioridades del gobierno. Esto debiera considerarse así porque se debe aceptar al SIFE (y el conjunto de las políticas laborales) como un componente esencial de las políticas de desarrollo, siguiendo la visión moderna que considera al trabajo productivo como "disparador" del desarrollo macro y micro económico.

Las premisas del sistema argentino serían las siguientes: El objetivo principal no es crear empleo público sino aplicar, en el campo del empleo, las políticas públicas destinadas a promover la creación de empleo a través del crecimiento económico y el desarrollo de las empresas.

Las políticas de empleo sólo tendrán éxito si son parte de políticas de desarrollo sustentable a nivel local. Esto significa que los mercados se crean y apuntalan a nivel de municipios, provincias y regiones.

El sujeto de las políticas no son sólo los trabajadores, sino también los empresarios.

Por lo tanto, el sujeto es la empresa, en especial las PyMES industriales, rurales y de servicios.

A fin de dotarlo de mayor fuerza, en Instituto de Mundo del Trabajo propone que el SIFE sea un organismo administrativo con carácter autónomo y personalidad jurídica propia. No creo que sea necesario -al menos no en nuestro país-, entre otros motivos por los altos costos que tiene todo organismo autónomo. Me parece que bastaría -es más: sería mejor- proporcionarle un presupuesto para realizar estudios técnicos y hacer publicidad a sus resultados (cuestiones con las que no parece contar nuestro Consejo para el Diálogo de los Sectores Productivos). Sería, por último, una red de coordinación interministerial, con la inclusión de varias secretarías, descentralizada hacia las provincias y los municipios, que involucrara a las cámaras empresarias, sindicatos y ONGs especializadas en la elaboración y ejecución de los programas.

Tenemos la "...necesidad de reconocer: Primero, que la dignidad humana tiene su expresión plena mediante el trabajo y por lo tanto, el empleo debe ser el eje fundamental de las políticas públicas. Este constituye un requisito indispensable para el fortalecimiento de nuestras democracias." La expresión es de Francisco Salazar, Secretario del Trabajo, por lo que no puede tomarse como una simple ocurrencia. Menos todavía si vemos las circunstancias que las pronunció: Fue parte de su discurso durante la ceremonia de inauguración de la XIV Conferencia Interamericana de ministros del Trabajo, de la que es Presidente.

En realidad, el énfasis en el empleo es una forma de mostrar solidaridad, de llevar la doctrina de la solidaridad a la práctica cotidiana. Una política pública que haga énfasis en la solidaridad tendrá que reconocer que es necesario respetar e impulsar las formas de empleo que sean posibles, dado que la persona requiere del trabajo como medio para su desarrollo y el de su familia. "Se debe prestar atención en primer lugar a un *problema fundamental.* Se trata del problema de conseguir trabajo, en otras palabras, del problema de encontrar un empleo adecuado para todos los sujetos

capaces de él.”

Por lo tanto, se deben revisar las estructuras, la legislación y las políticas de modo que tiendan a la justicia social y al desarrollo de las personas. Tal ha sido el objetivo de este trabajo: Transformar nuestra concepción, fundados en la justicia, para que el empleo sea considerado prioritario, dentro de las políticas públicas, y que, por lo tanto, se hagan las reformas que sean necesarias para que existan dichas políticas de empleo, así como las reformas legales pertinentes. Por tal motivo, cité en la introducción las palabras de Juan Pablo.



“...el trabajo humano es una clave, *quizá* la clave esencial, de toda la cuestión social, si tratamos de verla verdaderamente desde el punto de vista del bien del hombre.” Es absurdo pretender fundar políticas sociales en el bienestar del hombre sin tomar en consideración el papel prioritario que juega el trabajo dentro de dicho bienestar. Ninguna política asistencial será suficientemente humana, a menos que, entre sus tareas, se imponga la de fomentar el trabajo de sus destinatarios. “Esta concepción debería también encontrar un puesto central en toda la esfera de la política social y económica, tanto en el ámbito de cada uno de los países, como en el más amplio de las relaciones internacionales e intercontinentales...”

Hay situaciones en las que se ha pretendido que el capital tenga primacía sobre el trabajo, no sólo dentro de una consideración filosófica, sino en la práctica, y una primacía doble: De la riqueza sobre el trabajo, y de los empresarios sobre los trabajadores. Ahora en México, en nuestros días, la primacía que vemos es la ejerce la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el trabajo, a tal grado que se privilegia la función recaudatoria de dicha Secretaría sobre la función productora de fuentes de trabajo, hecho que es evidente en la industria vinícola, como se comentó en el capítulo. Por desgracia, la Secretaría de Hacienda no tiene la exclusividad en el papel de estorbar la creación de fuentes de trabajo: Existen muchas otras instituciones y leyes que lo hacen. El esfuerzo que se emprenda para superar esta inercia rendirá muchos frutos a favor de todos los que buscan empleo.

En este empeño por impulsar las políticas de empleo tendrá un papel no menor la retórica -tanto para llegar a decisiones de políticas de empleo, como para ejecutarlas-, entendida como "el arte de persuadir mediante el uso de instrumentos lingüísticos", debido a que los argumentos que subyacen bajo las decisiones humanas no son, normalmente, evidentes a todos. Y aunque en nuestros días se considere a menudo a la persuasión "como un uso meramente "racionalizador" o aun deshonesto de los argumentos", como manipulación de la opinión pública, "en el debate libre la persuasión es un intercambio bilateral, un método de aprendizaje mutuo mediante el discurso. El verdadero debate no sólo permite que los participantes defiendan sus intereses y opiniones, sino que también, como consecuencia del proceso, los alienta a ajustar su visión de la realidad y aun a cambiar sus valores." Como además en las ciencias humanas y sociales no cabe la demostración apodíctica, sino la probable, es indispensable hacer acopio de la retórica y de la persuasión: "Un argumento persuasivo no es una demostración lógica, pero no por ello se vuelve irracional o una mera racionalización. La mayoría de los juicios de valor se forman en el intercambio persuasivo. Como lo ha señalado Wayne C. Booth, el hecho de reducir la razón al cálculo y la prueba lógica acerca de cualquier cosa que no sea suficientemente importante para comprometernos equivale a crear una imagen distorsionada del mundo, con todos nuestros valores de un lado y todas nuestras facultades racionales del otro. Dado que se requieren juicios de valor para decir cualquier cosa importante en la política pública, esta separación artificial entre los valores y la capacidad racional es una amenaza para todas las nociones de deliberación pública y la elección de políticas defendibles". Adicionalmente, las ideas nuevas siempre tienen alguna oposición que vencer, por lo que requieren aún más de la persuasión, debido a que "las ideas que concuerdan con las prácticas en vigor y la doctrina aceptada suelen disfrutar de una considerable ventaja sobre las propuestas menos ortodoxas". Por ello, "la persuasión es a veces un paso preliminar necesario para ganar la atención del elaborador de políticas o del público, para hacerlos que "escuchen la razón" cuando están cegados por los estereotipos o los buenos deseos". "Como sugiere Heller, los gobernantes tienden a pensar según categorías tradicionales, o en términos de alternativas excesivamente restringidas en relación con sus propios objetivos." "Se necesita la persuasión para inducirlos a considerar diferentes formulaciones o enfoques para el problema que se discute, porque es posible que los efectos psicológicos de los argumentos fácticos no sean lo bastante fuertes como para superar la inercia de patrones tradicionales de pensamiento".

Por último, "deben tenerse en cuenta muchos otros límites: las políticas previstas y la inercia institucional; la información inadecuada, absoluta o equivocada; las limitaciones cognoscitivas; los planes de otros gobernantes y resistencia de la propia burocracia; los intereses creados y las demandas y aspiraciones de diversos grupos sociales; los límites del espacio de control y del tiempo y los recursos disponibles; la fuga de autoridad y la pérdida de legitimidad; los compromisos extranjeros y las presiones internacionales". Como se ve, muchos elementos deben ser tomados adicionalmente en cuenta, no sólo para no pasar por ingenuos, sino para conseguir un resultado efectivo.

Quizá varios esfuerzos de reforma hayan fracasado por ausencia de la prudencia o de la persuasión. Habrá que esforzarse en cultivarlas porque son indispensables para decidir y actuar adecuadamente en la función pública. El problema que tienen es que, como toda virtud, no aparecen intempestivamente, y menos como efecto natural de conseguir una curul o un puesto en la administración pública.

Políticas Públicas con Perspectiva de Género

Paulina Lomelí G.[1]

El papel de la mujer dentro de la sociedad es imprescindible tanto en la esfera familiar como en la laboral, sin embargo, su valía en ocasiones no se ha reconocido y en ese sentido en esta investigación se muestra la transformación que ha habido al incluir una perspectiva de género en el diseño de las políticas públicas con los gobiernos panistas. Desde la atención médica adecuada, la inserción digna al mercado laboral hasta la oportunidad del desarrollo pleno al alcanzar aspiraciones personales con mayor facilidad, como el hecho de ocupar posiciones clave dentro del Gobierno.

Las políticas públicas con perspectiva de género ayudan a dar una visión correcta de la estrategia a seguir para no sólo compensar las inequidades entre mujeres y hombres sino para brindar un escenario de cooperación a fin de que todas y todos puedan aprovechar mejor las oportunidades que se les presenten. Este cambio de enfoque, se ha visto reflejado en el mayor respeto a los derechos humanos, a mayores ingresos públicos, en la cultura y en la competencia dentro del mercado laboral.



Young señala que la literatura sobre la importancia del rol de la mujer en los sectores social y económico surge aparejada con el cambio en la estructura poblacional, enfocándose en asuntos de equidad y distribución del ingreso, la satisfacción de las necesidades básicas en épocas de crisis (desempleo, falta de salud, matrimonios truncados, viudez, desamparo, etc).

Benería en el artículo de Toward a greater integration of Gender in Economics hace una crítica hacia los estudios donde el análisis a partir de modelos que toman en cuenta hogares homogéneos, la maximización de la utilidad conjunta y los conceptos de ventajas comparativas no reflejan el factor de asimetría de poder.

1 Lomelí G., Paulina. Políticas públicas con perspectiva de género. Documento de trabajo No. 412, octubre del 2011. Págs. 1-38

El mercado favorece a los individuos que intervienen en él, sin embargo, no en la misma medida. Varían ilustra esta afirmación utilizando la caja de Edgeworth, comparando dos estados diferentes en los que intervienen dos grupos diferentes (hombres y mujeres) partiendo de dos dotaciones iniciales distintas (factores como la salud, educación, salario y alimentación). En el primer caso existe equidad y en el segundo se presenta un escenario completamente polarizado, entre hombres y mujeres.

Sen muestra que la evidencia que la desigualdad al interior de la familia se enfrenta a nivel mundial, sin embargo, en los países más pobres, los sesgos de género son más marcados en aspectos de supervivencia, nutrición, salud y niveles de alfabetización.

Estos señalamientos han dado lugar a políticas públicas que basan sus estrategias en cuestiones de poder entre hombres y mujeres, sin embargo, a continuación, se presenta un enfoque diferente, tomando en cuenta los modelos de negociación y cooperación; a partir de un modelo de teoría de juegos en el matrimonio. Shapley (1962), muestra que dentro de un matrimonio existe la posibilidad de alcanzar objetivos siempre y cuando se decida cooperar, quizá no en el primer momento, pero sí en un plazo determinado.

Sin duda, aunque este esquema pareciera muy reduccionista, muestra claramente que en un escenario de cooperación es posible alcanzar objetivos, asimismo, el que una de las partes no coopere aun cuando ello traiga cierto pago, trae como consecuencia el perjuicio de la otra parte.

La Plataforma de Acción de Beijing es el documento que es producto de una conferencia de Naciones Unidas que trata sobre los derechos de las mujeres. En éste se hacen recomendaciones y señalamientos sobre las diferencias entre mujeres y hombres respecto al trabajo remunerado y no remunerado, la medición cuantitativa del trabajo no remunerado y mejorar los métodos de su medición, para que se analice y cuantifique su valor con exactitud en cuentas satélite u otras cuentas oficiales.

En la declaración de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en el 2000, la comunidad internacional renovó su compromiso para combatir la pobreza, el hambre, la enfermedad y el analfabetismo. La erradicación de la discriminación contra las mujeres y la promoción de la igualdad de género ocupan un lugar preponderante, que se expresa en el tercer objetivo para el Desarrollo del Milenio: “Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer” y “eliminar la discriminación con respecto el empleo y la ocupación”.

En el Consenso de Quito, 2007 se hizo un reconocimiento expreso a la contribución de las mujeres a la economía en sus dimensiones productiva y reproductiva. Este instrumento acuerda adoptar medidas que posibiliten que mujeres y hombres compartan de manera equitativa sus responsabilidades familiares, creando condiciones propicias para la participación política de la mujer.

En el Consenso de Brasilia 2010 se reafirmó que el trabajo doméstico no remunerado constituye una carga desproporcionada para las mujeres y en la práctica es un subsidio invisible al sistema económico, que perpetúa su subordinación y explotación.

El principio fundamental de igualdad jurídica del hombre y la mujer se integró en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1974, quedando plasmada en el artículo cuarto.

En el 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. Por medio de esta ley se crea esta instancia como un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines.

En la actualidad este instituto opera el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y

Hombres 2009-2012 (Proigualdad), programa especial que engloba las acciones de la Administración Pública Federal y tiene como objetivos: garantizar los derechos humanos de las mujeres, la no discriminación, el acceso a la justicia y a la seguridad, así como fortalecer las capacidades de las mujeres para su desarrollo.

Sin duda, la incorporación de la mujer al mercado laboral en sí misma no trae consigo un mayor bienestar personal. Los factores que influyen en la decisión de entrar en cierta forma también condicionan los ingresos recibidos. Una mujer que no cuenta con el apoyo de su cónyuge o de su familia, puede enfrentar una situación de pobreza por no contar con el servicio público de guardería y tener que optar por la economía informal en busca de un horario más flexible.

De igual forma, si la mujer no está calificada y no tiene un ingreso no laboral que la respalde, se verá en la necesidad de emplearse con un salario bajo y peor aún, si este salario disminuyera no estaría dispuesta a renunciar, sino que trabajaría más horas.

El divorcio, sin duda es un factor que promueve la integración a la mujer al mercado laboral, pero esto implica un nivel inferior de bienestar respecto al que tendría si su esposo asumiera el papel de proveedor. En la medida de que ella tendría que dividirse entre el cuidado de los hijos y el trabajo.



Las políticas públicas con perspectiva de género no deben buscar ser paliativos sino soluciones integrales ante situaciones de discriminación y círculos viciosos de pobreza que enfrentan las mujeres. En esa medida, los gobiernos del PAN han avanzado significativamente al proveer guarderías, un Seguro para una Nueva Generación, el Seguro Popular, la creación del INMUJERES, las instancias de orientación y denuncia ante casos de violencia o trata de personas; la canalización de mayores recursos para impulsar programas con perspectiva de género, el empoderamiento de las mujeres para negociar al interior de sus hogares, las becas para que las niñas estudien y alimenten

bien (compensando la predisposición de los padres para que los hijos varones permanezcan en la escuela) y permitiendo que las mujeres tengan acceso a créditos para la formación de un patrimonio. Sin embargo, hace falta y un consenso en la flexibilización del mercado laboral a fin de que las mujeres puedan trabajar con horarios más flexibles y puedan atender debidamente a sus hijos.

Otro reto fundamental es insistir en la supervisión del respeto a los derechos de las mujeres al interior de las empresas, a fin de evitar prácticas discriminatorias que no remuneren de igual forma el trabajo de hombres y mujeres cuando su desempeño sea el mismo.

Las políticas integrales que fortalezcan a las familias son fundamentales a fin de fortalecer el tejido social, el cual produce conductas solidarias hacia grupos de personas vulnerables tales como las madres solteras, las viudas, las mujeres que enfrentan algún tipo de discapacidad o aquellas que han sufrido maltrato y abuso.

Impulsar un espíritu emprendedor en las mujeres desde las aulas irá cambiando la mentalidad de la sociedad respecto a la tendencia a victimizarlas en lugar de impulsarlas a triunfar desde el papel que desempeñen como esposas, hijas, madres, amas de casa, profesionistas, funcionarías o empresarias.

Economía de las Mujeres:
Su Rol e Importancia en el Desarrollo de México

David Galicia Uribe[1]

Empoderar a la mujer en materia económica requiere la creación de oportunidades de trabajo decente y de calidad con un salario justo y un aumento del poder de decisión de la mujer. Requiere también acceso a las posiciones de decisión y gerencia lo que daría a otras mujeres acceso a esos niveles de poder. Es fundamental para hacer efectivos los derechos de la mujer, reducir la pobreza y lograr objetivos de desarrollo más amplios. Pero acabar con la pobreza extrema requiere mucho más que solamente dinero: la desigualdad de género en la economía les cuesta a las mujeres en los países en desarrollo $ 9 billones al año de acuerdo con el Banco Mundial, una suma que no solo beneficiaría a las mujeres, sino que desataría un nuevo poder adquisitivo en las comunidades y proporcionaría un impulso masivo a la economía en su conjunto.

En todo el mundo, las mujeres ganan sistemáticamente menos que los hombres y se concentran en las formas de trabajo peor pagada e insegura. A nivel mundial, la brecha salarial de género es de 23% en promedio, con un total de 700 millones de mujeres que ganan menos que los hombres por trabajos remunerados equivalentes. El Foro Económico Mundial advirtió que en la segunda década del milenio la desigualdad de género en la economía regresó a los niveles de 2008, lo que, en términos de progreso, significa que se necesitarán más de 170 años antes que las mujeres y los hombres estén empleados con las mismas tasas de ocupación, ingresos y niveles de antigüedad. Claramente, se necesita un cambio estructural profundo para resolver este problema.

Para lograr el empoderamiento económico de la mujer, la economía debe funcionar para la mujer. Las normas sociales nocivas devalúan y restringen el trabajo de las mujeres: una investigación de la OECD en 67 países en desarrollo reveló que, en promedio, uno de cada cinco hombres no estaba de acuerdo en que las mujeres deberían tener trabajo fuera del hogar, incluso si están calificadas para hacerlo. También persisten desigualdades en la ley y regulación. 155 países tienen al menos una ley, lo que significa que las mujeres tienen menos derechos económicos que los hombres. También se ha fallado en reconocer que la política económica afecta a las mujeres y las niñas de manera diferente a los hombres y los niños.

El empoderamiento económico de la mujer es una parte fundamental para lograr la igualdad de oportunidades entre géneros y la realización de los derechos de la mujer. Para las mujeres, estar económicamente empoderadas significa tener el mismo acceso y control sobre los recursos económicos y las oportunidades, a fin de tener el poder de tomar sus propias decisiones en todos los ámbitos de sus vidas. Pero igualdad no significa que el mundo, la economía o la política se divida en “mitades” sino más bien en empoderar en libertad para tener derecho a las oportunidades que el mundo presenta.

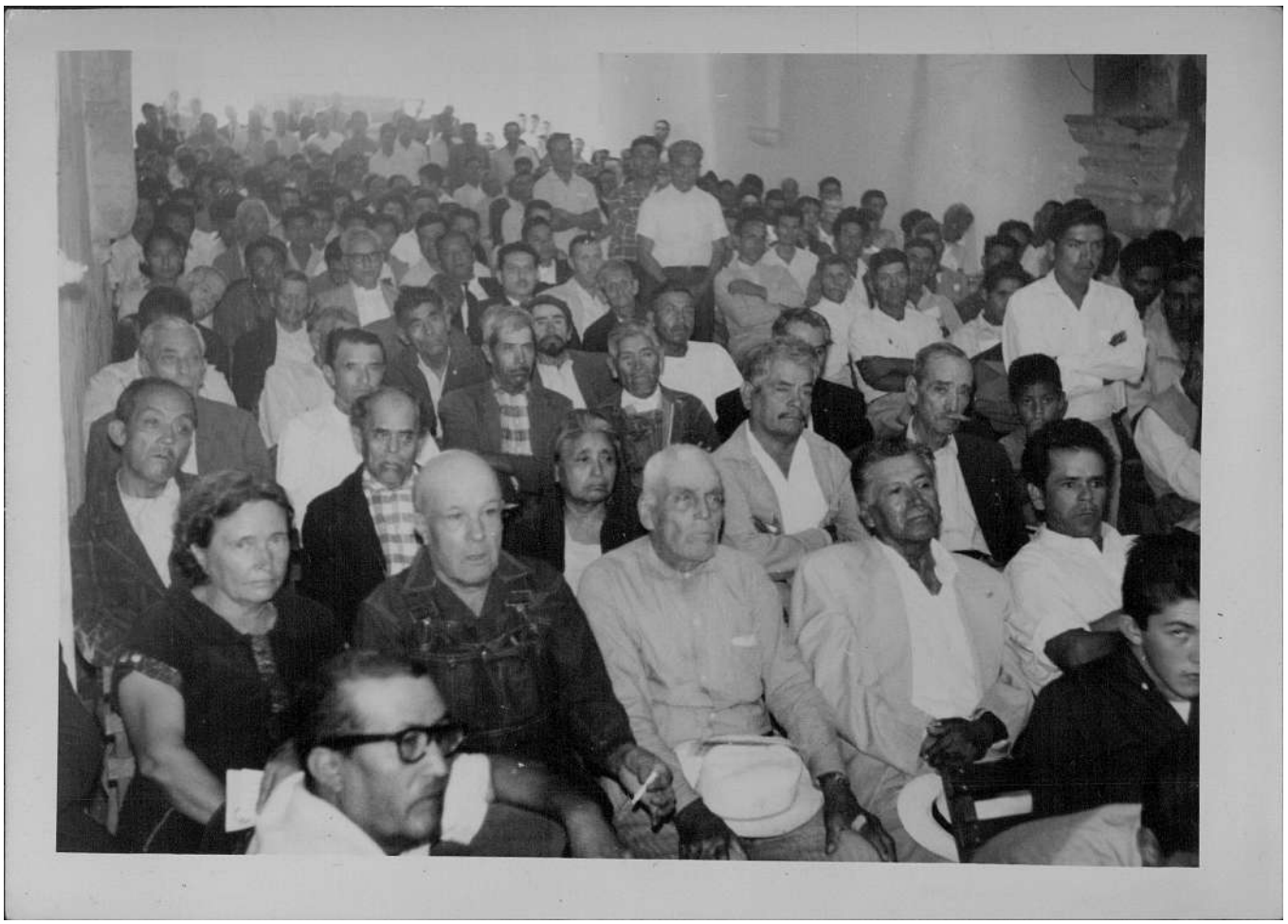
Una sociedad debe aspirar primeramente a la libertad, luego a la igualdad, por ende, es obligación del Estado procurar la libertad de las personas, lo que permitirá ejercer sus derechos en igualdad de condiciones. La igualdad de oportunidades y de derechos es lo que ha permitido que naciones enteras prosperen y florezcan, no la igualdad material de resultados. En las últimas tres décadas principalmente, la noción de igualdad de oportunidades ha sido reemplazada por la idea de igualdad de resultados, lo que restringe la naturaleza misma de las personas al querer producir hombres y mujeres iguales. No se pueden igualar las competencias entre personas, independientemente de su sexo.

La libertad ha pagado un alto precio, porque los esfuerzos desiguales solo pueden ser re-

1 Galicia Uribe, David. Economía de las mujeres: su rol e importancia en el desarrollo de México. Documento de trabajo. No. 858, marzo del 2021. Págs. 1-83

compensados restringiendo la libertad. No se puede ofrecer más a uno que a otros mediante el uso de restricciones sino más bien en función de la verdadera libertad que da la igualdad de oportunidades y derechos. De ahí que algunas políticas públicas trastornan los cimientos de una sociedad libre y próspera cuando se busca erróneamente una supuesta igualdad material o de cuotas de género que no corresponde al natural equilibrio que da la libertad de elección. El Estado, y más particularmente el gobierno, tienen la obligación de garantizar la capacidad de los individuos para elegir, pero no deben elegir por él.

Y es que existe una interconexión entre la libertad económica y libertad política: es posible tener una libertad política limitada mientras se adoptan políticas de libertad económica, pero es imposible eliminar la libertad económica sin infringir también las libertades políticas de los individuos. La libertad económica siempre presionaría al sistema político para que se abra. En contraste con la posición de que la libertad política y económica podría separarse claramente, la experiencia histórica muestra que no hay un solo ejemplo en el tiempo donde se verifique que una sociedad que haya estado marcada por una amplia libertad política conviva con mercados restringidos para organizar su actividad económica. El tipo de acuerdo o modelo económico en una sociedad juega un papel doble en la promoción de una libertad: por un lado, la libertad en el funcionamiento de los mercados es en sí misma un componente de la libertad ampliamente entendida, por lo que la libertad económica es un fin en sí mismo; por otra, la libertad económica es también un medio indispensable para lograr la libertad política.



Considerados como un medio para el fin de la libertad política, los modelos y arreglos económicos son importantes debido a su efecto sobre la concentración o dispersión del poder. El tipo de organización económica que proporciona la libertad económica directamente, a saber, el capitalismo competitivo, también promueve la libertad política porque separa el poder económico del poder político y de esta manera permite que uno compense al otro. Para las mujeres, la mejor garantía de

libertad está en la igualdad de oportunidades y derechos que puedan tener frente a los hombres: se potenciaría su capacidad creativa, en actividades de su mera elección (no del gobierno) y daría oportunidad a que florezcan las capacidades plenas de todas ellas en beneficio de la sociedad.

Este enfoque es distinto al que plantea las respuestas de justicia social y económica de las mujeres únicamente desde la perspectiva de "genero" como un asunto ideológico y de responsabilidad casi única del Estado. La relación entre la libertad política y económica es compleja y de ninguna manera unilateral o basada solo en cuanto a las mujeres o los hombres únicamente. Dos preguntas iniciales aquí: ¿cuáles son los vínculos lógicos entre la libertad económica y la política? ¿Cuáles son los vínculos entre libertad económica e individual? Al discutir estas cuestiones, es necesario determinar el impacto que tiene el modelo económico y político como un componente directo de la libertad y su relación indirecta con los arreglos ideales para una sociedad libre: la libertad material y de elección del individuo, o quizás de la familia, principal objetivo al analizar las capacidades del hombre y la mujer en la sociedad. La libertad como valor en este sentido tiene que ver con las interrelaciones entre las personas y una notoria es la que existe entre hombres y mujeres en la sociedad. En una sociedad de interdependencias complejas como la que definen Joseph Nye y Robert O. Keohane, la libertad como valor para dar sentido a la justicia social es también un asunto complejo que supera el mero contexto del género.

En este sentido, hay dos conjuntos de valores que son relevantes para las relaciones entre las personas. En primer lugar, el valor primordial de la libertad como ciudadano, en el sentido de su capacidad, hombre o mujer, de poder elegir (opciones a su alcance) y ejercer (derechos a su alcance). En segundo lugar, los valores relevantes para el individuo en el ejercicio de su libertad privada, particularmente en el ámbito de la ética y la filosofía individuales. En este contexto, las mujeres verán su libertad potenciada y garantizada en la medida que puedan tomar las decisiones individuales que mejor les convenga, que puedan materialmente tener a su alcance las opciones que mejoren su calidad de vida y que estén en armonía con sus intereses individuales.

Este concepto es distinto del que pretende asignar cuotas de género o dividir el mundo equitativamente entre hombre y mujeres por asignación, ya que esto conlleva precisamente una restricción a las libertades individuales al imponer decisiones públicas sobre las individuales. Un ejemplo clásico fue la puesta en marcha de un programa de acceso a las áreas de ingeniería en Noruega: cuando la matrícula de ingeniería en las universidades estaba dominada por hombres, se subsidió a las mujeres para inscribirse en esas materias. Y funcionó: el número de mujeres en ingeniería se elevó hasta alcanzar casi el mismo número que hombres. En ese momento se eliminó el subsidio y entonces en los siguientes años el desbalance hombres/mujeres regresó al mismo nivel que antes. El costo aquí fue la libertad: los subsidios se pagaron tomando recursos de un sector para promover una política pública dirigida desde un escritorio a otro sector. Al final el asunto no era tanto que las mujeres no tuvieran las mismas oportunidades que los hombres, simplemente no querían estudiar ingeniería. Así de simple.

Considerando lo anterior, las políticas públicas enfocadas a promover el desarrollo de la sociedad en términos económicos y políticos se deben orientar a la promoción de un "juego justo" entre hombres y mujeres, a la competencia "justa" por la dotación de factores y dejar que su asignación esté determinada por la oferta y demanda de trabajo que en cada sector se dé entre hombres y mujeres. Cuando el Estado interviene para definir la mezcla óptima de acuerdo a sus propios criterios, fomenta una distorsión que aleja del óptimo la demanda y oferta de factores y recursos, particularmente el humano. En su Informe sobre el desarrollo mundial de 2012 sobre la igualdad de género y su función para el desarrollo, el Banco Mundial sugiere tres dimensiones clave de la igualdad de género: la acumulación de dotaciones (educación, salud y activos físicos); el uso de esas dotaciones para aprovechar oportunidades económicas y generar ingresos; y la aplicación de esas dotaciones para tomar acciones que afecten el bienestar individual y del hogar. La acumulación de factores sobre la base de una demanda/oferta determinada por las preferencias de cada individuo

(hombre o mujer) en condiciones de oportunidades equitativas permite a cada uno generar bienestar individual y colectivo.

Muchos defensores de los derechos de las mujeres malinterpretan el enfoque en los "derechos individuales": los derechos se definen a nivel individual, solo los individuos pueden tener derechos y ejercerlos en un marco de cooperación colectiva, el Estado. Que todo individuo tenga derecho a no ser coaccionado, no significa en ningún sentido estar en contra de la existencia o participación en grupos sociales más amplios (si se forman voluntariamente).

La visión de contraste se centra en hacer categorías: poner a cada individuo en una o más categorías (por ejemplo, "negros", "mujeres", "trabajadores", "ricos", "inmigrantes", etc.), como idénticos al interior de ellas cuando se trata de abogar por políticas públicas. En este sentido, los derechos son "derechos de grupo" no "derechos individuales". Cada individuo es único e insustituible, por lo que cada individuo tiene su propio ser soberano, y no solo como un miembro de una "categoría" por lo que agrupar los derechos dependerá de quien haga y defina a esos grupos, generalmente el gobierno.

Un grupo no puede pensar ni actuar, solo los individuos pueden pensar y actuar. Por lo tanto, incluso dentro del colectivismo, algún individuo tiene que tomar e implementar una decisión final dentro de un grupo. Ese individuo, como ser humano, aportaría a esa decisión y su implementación sus prejuicios personales, sus valores y méritos, su pensamiento. En el pensamiento de grupo, los prejuicios personales, los defectos o la ideología del individuo estarán sujetos a la imposición de ese grupo o categoría especial. En contraste, la posición en esta investigación es que los prejuicios personales, las competencias o la ideología de un individuo no deben imponerse a nadie, excepto a aquellos que voluntariamente elijan un grupo o categoría específico para interactuar.

Esto pone un tema importante a considerar: la definición de desigualdad. Afirmar que la desigualdad es un problema de dividir en partes iguales o asumir que es natural que todos los hombres tengan ingresos o riqueza iguales o similares, y que este estado natural se ve perturbado por el intercambio pacífico y voluntario entre los hombres, es incorrecto. No hay dos hombres o mujeres que tengan los mismos atributos físicos o intelectuales, crianza o suerte y existe una amplia variedad de otras diferencias que podrían ser importantes en la evolución económica de cada hombre o mujer (como las elecciones personales, la cultura y la geografía). En consecuencia, y asumiendo que no hay agresión criminal por parte de nadie ni contra nadie, ¿por qué deberíamos esperar que dos personas terminen en el mismo lugar en términos de habilidades profesionales, familia, educación, salud, etc.? Si estos y otros factores afectan lo que uno gana, ¿por qué deberíamos esperar que dos hombres o mujeres terminen con los mismos ingresos o riqueza? En otras palabras, la desigualdad es en realidad el estado natural de la sociedad.

Dejando de lado los obsequios voluntarios de los que tienen más a los que tienen menos, solo hay dos formas de cambiar este estado natural. Primero, reequilibrando físicamente los atributos naturales de los hombres o sus entornos de desarrollo; y segundo, tomando por la fuerza ingresos o riqueza de una persona y dárselos a otra.

En el año 2019 la Cámara de Diputados mexicana publicó "Introducción Conceptual, Género e Igualdad" en donde señala: "El sistema social patriarcal está basado en una concepción de género que implica que se les atribuyan funciones y habilidades a las personas en función de qué genitales tienen, y contra la realidad, sólo se acepta además la existencia de dos posibilidades genitales, las que combinadas producen la procreación. La equidad de género es un principio de justicia emparentado con la idea de igualdad sustantiva y el reconocimiento de las diferencias sociales. Ambas dimensiones se conjugan para dar origen a un concepto que define la "equidad" como "una igual dad en las diferencias", entrelazando la referencia a los imperativos éticos que obligan a una sociedad a ocuparse de las circunstancias y los contextos que provocan la desigualdad con el reconocimiento de la diversidad social, de tal forma que las personas puedan realizarse en sus

propósitos de vida según sus diferencias"[2]. Estandarizar las competencias y las diferencias entre personas al "etiquetar" sin razón las características propias de cada sexo, de la misma forma que se critica el sesgo cultural en favor de unos u otros, termina por restringir las libertades individuales toda vez que debe haber "alguien" que defina los roles. Baste recordar el gran fraude del doctor

John William Money de la John Hopkins University de Baltimore (USA). Fue él precisamente quien comenzó a usar la palabra 'género' con un sentido distinto al exclusivamente gramatical. Su famoso experimento con los gemelos Bruce y Brian Reimer que terminó en el suicidio de ambos es un caso totalmente documentado de que las competencias de las personas están asociadas también a su sexo y no es malo. La función del Estado, y particularmente el gobierno, no es homogeneizar a hombres y mujeres ni asignar cuotas idénticas de participación a cada uno en todos los ámbitos de la sociedad. La función principal es promover la libertad individual de las personas en un ámbito de igualdad de oportunidades, derechos y obligaciones. Esta igualdad ciertamente debe considerar el ámbito cultural, pero desde la verdadera distinción de cada sexo. La libertad socio económica y política de las mujeres no se consigue haciéndolas iguales a los hombres, sino dándoles las mismas oportunidades para tener la libertad de elección.

The Economist informó sobre un estudio realizado sobre las diferencias salariales entre hombres y mujeres: "Según los datos de empleados en el mundo, recopilados por Korn Ferry, las mujeres en Gran Bretaña ganan solo un 1% menos que los hombres que tienen la misma función y nivel con el mismo empleador. En la mayoría de los países europeos, la discrepancia es igualmente pequeña. Estas cifras no muestran que el mercado laboral esté libre de discriminación sexual. Sin embargo, sugieren que el principal problema actual no es la desigualdad de remuneración por el mismo trabajo, sino los factores que hacen que las mujeres ocupen puestos de menor rango en organizaciones con salarios más bajos".

Las cifras de Gran Bretaña en el estudio se desglosan de la siguiente manera. La brecha salarial de género "bruta" entre todos los hombres y mujeres es del 28.6%. Esto cae al 9.3% cuando se estratifica para personas por mismo nivel de trabajo. Esto cae aún más al 2.6% para el mismo puesto de trabajo en la misma empresa y a solo el 0.8% para el mismo puesto de trabajo en la misma empresa con la misma función.

Como los economistas han explicado durante mucho tiempo, hay poca o ninguna evidencia de discriminación abierta por parte de las empresas una vez que se controlan los factores observables. Así que el reto es revisar de manera ordenada y estadísticamente comprobable los incentivos para una participación justa que brinden igualdad de oportunidades. Las estadísticas agregadas muestran que las mujeres ganan en promedio el 82% del salario medio por hora de los hombres, debido a varios tipos de discriminación social y estructural como son el desaliento a que las mujeres estudien, los procesos de contratación de las empresas, la naturaleza de los salarios y su relación con las competencias, incluso la negociación salarial misma. Una encuesta reciente en el Reino Unido preguntó al público qué pensaban cuando se enteraron del término discriminación de género. Solo el 30% dijo que pensaba que se trataba de que las mujeres, en conjunto, recibieran un salario menor que los hombres. Un enorme 64% pensó que se trataba de que a las mujeres se les pagara menos que a los hombres por el mismo trabajo. Para ser claros: de esto último no se tratan las estadísticas agregadas comúnmente citadas sobre la brecha salarial de género. La evidencia inicial, como se indica, es más de oportunidades de acceso que de diferencias salariales per se.

Como se indicó al inicio de esta sección, empoderar a la mujer en materia económica requiere la creación de oportunidades de trabajo decente, de calidad con un salario justo y mayor capacidad de decisión en temas relevantes de la agenda pública y privada. Requiere también participación real en posiciones de decisión y gerencia lo que daría a otras mujeres acceso a esos niveles de poder, y con ello compartir realmente los beneficios del crecimiento económico. En este sentido, hay una relación entre crecimiento y empoderamiento de la mujer. ¿Qué es empoderamiento?

De acuerdo con Taylor, G. and Pereznieto: “El empoderamiento económico de la mujer es el proceso de lograr su igualdad de acceso a recursos económicos y su control sobre ellos, así como garantizar que puedan utilizarlos para ejercer un mayor control sobre otras áreas de sus vidas.

Considerando los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU (SDG), contienen una serie de metas relacionadas con la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en el ámbito económico. Sin embargo, no existe una vinculación directa entre crecimiento, desarrollo y beneficio mutuo equitativo para entre sexos: una distribución equitativa de las ganancias económicas del crecimiento entre sexos no ocurre automáticamente. Es decir, el crecimiento no se traduce necesariamente en ganancias en el bienestar para las mujeres. De ello se desprende que lograr el empoderamiento económico de la mujer requiera esfuerzos concertados y específicos que den prioridad a sus preferencias, necesidades y valores en un ámbito de justa retribución entre ellas y los varones en función de sus competencias y habilidades. Las estrategias que consideren el contexto social y cultural de las mujeres, particularmente las pobres y marginadas, es crucial para garantizar resultados equitativos.

De acuerdo con Hunt y Samman: “el empoderamiento económico de la mujer como un proceso mediante el cual la vida de la mujer se transforma, dentro de una sociedad libre, de una situación en la que tienen un poder limitado y acceso a activos económicos a una situación en la que experimentan progreso económico. Este proceso puede llevar a las mujeres a tener un mayor poder y acceso en áreas como:

La educación y el conocimiento, las capacidades individuales, el sentido de los derechos, la autoestima y la confianza en uno mismo (Poder Propio).

Acceso y el control de los activos financieros, físicos y basados en el conocimiento, incluido el acceso al empleo y las actividades de generación de ingresos (Poder sobre activos).

Tomar decisiones económicas dentro de su hogar, comunidad y economía local (Poder para decidir).

La capacidad de organizarse con otros para mejorar la actividad económica y los derechos políticos (Poder de gestión)”.

En este documento de investigación seguiremos estas 4 líneas de acción para empoderar a las mujeres y dar algunas recomendaciones sobre cómo trazar un mapa que permita efectivamente igualar las oportunidades, derechos y obligaciones de las mujeres con los hombres, no necesariamente igualarlos. Estas líneas se enmarcan en dos niveles generales de atención: los factores directamente relacionados con las mujeres y su entorno particular, que aquí se definen como “factores directos”; y factores subyacentes que corresponden al ambiente y circunstancias que rodean a las mujeres en lo general, es decir, factores relacionados principalmente con las instituciones con las que ellas se relacionan. Se llamará a estos últimos “factores institucionales”.

Los factores directos y los institucionales están altamente interconectados, con límites dinámicos pero establecidos, de modo que esta distinción ayudará a demostrar cómo y dónde enfocar los esfuerzos para empoderar a las mujeres en el ámbito económico y político. La formulación de políticas públicas y privadas debe apuntar a desarrollar un entorno propicio (institucional) y dirigirse a las mujeres de manera individual y colectiva (directa) para promover las oportunidades necesarias en un ambiente de libertad (de elección).

Siguiendo la línea de Hunt y Samman los factores directos e institucionales a considerar en esta investigación son los siguientes:

Factores directos

El acceso a la educación desde los primeros años de vida es un factor determinante del

desarrollo y éxito futuro de las mujeres. Cada año escolar que la mujer puede completar le genera un ingreso adicional que es progresivamente mayor a medida que el nivel académico aumenta. El avance de una mujer en cuanto a educación le reduce significativamente la desproporción de sus ingresos vs los equivalentes entre hombres, aumenta el tiempo en que las tienen su primer hijo lo que permite que se capitalicen y promueve su independencia económica.

El desarrollo de habilidades es también un elemento de gran importancia a la hora de validar la hipótesis de que no es el Estado quien debe decidir la equidad en función de cuotas sino garantizar la equidad en función de oportunidades: las competencias de las mujeres en ciertos campos son sobresalientes respecto a los hombres y viceversa, de modo que el mundo ideal no es uno de 50/50 sino aquel en donde se obtenga la mezcla adecuada en función de las preferencias, gustos y habilidades de las personas en un ambiente de libertad. La educación es una de las formas más claras de Poder Propio de los ciudadanos.

Es bien sabido que la educación mejora la productividad del mercado laboral y el crecimiento de los ingresos. Pero educar a las mujeres también tiene efectos benéficos sobre las medidas de bienestar social que no siempre se miden por el mercado. El aumento de los niveles de educación mejora la productividad de las mujeres en el hogar, lo que a su vez puede aumentar la salud familiar, la supervivencia infantil y la inversión en el capital humano de los niños. La educación claramente imparte beneficios sociales experimentados más allá de la familia individual. Estos beneficios van desde el fomento del crecimiento económico hasta la ampliación de la esperanza de vida media de la población y la mejora del funcionamiento de los procesos políticos.

Una primera vía está en los beneficios de la educación de las mujeres en su entorno social, particularmente por el efecto que tienen en sus hogares. La mayor parte de los estudios se han centrado en los beneficios experimentados en el mercado laboral formal cuando se incluye a las mujeres, básicamente en la forma de mejores oportunidades de empleo y mayores ingresos, ya que estos beneficios pueden medirse fácilmente. Sin embargo, los beneficios para la educación se subestiman para las mujeres, cuando consideramos únicamente los retornos del mercado laboral formal y se deja de lado el trabajo informal que realizan, especialmente en materia de educación: si las mujeres se especializan en el cuidado de sus familias, no observaremos ningún ingreso en el mercado laboral para ellas, pero los beneficios para su hogar y la sociedad son significativos. Numerosos estudios han demostrado que la educación superior para las madres se asocia con niños más sanos.

Una segunda vía por la cual las familias experimentan los beneficios de la educación de la mujer para la salud es mediante la reducción de la fertilidad, lo que a su vez puede aumentar los recursos familiares dedicados a cada hijo. La capitalización de las mujeres que tienen una educación superior, genera beneficios a corto y largo plazo para su familia, mejora la calidad de vida intrafamiliar (por ejemplo, la calidad de la alimentación, salud y la misma educación), promoviendo un círculo virtuoso que genera riqueza y valor.

Una tercera vía es el efecto intergeneracional de la educación de las mujeres en la mejora de los resultados educativos de sus hijos. En muchos casos, se ha descubierto que la educación de la madre tiene un impacto mayor que la educación del padre en la escolarización de los niños, aunque la educación del padre también puede tener un efecto beneficioso en los ingresos. Dados los importantes beneficios de educar a las mujeres, la persistente brecha de género en la educación proporciona evidencia de que los costos de educar a las mujeres también son altos. La cultura, las instituciones y el nivel de desarrollo económico en conjunto generan barreras a la educación de las mujeres en países de todo el mundo. Sin embargo, a pesar de las claras diferencias regionales en culturas e instituciones, existen sorprendentes similitudes en los factores que influyen en el nivel educativo de las mujeres.

La desigualdad de género comienza con la socialización de las niñas de que las mujeres

deben dedicarse principalmente (si no exclusivamente) a su esposo e hijos, no al empleo en el mercado laboral. Se fomenta la educación si mejora las perspectivas matrimoniales, pero no si amenaza la idoneidad de una mujer joven para ser esposa. En sociedades más tradicionales, la educación más allá de la alfabetización puede reducir las posibilidades de que una mujer se case.

Las políticas públicas en relación con la educación femenina revelan que el éxito de mejorar sus niveles depende de qué tan bien se comprendan y aborden las barreras a la matrícula femenina, qué tan simples y asequibles sean estos programas y cuánto apoyo sostenido reciban del gobierno, maestros, administradores de la educación, comunidades y, principalmente, de su familia en casa. Y en este ámbito hay un aspecto que es fundamental para las mujeres, y para la sociedad en su conjunto: la importancia de la educación en la democratización de un país.

Como demuestran Alvarez y Barro, hay una elevada correlación entre educación y democracia, entendida ésta como régimen democrático. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señala: "El concepto de régimen (democrático) designa en general una forma de vida, una forma de orden o gobierno. Se refiere a un conjunto institucionalizado de principios, normas y reglas, que regula la forma en que los actores se relacionan en un contexto dado de acción"[7]. En México, como en la mayoría de los países latinoamericanos, hay democracia, pero no régimen democrático. Éste se refiere a las formas de ingreso al poder de gobierno (formales e informales), al ejercicio del poder (cómo se ejerce y sus instituciones) y a la forma de interactuar entre contrarios (oposición). La elección entre opciones es un ejercicio democrático, y pasa en México, pero está muy lejos de ser régimen porque en éste toda la vida política, económica y social está marcada por la salvaguarda del derecho, los deberes y las responsabilidades.

Lo que hay en México y Latinoamérica no hay régimen democrático sino más bien un régimen autoritario: La admisión de actores políticos y sus espacios de acción dependen en buena medida de los dirigentes autoritarios del Estado y no de la voluntad libre y del derecho que la garantice.

En los regímenes totalitarios existe una ideología oficial, mientras que en los regímenes autoritarios sólo existe una mentalidad generalizada que sirve para justificar el régimen. Cuántas veces se invocó en México la Revolución Mexicana como forma y pensamiento de gobierno. Al momento de escribir estas líneas se gesta una ideología oficial personificada en el presidente que dista mucho de reflejar un régimen democrático.

En el autoritarismo la sociedad tiene poca participación civil y no se involucra en los asuntos públicos. Su participación en las decisiones oficiales es mínima y/o controlada por los propios gobernantes para fines particulares.

Como señala el Tribunal "En los autoritarismos el poder lo ejerce un jefe (o tal vez un pequeño grupo) dentro de límites que formalmente están mal definidos pero que de hecho son fácilmente previsibles. Estos límites consisten en normas y procedimientos de actuación a los que el régimen se somete pero que pueden ser cambiados fácilmente".

Un país sin educación no puede ejercer sus derechos ni tampoco cumplir con sus obligaciones pues se convierte en presa fácil de la autoridad y sus dirigentes.

Como Álvarez señala: "Las democracias como regímenes tienen beneficios que se distribuyen entre un gran número de ciudadanos y las dictaduras como regímenes tienen pocos beneficiarios. Las dictaduras ofrecen fuertes incentivos a sus partidarios porque los miembros del régimen obtienen grandes rentas políticas. Las democracias ofrecen incentivos más débiles porque las rentas políticas se comparten entre muchas personas (la población)". El supuesto central para nosotros es que la educación aumenta los beneficios de la participación política y, como consecuencia, relativamente más personas luchan por regímenes más incluyentes y menos autoritarios a medida

que aumenta la educación del capital humano. La educación promueve la democracia porque aumenta los beneficios (o reduce los costos) de la actividad política.

Quizás las hipótesis más simples que explican el vínculo entre educación y participación cívica son: El adoctrinamiento sobre la participación política es un componente importante de la educación. Es en las escuelas y en los hogares donde las personas se educan en la democracia, en sus valores y en el valor de la libertad.

La escolarización reduce los costos de las interacciones sociales en general porque un objetivo principal de la educación es la socialización: enseñar a las personas cómo interactuar con éxito con los demás. La educación impacta todas las formas de participación social.

La escolarización aumenta la participación política porque aumenta los beneficios materiales personales, particularmente el ingreso. Después de todo, la interpretación habitual de la educación por parte de los economistas es que aumenta la productividad marginal del trabajo y la eficacia. El impacto de la educación en la competencia no se limita únicamente al ámbito económico: las personas más educadas tienen más probabilidades de convertirse en líderes políticos o cívicos, al igual que es más probable que ganen más dinero. Los mayores retornos de la actividad cívica para los más educados podrían explicar un vínculo positivo entre la educación y el compromiso cívico.

Con todo lo anterior, se entienden las razones de porqué una pobre educación socava las capacidades políticas y la libertad de las personas, pero particularmente de las mujeres que enfrentan limitaciones directas (baja educación) e indirectas (un sistema que retroalimenta su alienación). Educar es dar libertad a las personas y capacitarlas para poder ejercer sus derechos con elementos de juicio.

Un indicador relevante es la tasa de absorción educativa, que provee una estimación del tránsito educativo entre niveles. El indicador representa la proporción de alumnos de nuevo ingreso a educación secundaria o media superior que proviene de los egresados de educación primaria o secundaria, respectivamente, del ciclo escolar anterior. Es decir, la tasa de alumnos de nivel primario o secundario que llega a niveles de educación superior.

Como se aprecia, en los últimos años México ha reducido la brecha por sexo en la tasa de absorción, pero el nivel de este indicador se ha deteriorado sensiblemente. Es decir, las personas no están llegado a los niveles medio y superior como antes lo cual deja mucho que desear en materia de educación. Para las mujeres es relevante observar la mayor eficiencia terminal por nivel educativo en todos los niveles, particularmente la educación media a superior.

La importancia de reducir la brecha educativa de las mujeres frente a los hombres y la de elevar la calidad y acceso de la educación para ambos es vital en la ruta hacia el desarrollo de México. El valor económico y social que la educación media y superior permite a las mujeres es un elemento clave para potenciar la riqueza material y social del país. El capital social que la educación genera a través de las mujeres es un elemento clave para promover su acceso a las oportunidades presentes y futuras.

Los tres factores señalados (trabajo remunerado, decente y de calidad) son muy relevantes para dar a las mujeres la dignidad que merecen y garantizarle el derecho a elegir *(*free to choose*).* Y esto va también para los hombres. Por trabajo remunerado entiéndase aquel que paga el valor de su productividad marginal, misma que depende a su vez de la inversión que empresas y gobiernos hacen para elevar la calidad y competitividad de los trabajadores.

En México, al igual que en América Latina, uno de los problemas fundamentales en materia de remuneración tiene que ver con las estructuras funcionales de sus instituciones. La región debe su origen fundacional a modelos de índole colonial, que debían su éxito a la explotación del trabajo y la nula capitalización de las sociedades. Esas estructuras siguen vigentes y a diferencia de las 13

colonias de Norteamérica, en México y Latinoamérica la norma fue siempre el bajo salario. Este ha sido un hecho que ha tenido hondas repercusiones en las sociedades novohispanas y ha afectado de manera aún más significativa a las mujeres: si los hombres han estado siempre mal pagados, las mujeres no han estado siquiera pagadas. Se puede decir que es apenas hasta el siglo XX que las mujeres realmente se incorporaron formalmente al mercado laboral y se les reconocieron derechos y obligaciones.

Los factores estructurales de la economía, sumados a los institucionales que han permitido salarios bajos para hombres y mujeres, y una brecha adversa de éstas frente a aquellos, da como resultado una desventaja considerable para las mujeres especialmente en trabajos poco calificados, informales o derivados de la precariedad económica en que algunas mujeres viven.

Hay diferentes metodologías para estimar la brecha de salarios entre hombres y mujeres. Por ejemplo, Korn Ferry en una muestra de 33 países y más de 8.8 millones de encuestados, determinó que México ocupa el segundo lugar con la mayor brecha de género. Por su parte la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) concluye que México ocupa la quinta posición con mayores diferencias de ingreso entre hombres y mujeres, después de Finlandia, Israel, Japón y Corea. En el informe 2019, la OCDE informa una brecha salarial de 18.8% para México frente a una de 4% en Colombia (la menor del organismo). En uno u otro caso, México tiene una de las mayores brechas de ingresos entre hombres y mujeres.

Igualmente lo corrobora el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI): de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), ya que desde 2017 y hasta antes del inicio de la pandemia COVID-19, la brecha salarial promedio fue del 15% con notables diferencias a nivel se sectorial: de acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO)[8] el sector servicios, manufactura y comercio, tienen las mayores diferencias salariales, además de que estos sectores emplean al 95% de las mujeres ocupadas en el país. El sector con mayor brecha salarial fue el comercio con una brecha de 24%. Finalmente, la brecha salarial es desfavorable para las mujeres con pobre escolaridad: a inicios del 2020, las mujeres con niveles educativos de media superior o superior se enfrentaron a una diferencia salarial promedio del 15%. En el caso de los sectores construcción y agropecuario son los únicos en donde las mujeres ganan más que los hombres, especialmente en 2019, por tanto, los valores de la brecha salarial son positivos.

El panorama es más desalentador para las mujeres con menos estudios: las que completaron primaria la diferencia de su salario frente a los hombres fue de 23%, mientras que para aquellas que no cumplieron con su primaria, la brecha fue de 20%. Como se indicó anteriormente, el efecto positivo de la educación de las mujeres en la sociedad no se limita únicamente al ingreso, sino a factores socioeconómicos que impactan el capital social del país. Una brecha de esta magnitud provoca efectos multiplicadores adversos en la sociedad que no están medidos en las estadísticas oficiales: pobre educación genera bajos ingresos, pobre calidad de vida que se refleja en la alimentación y salud (por ejemplo, obesidad por malas dietas), baja capitalización y bancarización, precariedad laboral que reduce el tiempo dedicado a los hijos, seguridad, etc.

Cuando en una sociedad los salarios superiores son 2 veces mayores para los hombres que para las mujeres, como se observa en el gráfico anterior, hay claramente un problema de discriminación. Hablar de calidad en el empleo ya es casi un lujo en esta circunstancia, pues esos empleos son primordialmente para mujeres urbanas, clase media alta, con educación superior y en empleos formales principalmente en el sector privado. El universo de mujeres con estas características es una minoría muy pequeña, que la OCDE estima en tan solo 7% de la fuerza laboral femenina. El nivel de ingreso cuenta tanto como la educación y la calificación de las personas, de modo que cambiar la visión mercantilista-colonial de las sociedades latinoamericanas por una de verdadera economía de mercado representa un reto casi histórico. El trabajo remunerado, decente y de cali-

dad es una forma de Poder Propio de los ciudadanos.

Producto de todo lo anterior es la precariedad de los ingresos y la estabilidad laboral. Como está ampliamente documentado, la informalidad no necesariamente significa ilegalidad. La mayoría de las mujeres que tienen trabajos informales están en esa condición porque su actividad no está registrada, no pagan impuestos y por lo tanto están excluidas de las redes de soporte social y laboral que brinda el país. Si a esto se suma el trabajo de miles de mujeres que se ocupan en sus hogares para la manufactura de productos que venden en el mercado informal la contribución su contribución a la informalidad aumenta, como también la subestimación de su aporte a la riqueza nacional. El círculo vicioso de trabajo precario, poca capacitación y educación con empleo sin acceso a redes formales de apoyo provocan una situación de desamparo laboral.

Mantener obstáculos a la formalidad es una característica de las economías mercantilistas: se explota el factor humano respecto al capital, factor aquel que se acomoda a trabajos mal remunerados y sin derechos laborales. Esto se vuelve norma, cultura y arraigo, haciendo difícil la erradicación de la pobreza y marginación laboral de las mujeres. Los ingresos elevados y la eliminación de obstáculos laborales que impidan a las personas capitalizarse representan una fuente de Poder Propio de los ciudadanos.

Estos factores estructurales coadyuvan a profundizar males sociales, particularmente la pobreza: se alimenta de normas que impiden a las mujeres escalar socialmente, se profundiza cuando hay discriminación social (por raza, religión, cultura, etc.) y se puede convertir en crónica. Esto es válido para países con altos niveles de pobreza como México, pero también para países desarrollados. Obsérvense los resultados de pobreza en Estados Unidos cuando se separa por grupos étnicos:

Algunos datos sobre la pobreza entre las mujeres: Las mujeres de casi todas las razas y etnias enfrentan tasas de pobreza más altas que sus contrapartes masculinas (un promedio del 7%).

La violencia representa uno de los obstáculos más difíciles de resolver con respecto a la inclusión y las oportunidades de las mujeres. Como se muestra a continuación, las características de la violencia afectan de muchas formas el potencial que tienen las mujeres en la sociedad:

Las madres solteras tienen tasas de pobreza más altas que las mujeres casadas, con o sin hijos, y las mujeres solteras sin hijos.

En los países en desarrollo, las poblaciones rurales y agrícolas son las más pobres y las mujeres son las más afectadas por la pobreza extrema. Esto se debe en parte a las crecientes desigualdades en los países en desarrollo. Numerosos investigadores han demostrado que la desigual distribución de la riqueza creada, las dificultades para acceder a la educación, las dificultades para acceder a los recursos y las infraestructuras sanitarias son factores que explican esta situación.

Otro obstáculo importante lo constituye la informalidad que se asocia a la precariedad laboral: a nivel mundial el empleo informal es una fuente mayor de empleo para hombres (63%) que para mujeres (58%). Esto se cumple tanto para los promedios de los países emergentes y en desarrollo, como para el empleo informal agrícola y no agrícola. De los 2,000 millones de trabajadores con empleos informales en el mundo, sólo poco más de 740 millones son mujeres. Sin embargo, este panorama mundial oculta disparidades importantes: una diferencia importante entre mujeres y hombres en el empleo informal es la proporción de trabajadores auxiliares del hogar. Esta proporción es más de tres veces mayor entre las mujeres en empleo informal que entre los hombres, situación particularmente vulnerable para ellas pues representa al 28.1% de las mujeres en empleo informal comparado con el 8.7% de los hombres. Más del 30 por ciento de las mujeres en el empleo informal en países de ingresos bajos y medianos bajos son trabajadoras auxiliares del hogar, un trabajo generalmente considerado no remunerado.

En Latinoamérica el porcentaje de mujeres que trabajan en el sector informal es superior al de los hombres: 54.4% vs 52% respectivamente. El mayor porcentaje de mujeres que laboran en la informalidad está en Centroamérica con 61.8%. El porcentaje de empleo informal es alto entre jóvenes (46.2%) con una incidencia de informalidad de hasta 54.4% entre los trabajadores de 65 años o más. La relación inversa entre la informalidad y el nivel de educación es clara: la informalidad se reduce a medida que aumenta la educación, desde 81% para aquellos sin educación, 71.3% para aquellos con educación primaria, 46.9% con educación secundaria y 22.7% para aquellos con educación terciaria. El lugar de residencia también influye en el porcentaje de empleo informal: es mayor en las zonas rurales (52.6%) comparado con las urbanas (35.8%).

A nivel mundial, 56% de los hombres que tienen empleos informales son personas que trabajan por cuenta propia, mientras que este porcentaje es del 36% para las mujeres. La situación es distinta en los países de ingresos altos donde los empleados representan la mayor parte del empleo informal, especialmente en el caso de las mujeres.

La informalidad aumenta el riesgo de precariedad con todas sus consecuencias. Si bien no todo empleo precario es informal, la informalidad generalmente deriva en aquél. Al considerar las variedades del empleo informal, la precariedad inherente a estas relaciones laborales surge en sus diferentes formas como denominador común. Este es un tema crucial cuando se consideran las implicaciones de la pandemia COVID-19, por ejemplo, ya que los trabajadores informales pueden tomar medidas que los mantengan en el empleo, como aceptar una paga por debajo del mínimo legal. En estos casos, permanecer en el empleo posiblemente implica aceptar peores términos y condiciones (un argumento de “reducción de trabajadores formales”).

Las mujeres se ven más afectadas que los hombres por el fenómeno del trabajo precario. Se sigue considerando a las mujeres como las principales cuidadoras, ya sea de los niños, de los familiares dependientes o de los ancianos. Estadísticas de la Comunidad Europea muestran que el 15% de las mujeres de entre 15 y 64 años en ese continente están inactivas en el mercado laboral por motivos de cuidado (cuidar niños y/o adultos discapacitados), en comparación con solo el 1.4% de los hombres.

Las mujeres también gastan mucho más tiempo promedio en trabajos no remunerados, incluidas las tareas domésticas. En promedio, las mujeres en los países de la OCDE dedican casi el doble de tiempo a la semana que los hombres al trabajo no remunerado. Esto significa que muchas mujeres calificadas quedan fuera del mercado laboral. Mientras tanto, el trabajo a tiempo parcial y el trabajo por cuenta propia son prominentes entre las mujeres y estas son dos formas de empleo que a menudo están relacionadas con condiciones laborales precarias. De acuerdo con José Rubio “A pesar de que el Gobierno Federal de México implementó programas para fomentar la formalidad, poniendo como prioridad la creación de empleos dignos. Los resultados no han sido los esperados: el número de asegurados eventuales y permanentes registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ha crecido a partir de la implementación del programa *‘Crezcamos juntos*”. La incorporación de nuevos trabajadores al régimen de seguridad social no ayudó por si sola a solucionar los problemas de la precariedad, pues este fenómeno seguirá presente sí el ingreso sigue siendo insuficiente”.

La teoría del capital humano explica que quienes inviertan en sus carreras a través de la educación, la experiencia, las habilidades y la formación serán posteriormente recompensados en el lugar de trabajo y es más probable que obtenga trabajos de alta calidad porque se vuelve más valioso para el empleador. Cuanto más valioso es un trabajador, más recompensa obtiene en el mercado laboral, ya sea a través de promociones, beneficios o aumentos. Tales recompensas disminuyen la precariedad de los puestos de trabajo al brindar seguridad. Las inversiones de capital humano en habilidades, capacitación y experiencia también influyen en la ocupación y la productividad de un individuo dentro de esa ocupación. Por ejemplo, es probable que aquellos con más

educación y experiencia tengan trabajos de mayor calidad y un mayor éxito profesional.

La teoría del capital humano también establece que, dado que las mujeres están altamente comprometidas con sus responsabilidades familiares actuales o esperadas, invierten menos tiempo y esfuerzo en sus carreras, lo que afecta su experiencia, capacitación y resultados ocupacionales. Los hombres tienden a invertir más en su carrera que en sus responsabilidades familiares, lo que conduce a mayores recompensas laborales. Además, esta teoría asume que las habilidades de las mujeres se deprecian mientras están fuera de la fuerza laboral cuidando a sus hijos. La disminución de las habilidades de las mujeres a expensas de las responsabilidades domésticas significa que las mujeres pueden elegir trabajos que sean compatibles con sus obligaciones de crianza de los hijos, donde sus habilidades no se deprecian con el tiempo. Estos trabajos se caracterizan generalmente por salarios bajos, trabajo a tiempo parcial y pocos beneficios, algunos incluso en condiciones precarias.

La teoría de la estratificación de género no niega que las recompensas en el lugar de trabajo sean producto de inversiones en recursos humanos, sino que enfatiza las desigualdades entre hombres y mujeres para obtener y beneficiarse de tales inversiones. Por tanto, la mayor presencia de las mujeres en entornos laborales precarios no se debe a una elección personal, sino a las prácticas discriminatorias de los empleadores para segregar a las mujeres en estos puestos. En general, hombres y mujeres no tienen las mismas oportunidades para invertir en sus carreras, dado el papel tradicional de la mujer en la esfera doméstica.

En contraste con la teoría del capital humano, la teoría de la estratificación de género sostiene que los puestos de trabajo de hombres y mujeres se ven afectados de manera diferente por las inversiones familiares, como el estado civil, el tiempo dedicado al cuidado de los hijos y el tiempo dedicado a las responsabilidades del hogar. Más específicamente, las mujeres son penalizadas por sus compromisos familiares actuales o previstos debido a prácticas discriminatorias en el mercado laboral. En consecuencia, las mujeres se segregan en entornos laborales más precarios que los hombres debido a la presión familiar de cumplir con un rol no remunerado.

En relación con este argumento de estratificación, tan promovido y patrocinado por instancias globales, vale la pena señalar lo siguiente: cuando se habla de promover los derechos de la mujer en el ámbito económico, político y social, muchas veces se hace bajo la premisa de estandarizar o igualar a hombres y mujeres en el mismo plano, bajo el argumento de equidad. Equidad debe entenderse como el derecho que todo hombre y mujer tiene de acceder en igualdad de condición a todas las oportunidades posibles en libertad y con sus naturales diferencias. Equidad no es igualar hombres y mujeres ni tampoco estigmatizar o socavar las cualidades innatas y propias de cada sexo. Por ejemplo, la función natural de las mujeres de cuidar y educar a los hijos no debe ser motivo de explotación o alienación de ellas como tampoco motivo para que no cumplan con esa importantísima función de manera digna y sin menoscabo de su propio desarrollo profesional. En muchas ocasiones el “sistema” o el “funcionamiento social” está diseñado para no dar opciones a las mujeres de trabajar y al mismo tiempo ser madres. Pienso de momento en los miles de madres solteras que laboran en la maquila de Ciudad Juárez en México que no tienen el apoyo de horarios escalonados para poder trabajar y cuidar a sus hijos.

El elevado valor social que tiene el natural y equilibrado cuidado de los hijos por las mujeres, como también lo tiene su desarrollo profesional, debe ser considerado desde la perspectiva de la libertad individual y la equidad de acceso a las oportunidades. Esta es una de las muchas razones por las cuales el Estado debe tener un rol de facilitador y no de intérprete y ejecutor de las decisiones que corresponden a cada individuo, hombre o mujer.

Acceso a propiedades, activos y servicios financieros

Definir la propiedad de los activos desde una perspectiva internacional y local comparable

no es fácil. Existe una amplia gama de marcos legales, culturales e institucionales y normas sociales que rigen los derechos de propiedad de las personas, que cualquier intento de estandarizar simplemente en una variedad de activos físicos y financieros podría resultar simplista.

El Banco Mundial define la propiedad "como un conjunto de derechos de propiedad mediados por el marco legal y las normas sociales que rigen los derechos de propiedad de un individuo en un contexto dado"[10]. Como tal, la propiedad puede comprender algunos o todos los siguientes componentes: propiedad documentada y declarada, derechos de venta y legado, mecanismos para poseer legalmente los activos físicos y financieros, entre otros.

Un ejemplo es la propiedad de la tierra: según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) existen dos dimensiones importantes para conceptualizar y medir las brechas de género en términos de acceso a la tierra. La primera dimensión se centra en el número de derechos sobre la tierra que poseen las personas, como los derechos a vender, legar, gestionar o controlar la producción económica de sus tierras. Estos diferentes conceptos de derechos sobre la tierra a menudo se usan indistintamente, aunque difieren.

La segunda dimensión se centra en los indicadores que se utilizan para proporcionar una imagen precisa de las desigualdades en los derechos a la tierra entre mujeres y hombres. Teniendo esto en cuenta, la FAO estima a nivel mundial que menos del 15% de todos los propietarios de tierras son mujeres y que la distribución de las mujeres propietarias de tierras oscila entre el 5% en Oriente Medio y África del Norte y el 18% en América Latina y el Caribe. Estas relaciones explican la descapitalización de las mujeres en la economía y su pobre bancarización.

Como se puede observar las mujeres, en general, no son propietarias de tierras a nivel mundial. En México no poseen más del 32% de las tierras, sin considerar dos factores importantes: primero, que en muchos casos la propiedad de la tierra está sujeta a créditos o financiamientos por lo que no son realmente activos libres en propiedad. Hay pocas estadísticas para la propiedad de la tierra que separen los activos libres de crédito de aquellos que están como garantías. Y segundo, que la participación de las mujeres como propietarias únicas (es decir no en conjunto con hombres, por ejemplo, el cónyuge) refleja una participación aún menor. En el caso de México las mujeres como propietarias únicas de la tierra no alcanzan más del 20%.

La dificultad para que las mujeres sean propietarias de tierra tiene repercusiones en otros terrenos: no manejan cuentas bancarias y por lo tanto no tienen acceso a productos financieros; no pagan impuestos y por lo tanto no tienen acceso a redes de protección formal; negocian precios y contratos de manera informal o poco profesional, quedando muchas veces sujetas a la "buena fe" de sus clientes y proveedores.

Un tema central es la acreditación de la propiedad: en muchos países las mujeres no solo tienen pocos activos físicos, sino que están mal documentados, lo que les impide tener acceso a mercados formales de crédito, programas de asistencia o promoción empresarial, subsidios y otras formas de incentivos fiscales o a programas de asistencia multilateral. En el medio rural la propiedad de la tierra en estas condiciones no representa un medio propicio para abandonar la pobreza pues el acceso a formas financieras está limitado.

En el mercado financiero ocurre algo similar: si bien la representación femenina está creciendo en las juntas directivas de las empresas de servicios financieros como bancos comerciales y de inversión (20% en promedio) y en los comités ejecutivos (16%), el progreso es lento. Con las tasas de crecimiento actuales, los servicios financieros a nivel mundial no alcanzarán ni siquiera el 30% de representación femenina en sus Comités Ejecutivos hasta 2048.

Las mujeres ingresan a la industria de los servicios financieros con el mismo nivel de ambi-

ción que los hombres, conservan esta ambición durante los primeros años de su carrera y, por lo general, también tienen una ambición similar a futuro. Sin embargo, en la mitad de la carrera, se abre una brecha significativa entre hombres y mujeres en su disposición a hacer sacrificios en su vida privada y en sus niveles de ambición profesional. Los costos de una carrera, especialmente los sacrificios en sus vidas personales, parecen demasiado altos en relación con los beneficios inciertos de seguir adelante.

Las mujeres enfrentan una compensación profesional menos atractiva que los hombres, debido a ciertos factores como opciones laborales insuficientemente flexibles, apoyo insuficiente para las responsabilidades familiares, tanto para mujeres como para hombres, deficiencias en cuanto a procesos de promoción predecibles, transparentes y equitativos y la igualdad de remuneración o fuentes persistentes de baja inclusión en la cultura que afectan a las mujeres. Todo ello provoca un alto costo que los hombres no enfrentan y genera decisiones de carrera que truncan el desarrollo profesional de las mujeres a media carrera.

Mover a las empresas de servicios financieros hacia el equilibrio de género requerirá una combinación de soluciones estructurales más audaces y un cambio cultural subyacente más profundo. De acuerdo con distintas encuestas, la participación de las mujeres en roles ejecutivos en empresas financieras muestra elevada disparidad entre países: desde 33% de participación femenina en los Consejos de Administración de bancos comerciales y de inversión en Noruega hasta 2% en Japón. Para el caso de México la participación de las mujeres en los Consejos directivos de bancos es apenas del 5%.

La seriedad de esta disparidad es aún mayor cuando se consideran los roles dentro de la organización. De acuerdo con estas encuestas, del total de las mujeres que tienen roles directivos en bancos y firmas de inversión, 45% se concentran en el área de Recursos Humanos, 10% en jurídico/legal y solo 14% en estrategias y 7% dirección general. De modo que el número de mujeres en roles directivos es bajo y concentrado en áreas no estratégicas. Si las mujeres participan poco en las decisiones estratégicas del sector financiero, serán pocos los apoyos que tengan para obtener acceso a fuentes de financiamiento manejadas primordialmente por hombres. El sector financiero es clave para lograr la independencia económica y social de las mujeres de modo que mucho debe hacerse para encontrar el equilibrio necesario en materia de género.

Acción colectiva y liderazgo

La acción colectiva, a menudo organizada a través de la construcción de cooperativas, ONG's y otros tipos de organizaciones civiles, es uno de los vehículos más comunes de organización social para proteger los derechos. La acción colectiva puede proporcionar un camino más incluyente hacia el desarrollo, generar resiliencia y dar capacidad para vincular a las mujeres con instituciones y mercados y, a menudo, otorgarles acceso a otros niveles de la sociedad. Se trata de promover la movilidad social para proteger la libertad de elección.

Los aspectos sociales de las iniciativas colectivas se han considerado particularmente importantes para que las mujeres mejoren su capacidad para superar las diferentes formas de explotación de género, así como las limitaciones productivas. La experiencia ha demostrado que las instituciones de acción colectiva desempeñan un papel importante en la forma en que las personas utilizan los recursos, lo que a su vez influye en los sistemas de producción. Como estructura de gobierno, la acción colectiva ocurre no solo cuando los miembros del grupo juntan mano de obra y recursos para construir una presa o un pozo, por ejemplo, sino también cuando un grupo establece reglas para el uso o no uso de los recursos. Si bien la acción colectiva puede complementarse y fortalecerse con el derecho de jure, su estructura suele estar más determinada por el derecho consuetudinario, con el que los miembros están más familiarizados, inherente a una comunidad.

Los aspectos sociales de las iniciativas colectivas se han considerado particularmente im-

portantes para que las mujeres mejoren la solidaridad y la capacidad de las mujeres para superar las diferentes formas de explotación de género, así como las limitaciones productivas. La experiencia ha demostrado que las instituciones de acción colectiva desempeñan un papel importante en la forma en que las personas utilizan los recursos naturales, lo que a su vez da forma a los resultados de los sistemas de producción.

Como estructura de gobierno, la acción colectiva ocurre no solo cuando los miembros del grupo juntan mano de obra y recursos para construir una presa o un pozo, por ejemplo, sino también cuando un grupo establece reglas para el uso o no uso de los recursos. Si bien la acción colectiva puede complementarse y fortalecerse con el derecho *de jure,* su estructura suele estar más determinada por el derecho consuetudinario, con el que los miembros están más familiarizados, inherente a una comunidad.

La acción colectiva puede proporcionar beneficios significativos al reducir las externalidades negativas en la gestión de los recursos económicos o al proporcionar bienes públicos locales que aborden las necesidades e intereses de sus miembros participantes. La mayor probabilidad de una identidad e intereses homogéneos entre los miembros permite a los grupos establecer reglas de gestión que son simples y fáciles de entender y hacer cumplir. Debido a que la acción colectiva generalmente exhibe una base sólida en las normas de la comunidad, es más probable que los miembros acaten las reglas de acceso y administración. Finalmente, cuando la aplicación de la ley proviene del grupo, los monitores y otros funcionarios son más responsables y el costo de la adjudicación suele ser menor que en los programas estatales.

Cuando se trata de los derechos de las mujeres en la economía y la política, la acción colectiva es fundamental pues precisamente fortalece la libertad de elección, limita la injerencia del Estado en sus propias decisiones y fortalece la democracia. Estos elementos son precisamente los que terminan con los privilegios y la explotación a que se ven sujetas muchas mujeres en el campo de la economía y la política y por eso la resistencia a que se organicen en la sociedad civil.

De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, en México hay 33 Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) por cada 100,000 habitantes, siendo la Ciudad de México la entidad federativa con el mayor índice: 66.2 OSC por cada 10,000 habitantes. Tamaulipas es el estado con el menor índice: 11 OSC por cada 100,000 habitantes.

Con 33 OSC por cada 100 mil habitantes ¿cómo van a organizarse las mujeres en México para defender sus derechos? La nula representación civil hace que la acción colectiva esté tan desarticulada. Tal vez el caso más notable sea el de los feminicidios en México que convoca a protestas civiles pero que no constituyen propiamente un instrumento permanente de garantía de los derechos y obligaciones.

En materia laboral ocurre lo mismo: los sindicatos han perdido a nivel mundial la representatividad de que gozaban antes, sumado al hecho de que los liderazgos son prácticamente todos masculinos. ¿Cómo empoderar a las mujeres en materia económica con una sociedad civil tan frágil?

Lo anterior lleva necesariamente a las estructuras sociales que defiendan los derechos de las personas: la protección social se refiere a las medidas legales que buscan prevenir, gestionar y mitigar situaciones que perjudican el nivel de vida de las personas. En el caso de las mujeres, puede facilitar su empoderamiento económico, aliviar la pobreza, reducir la vulnerabilidad a los riesgos económicos y ayudarlas a superar las barreras que impiden su participación económica.

La protección social tiene implicaciones positivas a largo plazo para el crecimiento económico por sus impactos positivos en la productividad de los hogares y la participación de la mujer en el mercado laboral de calidad. También limita el costo ante situaciones emergentes o de crisis al tener

redes que le permitan reducir el impacto de shocks negativos (por ejemplo, el encierro por COVID). La participación de las mujeres en grupos informales también puede brindar una importante oportunidad para desarrollar la confianza en sí mismas y abre camino para que las mujeres perfeccionen sus habilidades y asuman posiciones de liderazgo, tanto en la acción privada como en la pública.

Sistemas de protección social bien diseñados pueden proporcionar transferencias y servicios adecuados y regulares a los hogares para abordar la transmisión intergeneracional de la pobreza; pueden proporcionar acceso a protecciones adecuadas para niñas y mujeres en edad reproductiva; pueden proporcionar licencia parental remunerada y promover la responsabilidad compartida del cuidado; y pueden ampliar la cobertura de las prestaciones de protección social y los servicios públicos de calidad durante la vida laboral de las mujeres y hasta la vejez, incluidas las que tienen un trabajo informal, mal remunerado y precario.

La protección social puede aumentar el acceso a los servicios y facilitar los vínculos con otros programas e intervenciones pertinentes para mejorar los resultados de las mujeres y las niñas en la salud y la educación, el mercado laboral y la protección contra la violencia y el abuso.

La protección social puede aumentar la demanda y facilitar los vínculos con la educación, la salud y la nutrición (incluida la salud sexual y reproductiva) y los servicios de violencia de género y el seguro médico. La protección social fortalece los medios de vida de las mujeres y el progreso económico mediante la prestación de servicios de atención de calidad, infraestructura sostenible, programas de medios de vida e inclusión financiera.

La protección social puede mejorar el acceso de las mujeres a los ingresos y los activos y su control sobre ellos, fortalecer las redes sociales y mejorar la situación económica, social y política de las mujeres abordando la desigualdad desde un punto de vista institucional; asegurar el acceso independiente de las mujeres a los activos, incluidos la tierra, el capital y el crédito, a transferencias y servicios adecuados, y ampliar las oportunidades de empleo productivo y medios de vida sostenibles; y facilitar los vínculos con otros servicios complementarios para hombres y mujeres, niños y niñas, incluidas iniciativas de diálogo para abordar las normas de género discriminatorias.

Como se observa en el gráfico siguiente, las organizaciones civiles que dan apoyo y soporte a la red social de protección en México han disminuido su ritmo de crecimiento de manera consistente en los últimos 15 años. No sorprende que esa desprotección social haya dejado a las mujeres en total abandono frente al grave problema de feminicidios en el país.

Como se ha indicado a lo largo de esta investigación, el papel del Estado es fortalecer a la sociedad civil dando los soportes necesarios para la creación de redes sociales y el debido cumplimiento de la ley. La nula promoción de las redes de protección social y una frágil sociedad civil deja en manos de autoridades el destino de millones de mujeres que no tienen medios de organización o de defensa.

El enfoque económico tradicional para comprender las diferencias de género en los resultados del mercado laboral ha sido centrarse en las explicaciones del lado de la demanda, como la discriminación del empleador, así como en las limitaciones del lado de la oferta que se basan en las diferencias educativas o la responsabilidad familiar. Más recientemente, los economistas han considerado explicaciones alternativas del lado de la oferta para las diferencias de género. Por ejemplo, las posibles diferencias de género en los atributos psicológicos, incluidas las preferencias por el riesgo y la competencia, así como las preocupaciones sobre otras personas, pueden ofrecer información sobre las brechas de género.

La segregación ocupacional e industrial de hombres y mujeres es uno de los principales componentes de las brechas de género en los ingresos, y estos han sido ampliamente documentados. Dado que los trabajos en diferentes sectores ofrecen diferentes matrices de seguridad laboral,

estabilidad de ingresos y condiciones de trabajo, las diferencias sistemáticas de género en las preferencias por el riesgo y la competencia tienen el potencial de moldear las brechas en los ingresos a través del comportamiento en cómo se clasifican los trabajos. A pesar de una gran cantidad de evidencia empírica sobre las preferencias individuales, los estudios experimentales de género y preferencias a nivel de equipo son relativamente escasos.

El primer país en implementar leyes de cuotas de género fue Noruega en 2003, seguido de España, Finlandia, Islandia y Francia. Un estudio sobre el impacto de la presencia femenina en los directorios de las empresas noruegas y su desempeño llevó a una reforma mediante la cual se requería una cuota de 40% de representación femenina en los directorios al cabo de los primeros dos años de reforma. Los resultados indican que la representación femenina en los Consejos Directivos derivados de la imposición de cuotas, llevaron a una disminución en los precios de las acciones y las ganancias operativas.

Las políticas de cuotas centran la atención en las mujeres que pueden no ser plenamente representativas de la fuerza laboral femenina requerida para cierta función. La representación de las mujeres en la toma de decisiones en los niveles de responsabilidad más bajos puede ayudar a formar una imagen más amplia del impacto de la diversidad de género y atenuar la marcada selección de mujeres en la cima. Pero tal como se ha señalado a lo largo de esta investigación, la equidad de género no pasa por asignar cuotas numéricas ni por dejar al Estado decidir la mezcla óptima entre hombres y mujeres en cada actividad económica. La verdadera equidad viene de garantizar la libertad de decisión y la posibilidad de tomar las mejores oportunidades.

Las mujeres han hecho grandes avances en los mercados laborales a lo largo del siglo pasado, con una clara convergencia en sus niveles de inversión en capital humano y sus perspectivas y resultados de empleo en relación con los hombres. Pero si bien se han reducido o cerrado ciertas brechas, como la brecha de género en la educación, persisten considerables diferencias de género en los niveles de salario y empleo, así como en los tipos de actividades que hombres y mujeres realizan en el mercado laboral.

Los economistas laborales han intentado durante mucho tiempo comprender estas diferencias y se han identificado tres canales clave como posibles explicaciones: discriminación en el mercado laboral; diferencias de género en las preferencias; y productividad. Por ello al hablar de productividad se pueden dejar de lado factores que contribuyen al desarrollo y estabilidad de un país, por ejemplo, cuando se tiene en cuenta el papel de las mujeres como proveedoras primarias de cuidado infantil y producción en el hogar. La cuestión establece límites a su participación en el mercado laboral y determina el equilibrio entre la vida laboral y la vida personal: las mujeres suelen trabajar menos o más horas irregulares que los hombres, toman más descansos profesionales y se especializan en diferentes ocupaciones e industrias.

La estructura de los mercados laborales es resultado de la estructura misma de las actividades económicas. Los siglos XIX y XX vieron el cambio de un mundo basado en la agricultura y producción primaria a uno industrial, situación que modificó sensiblemente la estructura de los mercados laborales. De igual forma el siglo XXI da importancia a los servicios en todas sus formas y va a definir el futuro del mercado laboral y la inserción de las mujeres en la economía.

Los hombres y las mujeres deben ser hábiles, móviles y conocedores de la tecnología en la era de la automatización, pero las mujeres se enfrentan a barreras dominantes. Por ejemplo, los hombres y las mujeres tienden a agruparse en ocupaciones diferentes, tanto en las economías avanzadas como en las emergentes debido en gran medida a las diferencias en las habilidades y capacidades propias de cada sexo. Esto determina cómo es probable que cada uno de ellos se vea afectado por la automatización. En un escenario en el que la automatización se desarrolla a gran escala, hombres y mujeres podrían enfrentar un desplazamiento laboral considerable en donde la composición de las posibles pérdidas y ganancias entre ambos sea diferente.

Las ocupaciones orientadas al servicio y de apoyo administrativo podrían representar el 52% de las pérdidas de empleos de las mujeres, pero las ocupaciones de operación de máquinas y trabajos manuales podrían representar el 40% de las pérdidas de los hombres. Esta migración hacia una economía automatizada e inserta en la Cuarta Revolución Industrial tendrá repercusiones distintas entre hombres y mujeres, entre calificados y no calificados, entre trabajadores de economías desarrolladas y emergentes.

Para hacer estas transiciones, las mujeres necesitarán nuevas habilidades. En economías maduras, solo los trabajos que requieren un título universitario o avanzado pueden experimentar un crecimiento neto de la demanda. En las economías emergentes, muchas mujeres que trabajan en la agricultura de subsistencia con poca educación pueden tener dificultades para conseguir trabajo en otros sectores.

En las economías desarrolladas se espera un aumento en la demanda de mano de obra calificada y una baja en la poco calificada. Muchas economías emergentes podrían experimentar un mayor crecimiento en la demanda de empleos con salarios altos, pero sólo en sectores reducidos de la población. El gap de ingresos seguramente aumentará, de modo que se vuelve prioritario permitir que las mujeres asciendan en la escala de habilidades y no se estanquen en trabajos menos remunerados.

Las barreras que hemos citado a lo largo de esta investigación dificultarán la transición de las mujeres en países como México: tienen menos tiempo y recursos para volver a capacitarse o buscar empleo porque dedican mucho más tiempo que los hombres al trabajo de cuidados no remunerados; son menos móviles debido a la seguridad física, la infraestructura y los desafíos legales; y tienen menor acceso a la tecnología digital y participación en los campos STEM que los hombres.

Según McKinsey, las ocupaciones tienden a diferenciarse más por género que por sectores; La concentración también tiende a estar correlacionada con la participación femenina en la fuerza laboral:

Migrar a la Cuarta Revolución industrial representa un reto enorme para los países que han mantenido ingresos precarios, alta concentración de los trabajos por género, sin redes sociales que impulsen a las mujeres a defender sus derechos de participación e inserción. La automatización y el trabajo en casa (home office) representan oportunidades precisamente para las mujeres: capacidad para atender el hogar y trabajar simultáneamente en el mismo lugar, flexibilidad laboral, trabajo de habilidades técnicas de rápido aprendizaje y entrenamiento y capacitación remota y de bajo costo. Si se aprovechan estas ventajas, la transformación tecnológica puede resultar un éxito para mejorar la brecha de género que hay en México y el resto de los países latinoamericanos.

Sin duda la legislación es parte de un sistema de valores que determinan, muchas veces en lo cultural, el destino de los hombres y las mujeres en la sociedad. Al profundizar en las causas que determinan el porqué de la discriminación de las mujeres, su rol secundario en las decisiones estratégicas o la falta de reconocimiento a su contribución social, económica y política, es evidente que el tema cultural está en la base de la discusión. Y es sabido que la cultura define y modela en gran parte a la legislación, de hecho, se retroalimentan.

El componente cultural en materia de género es, desde mi punto de vista, el más importante de todos. Define la forma en que se enfoca el problema, le da la valoración justa como prioridad de política pública y define el conjunto de normas y leyes que rigen el funcionamiento de una sociedad. Es indudable que las leyes reflejan la cultura de un país y que ésta se ha acomodado bien teniendo a las mujeres en roles secundarios. Y no me refiero sólo a México sino en general en todos los países, pues no hay uno solo donde las mujeres no tengan el problema de la desigualdad de oportunidades. Su protección depende de la filosofía social y de la cultura que definen y modelan

la legislación que en principio debe estar ahí para protegerlas.

Esa actividad jurídica de protección a las mujeres se ha clasificado en tres categorías amplias: “acciones de respuesta” que son actividades emprendidas en el contexto de un patrón de abuso emergente o establecido y cuyo objetivo es prevenir su repetición, detenerlo y/o aliviar sus efectos inmediatos; “acciones correctivas”, que son actividades destinadas a restaurar la dignidad de mujeres, niñas, niños y hombres en todos los aspectos y garantizar condiciones de vida adecuadas mediante recursos y reparaciones efectivos, incluido el apoyo al debido proceso legal y la justicia; y “acciones para construir el entorno”, que son actividades encaminadas a crear o consolidar un ambiente propicio al pleno respeto de los derechos de las personas. Como se ha expuesto a lo largo de esta breve investigación, la mirada debe estar puesta en la garantía de los derechos individuales que garanticen la igualdad de oportunidades y un juego limpio para las mujeres en materias como la economía, la política y la sociedad. A pesar de que el derecho internacional garantiza a mujeres y hombres la igualdad de derechos en el disfrute de todos los derechos humanos, las mujeres y las niñas siguen enfrentándose a desigualdades *de jure* (en la ley) y *de facto* (en la práctica) en casi todas las sociedades. Y la igualdad de género debería considerarse un derecho humano inalienable y exigible de rigor.

Utilizamos un enfoque basado en los derechos en el derecho internacional de los derechos humanos para analizar las desigualdades e injusticias, y para desarrollar políticas, programas y actividades en todas las áreas de trabajo para corregir estos obstáculos al disfrute de los derechos humanos y particularmente la igualdad entre hombres y mujeres en sus actividades económicas, políticas y sociales. Este enfoque se centra tanto en el proceso como en los resultados.

Un enfoque basado en los derechos es un marco que comienza con los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales de las personas y los grupos; y las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos de respetar, proteger y cumplir estos derechos. Identifica a los titulares de derechos (es decir, mujeres, niñas, niños y hombres) por un lado, y los correspondientes titulares de los deberes y sus obligaciones por otro lado (incluidos aquí el Estado y sus agentes, el hogar y la comunidad, y a nivel nacional e internacional).

El cambio cultural hacia un enfoque de responsabilidades compartidas y de empoderamiento del individuo y sus libertades es indispensable en la discusión de la equidad de género. La legislación, simplemente, debe reflejar esa filosofía para hacerla factible, aplicable y efectiva.

Los mercados competitivos empoderan a las mujeres de al menos dos formas interrelacionadas. En primer lugar, las innovaciones científicas y tecnológicas impulsadas por el mercado benefician más a las mujeres que a los hombres, por ejemplo, el denominado “home office”. Los dispositivos domésticos que ahorran tiempo, por ejemplo, ayudan a las mujeres en la mayor parte de las tareas domésticas. Los avances en el cuidado de la salud reducen las tasas de mortalidad materna e infantil, lo que permite un tamaño de familia más pequeño y la expansión de las opciones de vida de las mujeres.

En segundo lugar, la participación en el mercado laboral ofrece a las mujeres independencia económica y un mayor poder de negociación en la sociedad. El trabajo en la fábrica, a pesar de su mala reputación, ha demostrado ser particularmente importante en ese sentido.



De esta manera, los mercados mejoran el nivel de vida material de las mujeres y fomentan el cambio cultural. Los mercados promueven el empoderamiento individual, reduciendo el sexismo y otras formas de prejuicio colectivo a medida que la educación se une al entrenamiento y capacitación que permiten a las mujeres un conocimiento de sus derechos y obligaciones. El empoderamiento de la mujer en muchos países en desarrollo se encuentra en sus primeras fases, pero las políticas adecuadas pueden encaminar a las mujeres de todo el mundo hacia la misma prosperidad y libertad que disfrutan las mujeres en los países avanzados.

Los avances tecnológicos han provocado un cambio significativo en los patrones de conducta y de uso del tiempo de las mujeres en los países emergentes, lo cual habrá de acelerarse en los próximos años. Aspectos que aparentemente son triviales pero que tienen repercusiones importantes en algunas naciones. Por ejemplo, el tiempo invertido en las labores domésticas:

La incorporación masiva de lavadoras en China ha provocado un aumento de horas disponibles para las mujeres de ese país que dedican a otras labores más gratificantes e incluso productivas en materia económica. De igual manera que pasó en Estados Unidos cuando las mujeres aprovecharon las innovaciones generadas a lo largo del siglo XX que les permitió reducir el tiempo destinado a la denominada “producción doméstica”.

Estos elementos constituyen cambios culturales que determinan en gran medida las normas sociales en las cuales interactúan las mujeres. Como se indicó al principio, el mercado tiene el potencial de permitir a las mujeres capitalizarse, participar en las decisiones económicas y facilitar una libertad que de otra forma no tendrían. Pero hasta el momento ha faltado la acción del Estado para que los beneficios del mercado efectivamente se distribuyan de manera justa y equitativa, dando igualdad de oportunidades a hombres y mujeres.

Los patrones culturales se pueden modificar y los cambios requieren una fuerte voluntad política y un consenso de las partes. Los intereses que hay atrás de los patrones culturales son los que definen normas y conductas aceptadas que discriminan, marginan e incluso dañan a las mujeres en la sociedad. Y como se ha indicado a lo largo de esta breve investigación, la respuesta no es "encasillar" patrones y proponer su opuesto absoluto, por ejemplo "la mujer es débil por ser femenina". "el hombre abusa por ser más fuerte", etc. La debilidad de la mujer no está en su feminidad sino en la falta de empoderamiento para poder exigir sus derechos y cumplir plenamente con sus obligaciones. La fuerza del Estado no está suplir las decisiones individuales con criterios propios sino en contar con una sociedad empoderada, rica y equilibrada que prospere en igualdad de condiciones para hombres y mujeres.

México y Latinoamérica en general necesitan su propia *Restauración* Meiji en donde sea posible romper con patrones históricos que han impedido a su población insertarse de lleno en el progreso, sin perder su rica identidad cultural. Japón pudo conservar su historia y al mismo tiempo insertar a su población hacia el futuro. China va en ese camino, y México debería aprender de esas lecciones.

Equidad de Género y Mapa de procesos

El empoderamiento de la mujer es un proceso de cambio personal y social, que tiene lugar en ámbitos psicológicos, políticos, sociales y económicos interrelacionados y que se refuerzan mutuamente, y a través del cual las mujeres, individual y colectivamente, obtienen poder, opciones significativas y control sobre sus vidas. No es un proceso lineal o que pueda ser dirigido por el Estado, sino un proceso caracterizado por la negociación, el compromiso y la acción ciudadana, que toca múltiples aspectos de la sociedad.

Esta investigación ha adoptado un enfoque holístico donde el tema de género es una responsabilidad de los gobiernos en el sentido de proporcionar las herramientas e infraestructura necesarias para que los ciudadanos tomen decisiones libres. El rol del Estado no es decidir a nombre de los ciudadanos. Eso ha probado ser ineficaz y en muchos casos contraproducente.

Por ello se sugiere utilizar la metodología de mapas de procesos para definir los aspectos que influyen en la injusta distribución de derechos, obligaciones, recursos y beneficios entre hombres y mujeres. Se pueden situar tres conjuntos de procesos que se relacionan entre sí y que se proponen bajo la filosofía de poner al ciudadano (hombres y mujeres) al centro de la solución. Por un lado, los 10 factores que se han analizado en esta investigación y que se agrupan a partir de los tres que dominan la agenda general: educación, política fiscal y marco regulatorio y legal. Cada uno de ellos tiene factores subyacentes que explican en su conjunto las principales limitaciones que enfrentan las mujeres en el ámbito económico. Estos factores se pueden atender en el corto y mediano plazo con las adecuadas políticas públicas y el enfoque propuesto: potencias oportunidades y capacidades para que los ciudadanos puedan ejercer efectivamente sus derechos de participación.

Hay elementos estructurales que requieren acciones de mediano y largo plazo que solo pueden ocurrir con el concurso de la sociedad y que representan cambios de índole histórica. Estos son los tres elementos más difíciles de modificar pues son donde precisamente se ubican los mayores intereses en contra de un tratamiento justo de las mujeres.

La implementación de acciones conducentes a manejar este mapa de procesos es motivo de un trabajo adicional. Por lo pronto se pueden situar los principales elementos que permitan iniciar un cambio estructural y de fondo en el grave problema de la desigualdad de género.

Conclusiones

La participación de las mujeres en la economía mundial es un tema relevante y central en

los objetivos de desarrollo sostenible de largo plazo. La discriminación de las mujeres en la economía y la sociedad generan costos superiores a los 1.3 billones de dólares a nivel mundial. Algunas estimaciones ubican incluso la pérdida en cerca del 20% del PIB mundial. Al hablar de pérdida no solamente se refiere al valor económico que las mujeres pierden por tener trabajos mal remunerados, de poca calidad o simplemente por no tener acceso a oportunidades laborales. La pérdida es mucho mayor: cuando una mujer tiene educación y un trabajo digno, prospera su familia, sus hijos adquieren bienes sociales asociados como educación y alimentación de calidad, salud y una formación más equilibrada que forma hombres y mujeres mejor preparados para el futuro. Es decir, se crea un capital social que los hombres no generan. No extrañe que en México la obesidad infantil tiene que ver precisamente con madres que no disponen de la educación, los recursos o el tiempo para nutrir adecuadamente a los hijos. Ello deriva en problemas de salud como la diabetes que representa no solo un costo social para ellos, sino fiscal para la atención de largo plazo.

Gran parte de los problemas en materia de género e inclusión de la mujer en la economía tiene que ver con el enfoque que las Naciones Unidas han promovido por años: dotar al Estado con la facultad para decidir las cuotas de género, las preferencias de los ciudadanos y para estandarizar las competencias y diferencias que son propias de cada sexo. Como se ha indicado a lo largo de esta investigación, el principal objetivo de las políticas públicas es promover la libertad, que está asociada a la elección libre de cada persona para decidir qué hacer, dónde trabajar, cómo desarrollarse. Y después de garantizar es libertad viene la equidad como resultado del papel del Estado como garante de esas libertades.

Uno de los grandes problemas en las políticas de género tiene que ver precisamente con la dirección del Estado en la materia. Como se indicó en esta investigación, los factores directos que afectan a las mujeres en sus derechos económicos y políticos se asocian a fenómenos culturales, que se han utilizado para crear patrones de injusticia. Y las soluciones que algunos organismos promueven no resuelven el caso: estigmatizan cualidades y virtudes propias de cada sexo, particularmente de las mujeres, en aras de buscar una igualdad de género en lugar de una equidad. ¿Por qué la mitad de las plazas de estudiantes en las carreras de ingeniería deben ser ocupadas por mujeres? ¿Acaso el Estado debe programar que la mitad de los maestros de *kindergarten* deban ser hombres? Estas decisiones no deben ser del Estado sino de los individuos, hombres y mujeres, empoderados en igualdad de circunstancias y con los mismos derechos. Ese es el objetivo.

La instrumentación de presupuestos públicos con criterio de género debe atender la problemática con el enfoque sugerido: promover las oportunidades y la libre decisión de los ciudadanos en sus respectivos campos de acción; convertir en norma la justa distribución de los recursos y promover la formación de riqueza, no solamente la instrumentación del gasto como política de género. El mejor empoderamiento de una mujer es capitalizarla en todos aspectos: educación, capacitación, salud, alimentación, bienestar social y seguridad, entre otras formas de riqueza.

Un último tema relevante es la inserción de las mujeres mexicanas en la Cuarta Revolución Industrial y su participación en la economía: la tecnificación de los trabajos representa para las mujeres mexicanas una gran oportunidad de poder combinar trabajo con cuidado del hogar. El trabajo remoto puede ser una gran solución al problema de horarios no escalonados o de inseguridad física al que muchas mujeres mexicanas se enfrentan. El gran dilema está en que el país no las está dotando de las herramientas, recursos e infraestructura para capturar esa oportunidad. Por el contrario: las mujeres son las que más han sido afectadas por la crisis del coronavirus que afectó a los sectores con mayor concentración de empleo femenino. Si la destrucción creativa de la Cuarta Revolución Industrial, que COVID aceleró, no se aprovecha para las mujeres mexicanas, el costo de la inacción será muy considerable. Aquí un gran reto de políticas públicas.

Las Políticas Públicas desde una Perspectiva de Género

Eramis Bueno Sánchez[1]

La presente reflexión parte del reconocimiento de que uno de los temas de mayor interés en el contexto de las relaciones entre población y desarrollo, y en particular cuando dichas relaciones se examinan desde una perspectiva de género, es el concerniente al vínculo de este último con las políticas públicas.

Al reflexionar sobre esta problemática partimos de la convicción de que el llamado cada vez más fuerte a vincular los problemas de población y desarrollo con las políticas públicas y sociales, está reconociendo a la población no solamente en objeto de estudio e interpretación teórica, sino a la vez, como objeto de transformación.

Por lo pronto no sería aventurado plantear que las acciones cognitivas y políticas en este sentido se han orientado en dos direcciones.

La primera tiene que ver con el hecho de que tanto en el contexto de las Naciones Unidas, como en los gobiernos y las delegaciones de la sociedad civil se promulga la adopción de importantes compromisos y propuestas de políticas orientadas a modificar la situación de las mujeres y alcanzar una necesaria igualdad y/o equidad de derechos entre hombres y mujeres. Las mujeres han demandado en más de una oportunidad un mayor protagonismo del Estado en la corrección de las desigualdades, mientras en otros casos han tratado no sólo que el Estado proteja sus derechos sino también que las proteja del mismo aparato estatal. De hecho, con demasiada frecuencia se hace referencia a equidad de género como la búsqueda de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres mediante el diseño, coordinación e implementación de políticas públicas y programas.

La segunda, en estrecha relación con la anterior, tiene que ver con un esfuerzo sostenido y creciente por incorporar la perspectiva de género en todo lo concerniente a las políticas públicas y sociales lo cual implica que los responsables de su definición, diseño, implementación y seguimiento asuman el compromiso de superar las desigualdades de género y tomar en cuenta de manera sistemática los efectos diferenciados que ejercen las acciones de cada sector en mujeres y hombres. En este sentido la instalación de la perspectiva de género en el Estado reclama no solamente acciones de planificación consecuentes en el marco de la modernización de aquel, sino que requiere de un profundo cambio de mentalidad de los decidores de políticas.

El trabajo lleva la finalidad de avanzar en la caracterización de la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas y sociales. Con tal objetivo se hará un recorrido que, partiendo del examen de la conceptualización de las políticas públicas, pase por el planteamiento de algunas consideraciones sobre la perspectiva de género en los estudios de población y desarrollo, para aterrizar finalmente, en las políticas públicas con perspectiva de género.

---

1 Bueno Sánchez, Eramis. Las políticas públicas desde una perspectiva de género. En: Revista Novedades de población. Año II No. 4. CEDEM. 2006. Págs. 1-27



Hay una gran diversidad de enfoques y definiciones sobre el concepto de políticas públicas. Es lo que ha señalado Torgerson con relación a que el análisis de políticas públicas aparece como una selva de diversas y conflictivas formas de investigación, con terminología inconsistente y estilos intelectuales divergentes e, incluso, con ciertos paradigmas imposibles de comprobar. En diversas ocasiones se ha intentado revisar el campo y determinar qué cosas podría darle alguna coherencia a este aparente caos. Sin embargo, estos intentos se vuelven tan detallados y absurdos que terminan por entregarnos un mapa igual de enredado y confuso que la selva misma.

La política pública suele entenderse como un curso de acción, una definición de principios y/o flujos de información en relación con un objetivo público definido en forma democrática. La política se expresa en orientaciones, instrumentos, programas, normas institucionales, entrega de productos, servicios, etc.

A su vez, toda política pública es expresión de un proceso que involucra sujetos y tiempos diferenciales, en el momento en que una problemática es interpretada y abordada por una política pública, refleja un nivel de entendimiento, vinculación y acuerdo, logrado entre la sociedad y el gobierno sobre qué problemas merecen atención a través de las diferentes fases evolutivas de la política pública.

Toda política pública se origina en el diagnóstico de algún problema de población que requiere ser encarado con cierta urgencia.

En otras palabras, la política pública tiene como antecedente la percepción de un problema, es decir, aquellos que se suscitan cuando las sociedades no logran encontrar un equilibrio satisfactorio entre, por ejemplo, los procesos de desarrollo y crecimiento económico con la distribución equitativa del beneficio de los mismos.

Es posible que la falta de una percepción clara, y un consenso sobre él o los problemas que

enfrenta la población de cada país en particular provoque aquella falta de correspondencia entre el esfuerzo que ponen los cientistas sociales en el estudio de las políticas públicas y el interés hacia las mismas que se pone a nivel del poder político, no obstante las declaraciones formales en foros y documentos nacionales e internacionales.

De particular interés resulta el proceso de conformación e implementación de una política pública.

En primer término, una política pública requiere de un complejo proceso de formulación y planificación que incluye la definición de objetivos y a partir de ellos conformar los programas y medidas concretas a incluir en los planes.

La formulación efectiva de las políticas depende de un profundo análisis de cada una de las situaciones problemáticas sobre población y desarrollo socioeconómico de cada país en específico, basado en datos precisos, investigaciones sistemáticas y análisis competentes.

La conformación de una política y su planificación e implementación ulterior debe estar precedida de una investigación de carácter multidisciplinario, que permita poner de manifiesto el problema o situación problemática que invita o recomienda la concepción, diseño e implementación de una determinada política pública.

Un punto importante de este proceso es el conocimiento de la o las percepciones y valoraciones que tiene el dispositivo político y estatal en cuestión, sobre su población y los problemas específicos que esta enfrenta.

Los conocimientos y resultados obtenidos se distribuyen (diseminación), según las condiciones de cada país en particular, entre los organismos encargados de la formulación y planificación de la política (introductores de resultados), tales como secretarías sectoriales, gobiernos estatales, municipales, locales, instituciones de planificación, etc.

A la implementación de una política pública sigue un proceso sistemático de evaluación que permita, mediante los estudios y decisiones correspondientes, corregir rumbos, realizar ajustes y adaptar las políticas a las situaciones cambiantes. Todo ello presupone la recolección, análisis y diseminación de todo tipo de dato sobre la población objeto en cuestión, que facilite un análisis integral de la política y de las pautas para las nuevas situaciones problemáticas que deban tomarse en cuenta, iniciando un nuevo ciclo.

En particular, un adecuado entendimiento de la naturaleza de las relaciones que existen entre la dinámica de población y las políticas públicas, facilitaría obtener una mejor incorporación de las variables sociodemográficas en las políticas y estrategias de desarrollo humano sostenible, tanto en su dimensión social, como en la económica, y la ambiental, a la vez que ampliar la capacidad de formular políticas y programas que incorporen las variables de población en las grandes metas de desarrollo a los diferentes niveles, nacional, estatal, etc.

Una política pública está constituida por un conjunto de medidas concretas que conforman la verdadera “sustancia” de una política pública. La diversidad y heterogeneidad de problemas y políticas públicas hacen muy variadas las medidas que se plantean adoptar. Algunos ejemplos pueden ser: Desarrollo de programas de educación y comunicación en población (incluyen campañas de información pública y programas referentes a población, salud, familia, educación sexual, etc.) que pueden estar dirigidos a la población en general o a grupos específicos, como pueden ser los escolares, ancianos, etc.

Adopción de medidas concretas que mejoren las condiciones de vida y trabajo y la situación en general de la mujer (oportunidades de educación y empleo, igualdad de derechos civiles, económicos y políticos, creación de instituciones que faciliten los diferentes roles que tradicionalmente

asume la mujer, etc.).

Se trata de las decisiones a adoptar para llevar a la práctica la política pública propuesta y la asignación de responsabilidades específicas de coordinación y supervisión a organismos vinculados.

La definición de género constituye una tarea importante. Una de las interpretaciones en boga asume que el *género* es un concepto cultural que tiene como referente la dicotomía social de "lo masculino" y "lo femenino". Se asume como una construcción de significados, que permiten agrupar todos los aspectos psicológicos, sociales y culturales de la relación femineidad-masculinidad. De todo ello se desprende que la acción de la sociedad es decisiva en su aprendizaje y desarrollo.

Si se pretende captar lo que debe entenderse por género es necesario reconocer la heterogeneidad de interpretaciones que se plantean en relación a los objetivos de los estudios, y al discurso político, entre otros aspectos. Así por ejemplo se tienen las siguientes interpretaciones: Lo que es el género, lo que son los hombres y las mujeres, los tipos de relaciones que se producen o deben producirse entre ellos, todas estas nociones no reflejan ni elaboran simplemente "datos" biológicos, sino que son en buena parte producto de procesos sociales y culturales.

Se hace referencia al sistema de géneros como un conjunto de principios estructurados coordinadamente que la sociedad elabora para legitimar y reproducir las prácticas, representaciones, normas y valores que las sociedades construyen a partir de la diferencia sexual anatomo-fisiológica. El sistema de géneros es un sistema de poder en torno a ciertas capacidades y potencialidades de los cuerpos humanos: la sexualidad y la reproducción. El núcleo fundamental del sistema se encuentra en el control que los varones ejercen sobre la reproducción y la sexualidad de las mujeres y, derivado de este control, sobre la capacidad de trabajo de las mujeres.

Al pretender dar cuenta de lo que es el género debe aceptarse que es una categoría relacional que identifica roles socialmente construidos y relaciones entre hombres y mujeres. Ser hombre y mujer son procesos de aprendizaje surgidos de patrones socialmente establecidos, y fortalecidos a través de normas, pero también a través de coerción. Los roles de género se modifican en el tiempo reflejando cambios en las estructuras de poder y en la normativa de los sistemas sociales.

Así pues, el género es un sistema de prácticas, símbolos, representaciones, normas y valores que las sociedades construyen en torno a la diferencia biológica entre hombres y mujeres. Este sistema organiza las relaciones entre lo femenino y lo masculino y lo hace por lo general de manera jerárquica y desigual. Es un sistema cuya finalidad es asegurar la reproducción social y la reproducción de la especie. Como construcción social, el género constituye tanto una realidad objetiva como subjetiva, es un orden social que se impone a los individuos, hombres y mujeres. A su vez, esos hombres y mujeres como actores sociales, recrean continuamente esos significados que les proporcionan el lenguaje, la historia y la cultura a través de sus experiencias, su reflexividad, sus intercambios intersubjetivos y su participación institucional y social.

En particular la incorporación de la equidad de género[8] como tema de debate es el resultado de un largo proceso social y político.

Se reconoce que existen numerosos instrumentos de derechos humanos donde están plasmados aspectos que deben garantizar la equidad de género, pero para el caso de la mujer, "la orientación de éstos debía estar más acorde con la realidad femenina".

Sin lugar a dudas, el tema sobre la garantía de la igualdad de derechos para hombres y mujeres, la no discriminación por motivos relacionados con el sexo, aparecen recogidos en un gran número de documentos aprobados en diferentes eventos internacionales. En ellos se reconoce la necesidad de que se ejerza la igualdad de condiciones entre hombres y mujeres, derecho que ha sido reconocido universalmente y por supuesto, inherente a la condición humana.

Se considera que para que estos instrumentos de derechos humanos reflejen mejor las realidades y necesidades de las mujeres, deberían prestar más atención en aspectos relacionados con su independencia dentro de la familia, posibilidades de lograr la reproducción en condiciones óptimas, contar con recursos económicos que les posibilite el sostenimiento de ella y su familia, que puedan garantizar su alimentación, vivienda adecuada y la educación de sus hijos, entre otras.

Respecto al reconocimiento de la situación de desventaja de las mujeres nos detendremos a indicar que se ha avanzado a través de un proceso evolutivo que, para situar un punto de partida, puede ubicarse en la década de los sesenta, cuando la Comisión sobre el estado de la mujer de las Naciones Unidas, adopta una Declaración sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer. Con la admisión de esta Declaración en 1967 se dio en el plano internacional un paso importante para avanzar en la búsqueda de la equidad de género y en la superación de la desigualdad que afecta fundamentalmente a las mujeres.

En el referido documento que recoge la Declaración, se hace un reconocimiento a dichas desigualdades -en materia de acceso a la educación, oportunidades laborales y atención sanitaria y discriminación que experimenta la mujer en todo el mundo, a la vez que se abordan derechos civiles y políticos de la mujer.

Años después, en la década de los setenta, la Asamblea General de las Naciones Unidas designa 1975 como “Año Internacional de la Mujer para promover la igualdad entre hombres y mujeres”.

“Igualdad, Desarrollo y Paz”, se basa en la consideración de que no hay posibilidad de lograr igualdad real y sostenible en un contexto de guerra y/o pobreza y marginalización.

En la Convención se establecieron las siguientes definiciones:

Igualdad: “es al mismo tiempo un objetivo y un medio por el cual los individuos se benefician del mismo trato en el marco de la ley y de las mismas oportunidades para gozar sus derechos y desarrollar sus talentos y habilidades de manera que puedan participar en el desarrollo político, económico, social y cultural, tanto como beneficiarios que como agentes activos”

Desarrollo*:* “desarrollo significa desarrollo total, incluyendo desarrollo político, económico, social, cultural y en las otras dimensiones de la vida humana, así como también desarrollo de los recursos económicos, materiales y crecimiento físico, moral, intelectual y cultural del ser humano. El desarrollo también requiere una dimensión moral para asegurar que sea justo y corresponda a las necesidades y a los derechos del individuo y que la ciencia y la tecnología sean aplicadas en un marco socio-económico que garantice la seguridad de todas las formas de vida en nuestro planeta”

Paz: “El concepto de paz incluye no sólo la ausencia de guerra, violencia y hostilidades en el nivel nacional e internacional, sino también gozar de la justicia económica y social, de la igualdad y de toda la gama de derechos humanos y libertades fundamentales dentro de la sociedad”

En este contexto se llevó a cabo la Primera Conferencia Mundial de la Mujer realizada en México, en 1975. Esta Conferencia se reconoce como el segundo paso importante, ya que marcó las pautas para el posterior desarrollo de la mujer y la eliminación de todo tipo de discriminación, al proclamar que “...la igualdad entre hombres y mujeres significa igualdad en su dignidad y valor como seres humanos, así como igualdad de derechos, oportunidades y responsabilidades”.

En 1979 surge el instrumento internacional más importante sobre los derechos de la mujer: la Convención sobre la Eliminación de todas formas de discriminación contra la mujer (CEDAW en inglés), que entraría en vigor en 1981. Esta Convención constituye un hito en la historia de los derechos de la mujer, ya que incorpora la política a seguir contra la discriminación basada en el género así como también aspectos relevantes que no habían sido tomados en cuenta en otros ins-

trumentos de derechos humanos.

La Convención define la discriminación de la forma siguiente: “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.”

En los ochentas se avanza un poco más en la necesidad de reconocer la igualdad de oportunidades para las mujeres. Es así que en 1980 y 1985 se celebran dos importantes Conferencias Mundiales, que tienen lugar en Copenhague y Nairobi, respectivamente. En la última se pudo constatar que no habían sido resueltas las principales demandas de las mujeres. Es aprobado el Programa de Acción para la segunda mitad de la década de la mujer de las Naciones Unidas, cuyo objetivo es perfeccionar las propuestas de igualdad establecidas en la primera conferencia mundial.

Esta Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer celebrada en Nairobi, marca el final de la década de la mujer. En la misma se adoptan estrategias progresivas para el adelanto de la mujer hasta el año 2000, las cuales proporcionan medidas concretas para promover el estado de la mujer en el desarrollo económico, social, cultural y jurídico en el ámbito nacional e internacional.

En 1990 una comisión de las Naciones Unidas sobre el estado de la mujer, evalúa las estrategias y comprueba que, aunque globalmente la conciencia sobre los temas que afectan a la mujer había aumentado, aún quedaba mucho trabajo por hacer para obtener “igualdad de derechos entre hombres y mujeres”, tal como propugna la Carta de las Naciones Unidas.

Finalmente, en 1995, 20 años después del primer Año Internacional sobre la Mujer, las Naciones Unidas organizan la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer: Acción a favor de la Igualdad, Desarrollo y la Paz, que tuvo lugar en Beijing, China. En esta conferencia se reconoce, de nueva cuenta, que la equidad de género, junto a la justicia social, la protección del medio ambiente, la paz y el respeto a los derechos humanos, constituyen necesidades impostergables de la humanidad, de manera que se mantiene la necesidad de que se enmendaran las desigualdades de género que acompañarían el advenimiento del nuevo siglo.

Se podría postular que dentro de este movimiento en América Latina y el Caribe se ha evidenciado un protagonismo relevante. Este proceso comenzó en la región en el decenio de los setentas y hasta la fecha se han realizado nueve Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. La primera se celebró en La Habana, Cuba, en 1977. Siguieron las conferencias en Macuto, Venezuela (1979), México, D. F. (1983), Ciudad de Guatemala, Guatemala (1988), Curazao, Antillas Neerlandesas (1991), Mar de Plata, Argentina (1994), Santiago de Chile, Chile (1997), Lima, Perú (2000) y la Novena Conferencia celebrada en junio 2004 en el D. F. México.

Una gran significación tuvo la Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, la cual tuvo como marco de referencia los compromisos internacionales relacionados con el adelanto de la mujer acogidos por las diferentes conferencias mundiales celebradas en los años noventa, por los Objetivos del Milenio arrogados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, 2000, así como también la Plataforma de Acción adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer que se celebró en Beijing, China (1995).

La Conferencia se planteó como objetivo examinar la aplicación de los compromisos internacionales adquiridos en el Programa de Acción Regional adoptado en 1994 y en la Plataforma de Acción de Beijing. En la misma se puso de manifiesto que “la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en diversos ámbitos es aún una tarea pendiente en la región.

Más cerca se ha celebrado el período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y

Social de la Mujer, cuyo propósito fue examinar la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing a 10 años de la Conferencia en Beijing.

El avance hacia una perspectiva de género en los estudios de población y desarrollo habrá de reconocer que el "género" es una de esas construcciones teóricas que sirven de entorno de referencia a multitud de relaciones seleccionables o definibles, y en ese sentido referirse a una perspectiva de género en los tales estudios, implica tomar en cuenta que el género afecta transversalmente a todos los hechos sociales y en particular los concernientes a las relaciones entre población y desarrollo. Esto quiere decir: que los ejes articuladores de las relaciones entre población y desarrollo, tales como el empleo, la pobreza, la equidad, el acceso a bienes y riquezas; así como la diversidad de aspectos que involucra la reproducción de la población habrán de examinarse tomando en cuenta las características que asumen cuando se les enfoca desde el ángulo del género.

La perspectiva de género supera ampliamente el simple enfoque sexista. Una de las características demográficas es el sexo, además de la estructura por edades. El sexo no da la posibilidad de avanzar a un examen más profundo de los hechos sociales, porque de ese enfoque demográfico se debe ascender a una construcción social que no mira sólo el sexo en sus aspectos biológicos, sino las características peculiares que tienen en los hechos sociales los hombres y las mujeres.

Importa reiterar que se avanza hacia una perspectiva de género porque hay una diferencia de participación en los distintos hechos sociales según género. Al igual que como ocurre con la globalización neoliberal, no es lo mismo la implicancia de los diferentes problemas en los hombres que en las mujeres. No es lo mismo como se benefician o perjudican de una manera peculiar según se trate de hombres y mujeres.

Por otra parte, el contexto globalizador no puede separarse del examen de los problemas de población desde una perspectiva de género. Como la globalización engloba a todas las actividades económicas, al hacerlo va a tener una afectación desde un punto de vista de género. Recordamos que ya en su época el filósofo inglés Hobbes, uno de los padres del liberalismo político y económico, en su interpretación de género en aquella época, acuñaba la frase de "ella para él y él para el estado". Cuatro siglos después, la globalización económica capitalista aporta un nuevo actor en este reparto de funciones. El mercado irrumpe como principio articulador básico y totalizador alrededor del cual giran las mujeres, los hombres y los propios estados, surgiendo de esa manera la sanción capitalista de "ella para él, él para el estado y los tres para el mercado".

De esa manera se puede decir entonces que la globalización se presenta como un proceso con doble vertiente.

Los procesos de globalización no sólo afectan a las relaciones internacionales, sino también a la vida cotidiana. No es un proceso que abarca sólo posición, riqueza, acceso a préstamos, también afecta a la vida cotidiana de la población.

Se debe destacar y rescatar que ya no es el Estado totalizador, sino el mercado el que domina todo. Son los poderes económicos los que van adquiriendo una mayor injerencia en las decisiones que afectan a la vida de los seres humanos, mientras que el poder político pierde influencia.

Así y todo, los estados no desaparecen, simplemente se ponen al servicio de la globalización y el capital transnacional. Los estados adoptan nuevos roles que son fundamentales para llevar a cabo la globalización, adoptan políticas monetarias y fiscales de estabilidad macroeconómica, aportan la infraestructura básica para la actividad económica global (autopistas, aeropuertos, puertos, redes de comunicación, sistemas educativos, subvenciones y exenciones de impuestos a las grandes empresas, etc.) y se convierten en los aparatos de control policial y social para acallar aquellas voces que se opongan a los dictados del capital y a los recortes sociales.

El sistema capitalista globalizado que persigue en lo fundamental, el lucro económico para

unos cuantos, y se desentiende del resto, se refuerza, así como un sistema económicamente injusto, socialmente depredador y ecológicamente inviable.

La globalización ahonda las desigualdades: sociales, económicas, de acceso a los recursos, culturales y de género, y tiene graves repercusiones sobre el medio ambiente. Abandona a su destino a las personas vulnerables.

Mientras tanto, si todos los aspectos de la vida humana se supeditan a los requerimientos de la acumulación capitalista, si se sigue con los mismos criterios de sobrexplotación de la naturaleza y de los seres humanos, especialmente de las mujeres, y se sigue sin atender las verdaderas necesidades de la gente, cualquier política tendente a evitar la desigualdad de género estará condenada al fracaso.

Atendiendo al género, los hechos sociales en general y los problemas de población en particular, se pueden analizar desde dos perspectivas: Un enfoque general que incluya la dimensión de género como una parte integrante del conjunto, esto es, como algo anecdótico, marginal, específico o particular, o Partir del enfoque de género como elemento estructurador de todo el conjunto, ya que el género afecta transversalmente a todos y cada uno de los hechos sociales.

Cuando se plantea examinar relaciones de esta naturaleza, población-desarrollo, género y globalización, se trata de identificar un conjunto de temáticas problemáticas a través de las cuales fluye esa relación. Esa relación no se da de una manera abstracta, se da a través de algunos ejes articuladores, entre los cuales se pueden señalar: Liberalización comercial e internacionalización de la economía, Políticas públicas, Participación equitativa.

Los estudios indican que los actuales procesos de liberalización comercial y de internacionalización de la economía pueden incrementar las desigualdades sociales y económicas entre países, pero también entre mujeres y hombres y entre las propias mujeres pertenecientes a diferentes grupos socioeconómicos.

Realmente, la globalización no es un proceso neutro con respecto al género. Todas las políticas públicas, incluyendo las comerciales, ejercen impactos distintos en la vida de hombres y mujeres. En épocas de crisis, de reestructuración o de transición económica, los primeros cortes presupuestarios se dirigen al gasto social. Es precisamente a través del gasto social donde opera esa afectación que tiene la globalización con relación al género.

Obviamente los efectos negativos de la globalización neoliberal repercuten desproporcionadamente sobre la mujer. Así, por ejemplo, el vínculo cada vez mayor de las economías nacionales a los mercados mundiales con demasiada frecuencia da lugar a una reducción de los gastos públicos y de los programas sociales, trasladando el costo a las familias, donde suelen ser las mujeres las que llevan sobre sus hombros la carga adicional.

De igual modo los programas de ajuste estructural que caracterizan al modelo neoliberal imperante han afectado mayormente a las mujeres por la vía de la austeridad fiscal que limita el gasto público. En particular, la privatización de los servicios públicos ha conducido a la pérdida de empleo en sectores donde generalmente había más mujeres que hombres, tales como la salud y la educación. Por demás se ha producido una pérdida de protección y de servicios sociales, de los cuales dependen las mujeres para combinar su trabajo con las responsabilidades familiares.

Tomando todo esto en cuenta, vemos que, en este contexto globalizador, el papel biológico de las mujeres en la procreación impone un sesgo de género en relación a los impactos que se desprenden de los programas de ajuste estructural, evidenciados en: menor acceso a los servicios de salud reproductiva, con un aumento de la desnutrición y de la mortalidad infantil, especialmente de las niñas; una cada vez mayor tendencia al despido de mujeres por estar embarazadas, abandono de los derechos por maternidad, aumento de prácticas discriminatorias basadas en el papel

reproductivo de las mujeres

Ya en 1999, a propósito de una investigación sobre los estudios de género en México, algunos de los principales exponentes de la temática como Oliveira y Ariza[0] habían llamado la atención sobre algunas de las principales líneas temáticas, hipótesis y conceptos que involucraba la perspectiva de género en cuestiones relevantes de población y desarrollo y que agruparon en tres grandes áreas. Las relativamente consolidadas como el trabajo, la familia, la migración femenina y la participación política; las áreas emergentes o en proceso de consolidación que incluía fecundidad y derechos reproductivos, cultura e identidad y pobreza y exclusión social; y finalmente, las áreas poco desarrolladas o incipientes para la época, como el medio ambiente y las políticas sociales.

Posteriormente Szasz y Lerner han entregado un análisis muy serio sobre algunos de los aportes teóricos y problemas metodológicos que involucra la perspectiva de género en la dimensión sociodemográfica de los estudios de población.

Partiendo de las aportaciones feministas y de los estudios sobre la mujer de los años ochenta del pasado siglo, Szasz y Lerner identifican tres abordajes de cuestiones sociodemográficas desde una perspectiva de género.

Primer abordaje: Estudios de la mujer en el campo sociodemográfico -en particular aspectos relacionados con el ámbito reproductivo y las políticas de población focalizadas a la reducción y control de la fecundidad- que se hacen con referencia a las condiciones o situación social de las mujeres (condiciones de opresión, sumisión y desventajas frente a los hombres). “Es a partir de planteamientos feministas de preocupación por la situación de vulnerabilidad y desventaja de las mujeres y por mejorar sus condiciones de vida, que adquieren un lugar prominente los estudios de la mujer en el campo sociodemográfico”.

Segundo abordaje: Parte de la conceptualización del género como una construcción social y cultural de las diferencias entre hombres y mujeres. Se trata de privilegiar, a nivel de estrategia metodológica y empírica, las dimensiones centrales que den cuenta de la diferenciación socialmente construida entre los sexos para comprender y explicar los comportamientos demográficos. “En este sentido, las diferentes motivaciones, la mayor o menor autonomía de la mujer en el proceso de toma de decisiones, el control y poder ejercido por otros actores tanto en el ámbito material como simbólico, la valoración y roles asignados a ellas son, entre otros aspectos, los que subyacen en las modalidades y características que asumen los movimientos migratorios de las mujeres, en la frecuencia y caracterización de los procesos de morbilidad que las distinguen, y en sus comportamientos y prácticas reproductivas.

Tercer abordaje: Parte de considerar al género desde una dimensión relacional, esto es, el énfasis de la investigación se pone en la inclusión y otorgamiento de un significado al término relacional en los estudios de género. Se trata aquí, entre otros aspectos, de “relaciones sociales que se construyen a partir de las condiciones sociales que estructuran las opciones del comportamiento individual, condiciones, actores y relaciones sociales que, a su vez, difieren según los diversos ámbitos de referencia en que participan las mujeres y los hombres: el ámbito reproductivo, escolar, laboral, social, político, religioso, etc.”

El argumento de Szasz y Lerner en torno al examen de la fecundidad desde una perspectiva de género transcurre en el contexto de diferentes críticas que se han dirigido a las teorizaciones demográficas sobre esta importante variable sociodemográfica. Al decir de estas investigadoras el cuestionamiento dice relación con los modelos explicativos de la fecundidad que se formularon a partir de los llamados “determinantes próximos”, como la anticoncepción, la lactancia, la edad a la primera unión marital de las mujeres, la frecuencia del coito, la infertilidad, el aborto, la duración y estabilidad de las uniones y las separaciones temporales.

Finalmente, para la aplicación de la perspectiva de género vale retomar lo planteado por Cabral en el sentido de que el género como categoría de análisis e interpretación teórico/crítica (científico/social) de las diferencias de género masculino y femenino, nos remite a su dimensión epistémica y permite explicar, cómo las sociedades construyen, desarrollan, institucionalizan, legitiman y reproducen las desigualdades sociales entre los hombres y las mujeres con base a la gran excusa biohistórica de las diferencias sexuales trastocadas en desigualdades sociales entre los sexos. Esta dimensión de análisis - prosigue- se refiere al uso, alcances y limitaciones como concepto y categoría analítica, y alcanza una posición de crítica reconstructiva, cuando actúa sobre los cimientos que sostienen, por ejemplo, conceptos y categorías, creencias y valores y ejerce un cuestionamiento profundo a las estructuras que operan como lógica de poder, para contribuir al desmontaje y deshacinamiento de tales estructuras cuasinaturalizadas y sedimentadas al interior de los sistemas sociales fundados en las desigualdades, alcanzando, en este sentido, una clara dimensión política al desestabilizar e incidir en posibilidades de transformación.

Avanzar en la formulación de las políticas públicas con una perspectiva de género implica en primer término la necesidad de producir un estudio-diagnóstico de género que al identificar y describir la situación y características del objeto de estudio y transformación en cuestión, tome en consideración las diferencias entre mujeres y hombres, y en un plano causal, analizando los factores que generan desigualdades y evaluando la factibilidad de modificarlas. Consecuentemente, a partir de estudios de esta naturaleza puede avanzarse en la elaboración de propuestas de acción que procuren modificar las desigualdades de género que hayan sido detectadas.

Rápidamente salta a un primer plano la necesidad de poder contar con información básica, actual y confiable que permita realizar los estudios en general, y el diagnóstico en particular. Tal vez la carencia de información sea una de las mayores limitaciones en la dirección de incorporar la perspectiva de género en la formulación de políticas públicas.

Comentando la problemática de la participación en la actividad económica de hombre y mujeres, Pollar nos ilustra este problema de la siguiente manera: A pesar de que la importancia de medir la participación en la actividad económica de los trabajadores y trabajadoras ha sido reiterada en estudios y conferencias internacionales, aún no se logra que las estadísticas existentes sean desagregadas sistemáticamente por sexo, ni que en los indicadores básicos se incorpore la perspectiva de género. Este hecho adquiere mayor relevancia cuando se observa el desequilibrio existente entre la forma de inserción laboral de hombres y de mujeres. Es difícil diseñar políticas y estrategias para mejorar la situación laboral de los grupos vulnerables si no se cuenta con la información básica que permita formular diagnósticos oportunos y confiables. Por otra parte, se desconocen las limitaciones que afectan a los indicadores laborales más frecuentes para medir la actividad económica realizada por la fuerza de trabajo femenina.

Las limitaciones mencionadas tienen por lo menos dos impactos significativos para la formulación de políticas públicas. El primero es el costo en términos de disminución en la eficiencia económica y social, debido a que no se produce una asignación eficiente de los recursos. El segundo lo constituye el problema de equidad, resultado del no reconocimiento del verdadero rol de la mujer, y, por ende, de la carencia de indicadores que reflejen en forma íntegra tanto su aporte, como los beneficios que ella recibe a cambio de su contribución.

En relación a este aspecto del enfoque de las políticas públicas desde una perspectiva de género se ha estado planteando el concepto de transversalización de la perspectiva de género que se define 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, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles.



Se trata de una estrategia para lograr que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, formen parte integrante del proceso de elaboración, implementación, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas a todos los niveles y esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros.

La estrategia de transversalización incluye actividades específicas en el ámbito de la igualdad y acción positiva, ya sean los hombres o las mujeres, que se encuentren en posición de desventaja. Las intervenciones específicas para la igualdad pueden orientarse a las mujeres exclusivamente, a las mujeres y a los hombres al mismo tiempo o únicamente a los hombres, con el fin de que puedan participar en la labor de desarrollo y se beneficien de ella por igual. Se trata de medidas provisionales necesarias, concebidas para luchar contra las consecuencias directas e indirectas de la discriminación en el pasado. La transversalización de la perspectiva de género implica la incorporación de la experiencia, el conocimiento y los intereses de las mujeres y de los hombres en la dirección de sacar adelante los programas de desarrollo.

Los criterios necesarios para la transversalización de la perspectiva de género, han sido planteados en los términos de: La responsabilidad de poner en marcha la estrategia de la transversalización se extiende a todo el sistema y radica en los niveles más altos dentro de los organismos, según afirma Carolyn Hannan, Directora de la División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer.

Es preciso establecer mecanismos adecuados y fiables para controlar los progresos realizados.

La identificación inicial de cuestiones y problemas en todas las áreas de actividad debería ser tal que permita diagnosticar las diferencias y disparidades en razón del género.

Jamás habría que dar por supuesto que hay cuestiones o problemas indiferentes desde la perspectiva de la igualdad entre los géneros.

Deberían realizarse sistemáticamente análisis por géneros. Para traducir la idea de la transversalización en realidades son importantes una clara voluntad política y la asignación de los recursos adecuados, incluidos recursos adicionales financieros y humanos si es necesario.

No eliminar la necesidad de elaborar políticas y programas específicamente destinados a las mujeres, así como una legislación positiva en su favor; tampoco eliminar la necesidad de unidades o coordinadores para las cuestiones de género.

Para definir el alcance de lo que se quiere entender por hacer políticas con perspectiva de género se requiere al menos:

Que se permita que la política sea abordada tomando en consideración las diferencias de género, la naturaleza de las relaciones entre mujeres y hombres, así como sus diferentes realidades sociales, roles, etc.

Acometer un proceso que evalúe los efectos diferenciados sobre mujeres y hombres de las políticas, programas y medidas legislativas (propuestas o existentes) y el control de recursos en mujeres y hombres.

Dimensionar y visualizar las diferentes condiciones y necesidades de mujeres y hombres, así como la forma en que los problemas les afectan de manera diversa.

El examen de las políticas públicas y sociales desde una perspectiva de género constituye uno de los temas de mayor recurrencia en el tratamiento moderno de las relaciones entre población y desarrollo, y un avance significativo tanto en relación a los análisis teóricos de la problemática, como en la práctica de los programas y proyectos de desarrollo.

En este marco, se trata de disponer de fundamentos teórico-metodológicos sobre los cuales sustentar la elaboración e implementación de políticas públicas de todo tipo, económicas, sociales, ambientales, etc., que, dirigidas a la solución de los candentes problemas de población y desarrollo, incorporen la equidad de género y garanticen una calidad de vida superior para todos los ciudadanos y ciudadanas. Será la única manera de promover un desarrollo humano sostenible basado entre otros principios, en un nuevo compromiso social: la equidad, que pasa por un valor esencial que necesita ser rescatado, la solidaridad humana.

Tzitlalli Medina Machuca[1]

Tal y como se refiere en la Guía conceptual de *"*Desarrollo local con Igualdad de Género*"*. la incorporación de la perspectiva de género y con ello su transversalidad, tienen sus orígenes y fundamentos en un largo proceso social y político que discurre en varios, escenarios, a nivel internacional y nacional, y con la participación de distintos actores, mujeres y hombres, de la política, la administración pública y la sociedad civil.

La Plataforma de Acción de Beijing acordó entre otras medidas, integrar la perspectiva de género en las legislaciones, las políticas, programas y proyectos estatales, cuidando que antes de tomar decisiones, se analicen sus posibles efectos en mujeres y hombres, se revise su ejecución periódicamente a fin de garantizar que las mujeres sean las beneficiadas directas del desarrollo y que toda su contribución, tanto remunerada como no remunerada, se tenga en cuenta en la política y la planificación económica.

A su vez, también habla de elaborar las estrategias y metodologías adecuadas y promover la coordinación y la cooperación dentro del gobierno central a fin de conseguir que la perspectiva de género se incorpore normalmente en todos los procesos de formulación de políticas

Los gobiernos que firmaron la Declaración, entre ellos México, se comprometen a incluir la perspectiva de género en todas sus instituciones, políticas públicas, planificación y toma de decisiones.

Es pertinente también remitirnos a los objetivos del milenio: Erradicar la pobreza extrema y el hambre. Educación primaria universal. Promover la igualdad de género y autonomía de la mujer. Reducir la mortalidad infantil. Mejorar la salud materna. Combatir las principales enfermedades (VIH/SIDA). Garantizar la sostenibilidad ambiental. Asociación mundial para el desarrollo

La cuestión que se plantea es cómo atender y desde qué tipo de política se debe abordar la problemática de la desigualdad. Para lo cual, se han desarrollado las llamadas "políticas de igualdad" como estrategias de intervención orientadas a corregir las desigualdades entre personas por su pertenencia a un sexo.

La primera de ellas es el enfoque de igualdad de trato. Está basada en la idea liberal de que todos somos iguales ante la ley y que la justicia es ciega, conocida también como igualdad formal. Este enfoque representó la primera gran conquista de los derechos de las mujeres y eliminó las llamadas barreras de entrada.

En la Constitución Mexicana, el artículo 4to. Constitucional establece que el varón y la mujer son iguales ante la ley. Este párrafo fue agregado a la Constitución en 1974, a propósito de la celebración de la Primera Conferencia Mundial de la mujer que se realizó el año siguiente en el país. Para no obviar la trascendencia que ha tenido la acción internacional en el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, el Pacto de San José solicitó a los Estados elevar a rango constitucional la igualdad de derechos y libertades a todas las personas.

1 Medina Machuca, Tzitlalli. Políticas públicas con perspectiva de género. Documento de trabajo No. 383, diciembre del 2010. Págs. 1-27



Sin embargo, aún y con la trascendencia que implica el reconocimiento legal, se ha podido constar que el mero reconocimiento no otorga por sí mismo el ejercicio real de los derechos.

Tal y como lo señala Alda Facio, tradicionalmente se han hecho las investigaciones, estudios y análisis desde la perspectiva del hombre/varón occidental, blanco, cristiano, heterosexual, sin discapacidades visibles, pero lo mismo se presentan como si no tuvieran ninguna perspectiva, como si fueran totalmente objetivos, neutrales y universalmente válidos, como si la posición que ocupan esos seres privilegiados estuvieran fuera del parámetro de lo humano.

Esto sucede con el Derecho ya que éste tiene género. La presunta universalidad del derecho ha provocado un efecto perverso reafirmando las desigualdades entre hombres y mujeres. Y además no debe ser entendido como pura normatividad, hay que entender y revisar las leyes formalmente generadas, de las que se forman a través de la administración e interpretación de esas leyes y de las costumbres, tradiciones, políticas, del conocimiento y uso que le dé la gente a las leyes formalmente promulgadas o formalmente interpretadas.

Más adelante, se hará referencia a como esto mismo sucede con la no neutralidad de las Políticas Públicas.

Los estudios realizados nos indican que la desigualdad de género obedece a una multiplicidad de factores que en este enfoque no son considerados, por ejemplo, el reparto de roles y la desigual valoración entre el espacio público y privado. Esto originó que tardíamente fuera reconocida la violencia de género, aun cuando esta ocurría al interior de los hogares.

El segundo enfoque de política es el de igualdad de oportunidades. Este surge en la década de 1970 y se plantea como un complemento al enfoque anterior. Se basa en la premisa de que la igualdad legal no se traduce automáticamente en una igualdad real y que se requiere compensar

una situación que de partida es desigual, por lo cual se proponen medidas diferenciadas y/o compensatorias, que permite situar a la mujer en una situación de igualdad real ante los hombres y acelerar la igualdad sustantiva.

Una de las puestas en marcha de este enfoque son las acciones afirmativas, buscando de esta manera corregir desigualdades previas en todos los ámbitos de la vida social, pública y privada. Este tipo de acciones han sido necesarias y trascendentales para visibilizar la dificultad que tiene la mujer para acceder a espacios dominados por el hombre. Por lo tanto, se logra garantizar el ingreso de las mujeres en dominios masculinizados y estos ayudan a cerrar la brecha de participación y oportunidades.

Este enfoque ha sido uno de los más estudiados en sus efectos por la relativa facilidad en la medición además de que las "cuotas de género" han sido incorporadas en la mayoría de las legislaciones electorales de los países.

Pero también ha mostrado debilidades. En primer lugar, son temporales, no modifican la orientación de la política principal ni la estructura de las instituciones, no transforman la cultura de género dominante ya que no cuestionan las causas estructurales que subyacen y que generan desigualdad y por ende, si se retiraran, en la mayoría de los casos, regresaría la desigualdad. A la vez, si no son presentadas en una política integral sino de manera aisladas, no se entienden más que como un privilegio y generan hostilidades. Aun y con todos los inconvenientes de las políticas de igualdad de oportunidades como medios para lograr el fin de la desigualdad, el tener una masa crítica de mujeres en posiciones de poder/decisión, en espacios hasta ahora vetados, no sólo permite que las cuestiones de género tengan una mayor proporción de éxito de ser incorporadas al debate público, sino que impacta directamente en la cuestión cultural y las construcciones sociales al tener una presencia simbólica. Es así que, si bien no se modifican las normas dominantes de género en las instituciones, si van introduciendo cambios a nivel simbólico y en el imaginario.

Acotar brevemente que el diseño institucional tiene mucho que ver con el éxito de las acciones afirmativas, como en el caso de las listas plurinominales que permiten asegurar previamente un porcentaje de mujeres a diferencia de los distritos uninominales o bien, el caso del programa gubernamental mexicano que otorga una beca económica superior a las niñas que a los niños para incentivar que los padres efectivamente las manden a la escuela.

El tercer enfoque de política corresponde a la transversalidad de género. En la Conferencia de Beijing se declara que superar la grave situación de desigualdad demanda el empoderamiento de las mujeres de todo el mundo, así como la exigencia de asegurar "la plena implementación de los derechos humanos de las mujeres y de las niñas como una parte inalienable, integral e indivisible de todos los derechos humanos y libertades fundamentales".

Bárbara Stiegler señala que en el marco del debate de esta Conferencia, como una nueva estrategia para fortalecer el papel social y político de las mujeres en la agenda política de los estados, se introdujo el concepto de transversalidad -gender mainstreaming-, que "consiste en la reorganización, mejora, desarrollo y evaluación de procesos de decisión en todas las áreas políticas y de trabajo de una organización para incorporar la perspectiva de las relaciones existentes entre los sexos en todos los procesos de decisión para que estos sean útiles a la igualdad de oportunidades.

Éste no busca la eliminación de las medidas generadas bajo los dos enfoques antes mencionados, sino lo que propone es ir más allá y articular todas las acciones en un modelo integral que verdaderamente ayude a trastocar el orden social de género y que en los procesos e impacto de las políticas desarrolladas para transformar la condición y posición de las mujeres, se analice cada acción política valorando si continúan o no reproduciendo los escenarios de la discriminación en el acceso a oportunidades, recursos y poder.

La pretensión principal es entonces que todas las acciones de políticas públicas se diseñen, ejecuten y evalúen a partir de un análisis de los efectos que tendrán sobre hombres y mujeres y de esta manera, acortar las brechas de desigualdad entre los géneros. La transversalidad de género además de que busca la incorporación sistemática del principio de equidad de género en todos los sistemas, estructuras, ciclo de políticas, programas, procesos y proyectos del estado, busca también la coordinación intersectorial.

Aunque se utilizan en algunos textos de manera indistinta, conviene distinguir que institucionalizar es incorporar un valor u objetivo en las rutinas y normas del quehacer de una organización, pero la transversalidad pretende ir más allá porque busca incorporar a la perspectiva de género a la corriente principal de las políticas.

De tal forma que la institucionalización es parte de la política pública de igualdad, pero ésta pertenece sólo a una fase: la de "poner en marcha", es decir, a la implementación. Y la transversalidad busca que en el diseño de una política se decida cuál es la que conviene más, la que es más factible políticamente, la que cuenta con más apoyo, la que verdaderamente va a ayudar a solucionar el problema de igualdad específico que se está planteando, la forma en la que se va a implementar, la obligatoriedad, la evaluación y por último el ajuste constante para llegar a los objetivos planteados en un inicio. Es así como la transversalidad de género es parte de una política pública macro y dentro de ese paraguas caben y se agrupan diversas acciones concretas, entre ellas, la institucionalización, aun cuando no sólo sea esa.

La integración de la perspectiva de género en políticas públicas conlleva detrás el estudio, el análisis, la investigación, una metodología. Un diagnóstico que permita observar el impacto diferenciado de cualquier iniciativa, sean leyes, programas y políticas y área o nivel en la vida de mujeres y hombres, lo que nos exige desagregar estadísticas por sexo. A fin de hacer un buen diagnóstico es fundamental la definición del problema y el enfoque de género debe estar en el planteamiento mismo del problema. También exige elegir lo que se va a medir, los indicadores tradicionales de pobreza y desigualdad no proporcionan la información necesaria que la perspectiva de género requiere para diagnosticar la realidad. Para lo cual se han construido indicadores específicos como el Índice de la Feminidad de la pobreza o el Índice de Desarrollo Relativo al Género. El desarrollo de instrumentos y mecanismos de gestión, incluidos los de la gestión financiera.

Se han descrito las políticas, pero ¿qué podemos entender por éstas? Tal como lo refiere Aguilar (2007) una política pública es un conjunto, (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas de modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver un problema cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que han tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía, acciones que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas: acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles) y; que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y sociedad.

Esa definición en definitiva nos permite rescatar características trascendentales de la política pública: Las políticas son producto de un proceso lógico y ordenado de decisiones congruentes.

Son formuladas e implementadas en espacios gubernamentales y no gubernamentales.

Están en el marco de una normatividad legal, dentro de un Estado de Derecho que permite coerción para su cumplimiento.

Suponen la interlocución y el diálogo entre los diferentes actores de la esfera pública, para resolver lo que se define como un problema.

El ciclo de políticas públicas se ha desarrollado tradicionalmente bajo un enfoque "top- down" o arriba abajo, el cual supone que todo el proceso (identificación del problema, formación de la

agenda pública, definición de objetivos, diseño y ponderación de alternativas, decisión, implementación, evaluación) está marcado por el protagonismo de los tomadores de decisiones. Pero tal vez para los fines del PEG sea más adecuado un enfoque complementario: el "bottom-up" donde se tome en cuenta la importancia que tienen los procesos administrativos y los tejidos organizacionales en que se implementan las decisiones, las cadenas de mando, los procesos burocráticos y las entramadas redes de poder.

De cualquier manera y retomando, una política pública constituye un conjunto de acciones a desarrollar a partir de la toma de decisiones en la esfera gubernamental por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas. El gobierno sigue representando - al menos, idealmente, en un contexto institucional democrático - la encarnación de la voluntad popular, del interés público o del bien común. La presencia de los gobiernos en la definición de los problemas, en la formulación de las políticas y/o en su financiamiento, representa un atajo cognitivo - útil - si bien algo equívoco - para identificar el objeto de estudios en el "análisis de políticas". Por lo cual la presencia del gobierno como agente de las políticas no es suficiente para que a estas las cataloguemos públicas.

En la enunciación de política pública de Aguilar, como una de las características principales se postula "la interlocución y el diálogo entre los diferentes actores de la esfera pública, para resolver lo que se define como un problema". La pregunta aquí es que, si verdaderamente hay esa comunicación e incorporación de las opiniones y expectativas de los colectivos de mujeres, ya que las agendas gubernamentales tienden a neutralizar la carga subversiva presente en las propuestas de cualquier movimiento social.

Con la referencia anterior, es fácil deducir por qué frecuentemente el tema de género queda excluido con todos sus componentes de la agenda gubernamental o restringido a programas aislados o asistencialistas que brindan un paliativo a situaciones específicas de mujeres. Además, es necesario considerar las constantes presiones por otros actores, en muchos casos con más poder que la de las feministas. Pues si bien uno de los elementos de éxito de la política pública es un diseño institucional adecuado, no se puede soslayar el contexto social y político donde operan las instituciones.

Virginia Guzmán refiere que la necesidad de crear mecanismos de género en el Estado fue visibilizado por los movimientos feministas en la región, en diferentes contextos, pero la gran mayoría se crearon en circunstancias específicas en que hubo cambio significativo del clima político nacional, alternancia parlamentaria o de gobierno y campañas de fuerte presión por parte de grupos de mujeres.

Si se tienen como marco las coyunturas extraordinarias con aire modernizador y un diseño de política conveniente, aun así, los cambios no se mantienen tan fácilmente en las administraciones públicas y esto es así porque están condicionados por la normatividad del Estado, las concepciones y discursos simbólicos que circulan en su interior y la fuerza política que dentro y fuera del Estado sustenta la agenda de género. Así, en primer término, se está hablando de lo que se llama el régimen de género: las normas formales, los códigos y leyes que constituyen el núcleo jurídico del poder sobre la mujer en cada sociedad y en cada país, pero en segundo lugar se establece que las instituciones tienen también su propia cultura.

Otro cuestionamiento que se hace es hasta qué punto es factible que organizaciones con dificultades de desigualdad de género en su interior pueden diseñar políticas públicas con perspectiva de género. Aruna Rao (2005) menciona que es necesario que nos preguntemos por qué el cambio no se está dando, qué funciona y qué sigue. Mientras que las mujeres han alcanzado importantes logros durante la década pasada, las políticas públicas que promueven de manera efectiva el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género no se encuentran institucionalizadas en las rutinas del día a día en el Estado. Las nuevas institucionalidades de género representan un esfuerzo muy importante de aprendizaje y un cambio a nuevas rutinas, no exento de sus

propias creencias y resistencias por parte de la burocracia. Por lo tanto, las instituciones tampoco son neutras al género y para comprender adecuadamente el funcionamiento de éstas, es necesario atender a las construcciones sociales que emergen de la división de género en cuanto a la división sexual de trabajo, poder, creencias y prácticas permitidas a hombres y mujeres que no se cuestionan. Como ejemplo es a todas luces visibles que en el gobierno se puede observar que las posiciones de mayor poder y decisión están casi siempre ocupadas por los hombres, mientras, las mujeres ocupan los puestos de baja jerarquía. Esto se traduce en ver la forma en cómo se conciben los problemas y se incluyen en la agenda de gobierno, así como el rediseño de la estructura de la administración pública y la realización de cambios en la cultura organizacional.

La ascendencia ideológica del gobierno en turno igualmente pesa y pesa mucho. Porque no sólo implica quienes serán los que ocupen el poder, sino el tipo de preferencia social e intereses políticos que se quieren satisfacer en su mandato. La institucionalización de la perspectiva de género desde la representación política establece que la representación es hablar en nombre de otro y defender sus intereses, caracterizado por el diálogo y la negociación. Sin embargo, deberían de mantener el compromiso político para que desde la pluralidad se impulse la justicia social.

Aguilar a este punto refiere que un proceso de representación se vuelve político no sólo por los actores que participan ni por la lógica de su relación, sino por el tipo de bienes que están en disputa (públicos), por el proceso de interlocución de gobierno sociedad que le da origen, por el marco de la legalidad que enmarca las acciones de los representantes (Estado de Derecho) así como la legitimidad de estos últimos frente a sus mandatarios

Ahora, si bien la mayoría de los partidos políticos han incorporado el discurso de la equidad de género, sobre todo en los momentos de contienda, no es lo mismo la agenda pública donde se discuten los problemas, a la agenda de gobierno donde se pone en marcha los mecanismos de solución. En este cambio de estafeta es donde ha surgido una profunda desilusión de las mujeres activistas y las femócratas ya que los poderes públicos deben de elaborar políticas articuladas que consideren a las mujeres sujetos de plenos derechos en todos los ámbitos de la vida social, superando las políticas centradas sólo en su “protección”. García Pinte sugiere evitar solapamientos y contradicciones, sobre todo en los procesos de gestión que pueden ser contradictorios con las políticas de igualdad, por ejemplo, con las medidas asistencialistas o de focalización para la atención de la pobreza.

Tal y como lo menciona Tarrés refiriéndose al caso de México, la mayor parte de las asociaciones civiles y organizaciones de mujeres de los Estados supusieron que por haber participado activamente para establecer este tipo de instancias (Institutos de la Mujer), ellas tendrían prioridad para administrarlas, sin considerar que la agenda de género después de Beijing ingresa al sistema político y para ser difundida y manejada por actores o actrices inesperados si se piensa desde la perspectiva del movimiento. Así, algunas se han integrado apostando a la consolidación de las instituciones donde se puede dejar sentadas las bases para instrumentar políticas públicas favorables a la mujer o programas que se les permita mantener su relación con las organizaciones civiles. Se trata de sectores que han definido lo negociable y no negociable dentro del marco ético del feminismo. Otras se han alejado de las instancias afirmando su autonomía y enfatizando la crítica cultural.

En definitiva, con las decepciones que pueda suscitar la incorporación de la problemática en la agenda gubernamental una vez ahí es necesario iniciar con la práctica de rendición de cuentas. Tal y como lo refiere el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM, la rendición de cuentas es un elemento fundamental de las políticas democráticas y de la buena gobernanza. Es así que los funcionarios que tienen atribuciones para ejercer el poder “rinden cuentas” de lo que han hecho con la confianza del público y del ingreso nacional y, por otro lado, se adoptan medidas correctivas.

Los sistemas de rendición de cuentas con sensibilidad de género requieren no sólo la par-

ticipación de las mujeres, sino también una reforma institucional con el fin de que la igualdad de género sea uno de los estándares utilizados para la evaluación del desempeño de los funcionarios.

Conclusiones

La perspectiva de género es un contenido, una mirada y una metodología que se deben introducir en las políticas públicas. Se enfrenta a muchos retos y no está exenta de complicaciones, sin embargo, se ofrecen algunas ideas de condiciones que favorecen su desarrollo:

Formar cuadros políticos y administrativos sensibles a la perspectiva de género. No pueden ser sólo unas pocas mujeres dentro de la administración las que estén impulsando este cambio (femócratas). Además, para este tema se requiere un cierto grado de especialización para desarrollar los indicadores y mecanismos que se acerquen de la mejor manera a este fin.

Sensibilizar a los tomadores de decisiones. La voluntad política es indispensable.

El compromiso de los servidores públicos para participar en la construcción de una cultura de equidad.

Estrategia de comunicación y sensibilización. Los asuntos de género ya no deben ser un asunto sólo de “mujeres”, porque si bien es cierto que beneficia la condición de las mujeres, también contribuye la de los hombres.

La perspectiva de género no puede estar circunscrita a programas específicos aislados. En el caso de que se designe una Secretaría, un Ministerio, o Instituto como órgano rector de las políticas de igualdad, debe contar con presupuesto suficiente, jerarquía, autonomía de gestión, capacidad de coordinación y comunicación intersecretarial.

Los cambios pueden ser planteados de manera gradual en un horizonte a mediano plazo e ir diseñando y ajustando hasta llegar a una institucionalidad clara, precisa y sencilla de ser aplicada.

Tal y como lo propone el neo institucionalismo económico, se necesitan diseñar mecanismos sencillos y efectivos de sanción al incumplimiento y de premios a la consecución.

El neo institucionalismo sociológico sugiere el cambio de rutinas. Con el ánimo de solucionar el problema de inequidad, se puede y se deben utilizar diversos enfoques, diversas metodologías y técnicas. El diseño de políticas es fundamental.

Ser capaces de permitir la vigilancia y rendir cuentas, a este respecto, resulta vital las instancias de participación ciudadana e interlocución.



La sociedad civil debe mantener su interés por participar e influir y por ello debe seguir desarrollando competencias para el cabildeo, negociación, generación de redes y alianzas políticas.

En México se ha desenvuelto un Código de conducta institucional a favor de la equidad de mujeres y hombres con el fin de establecer una nueva cultura institucional que permita el trato justo, respetuoso y equitativo entre las personas. A continuación, se reproduce: Reclutamiento, selección y promoción del personal con equidad. Profesionalización de las y los servidores públicos. Valoración y apoyo al ejercicio de la maternidad y la paternidad. Supresión de la solicitud del certificado de no embarazo. Igualar la remuneración de hombres y mujeres para el mismo trabajo. Eliminación de estereotipos de género en la asignación de tareas. Supresión del lenguaje discriminatorio. Combate al acoso sexual y al abuso de poder. Trato respetuoso y equitativo. Autoridades comprometidas con la igualdad y la equidad de género

El desarrollo de nuestros países exige que se diseñen políticas de respeto a los derechos de hombres y mujeres, para lograrlo, se debe promover la participación cívica y la consulta ciudadana en todas las fases de política pública, abogando por la transparencia y la rendición de cuentas. Las políticas con perspectiva de género exigen repensar las condicionantes que originan y perpetúan la discriminación desde cualquiera de los tres ámbitos: cultural, económico o social.

María Elena Álvarez indica que el reto es buscar nuevas prácticas culturales donde se geste una forma de vivir basada en relaciones de equidad entre hombres y mujeres y estas nuevas habrán de institucionalizarse, no sólo a través de las leyes sino a través de políticas públicas que lleven planes de acción en los que participen todos.

Nos queda un gran camino por delante, pero estamos seguros que la recompensa bien valdrá la pena.

La situación desigual de las mujeres constituye un caso especial entre todas las discriminaciones sociales. En efecto, a diferencia de otros casos, no constituyen una clase social, ni un grupo específico; no son una comunidad, ni una minoría social o racial, atraviesan todos los grupos y pueblos y, en todos ellos, son una inseparable mitad. Acabar con las condiciones que han permitido su desigualdad social y política sería, después de la liberación de los esclavos, la mayor revolución emancipadora.

Garantizar una Verdadera Equidad de Género

Wendy Balcazar Pérez[1]

Los estudios de género, que incluyen desde la concepción más general de la teoría de género y la perspectiva de género hasta problemas más específicos como la situación política, económica y social de la mujer, tienen como base y núcleo de su análisis el concepto de género.

Garantizar la equidad de género. Un reto más de la reciente Reforma Político Electoral.

Este concepto, a grandes rasgos, se refiere al conjunto de valores, atributos, roles, representaciones y características sociales, culturales, políticas, psicológicas, jurídicas y económicas, asignadas según el momento histórico, a las personas en forma diferenciada de acuerdo al sexo.

Con frecuencia la idea de género es erróneamente interpretada como sinónimo de feminidad, haciendo referencia únicamente a los asuntos de la mujer. Sin embargo, este concepto se construye a partir de las diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres, por razones sociales y culturales que se manifiestan por los roles sociales, las responsabilidades, o el conocimiento.

A partir de esta concepción del género, es que se articula la denominada perspectiva de género, como una herramienta de análisis que nos permite identificar las diferencias entre hombres y mujeres para establecer acciones tendientes a promover situaciones de equidad.

El uso de la perspectiva de género permite comprender que existe una asimetría que se concreta en uso y utilización del poder. De esta manera, desde sus orígenes, el valor fundamental ha sido la equidad entre mujeres y hombres, entendido esto como el acceso de las personas a la igualdad de oportunidades y al desarrollo de las capacidades básicas. Lo que significa que se deben eliminar las barreras que obstaculizan las oportunidades económicas y políticas, así como el acceso a la educación y los servicios básicos, de tal manera que las personas, hombres y mujeres de todas las edades, condiciones y posiciones, puedan disfrutar de dichas oportunidades y beneficiarse de ellas.



1 Balcazar Pérez. Wendy. Garantizar una verdadera equidad de género. Un reto más de la reciente reforma política electoral. Documento de trabajo, No. 571, noviembre del 2014. Págs. 1-27

En este orden de ideas, las políticas de equidad se basan en el reconocimiento de la necesidad de adoptar medidas especiales de carácter temporal, denominadas acciones afirmativas, con el objeto de acelerar y alcanzar la igualdad entre los géneros.

Así, las acciones afirmativas constituyen, como lo ha señalado la Organización Mundial de la Salud, políticas públicas que se expresan mediante una decisión judicial u oficial, o en el caso concreto, mediante una norma legal, que procura mejorar las oportunidades para grupos segregados en la sociedad por su condición de desventaja frente a los grupos dominantes.

En este contexto, el Sistema de Cuotas se erige como una de las acciones afirmativas que, en el ámbito electoral, se ha proyectado como una medida para erradicar la discriminación política de las mujeres, de manera que tengan acceso a los cargos públicos de representación popular y de gobierno en proporción equivalente a los hombres, hasta llegar a la paridad (50% de mujeres/50% de hombres).

En este orden de ideas, tanto las acciones afirmativas como la paridad se han instaurado como medidas que permitan en el más corto plazo alcanzar el valor democrático de una participación equilibrada de hombres y mujeres en los puestos de representación popular. Al respecto se han elaborado una serie de argumentos que ponen de relieve la necesidad de solucionar el profundo problema asociado a una democracia que no incluye, cabalmente, a las mujeres en el espacio de poder y decisión.

Sostiene que la participación de las mujeres en el poder político significa incorporar los puntos de vista de las mujeres, los problemas que más las afectan a la agenda pública y cambios en los valores y prácticas de la política. Se considera su validez en tanto que efectivamente la mayor presencia de mujeres en los espacios de poder, si bien no asegura llevar los intereses diversos de las mujeres, si abre la posibilidad de incorporar a la agenda pública los problemas comunes que las mujeres sufren derivados de su situación común de desventaja y discriminación.

Refiere la importancia cuantitativa de las mujeres y su relación con la representatividad política. El razonamiento encuentra sustento en la idea de que el representante posee características similares a los electores, por tanto, incorpora la importante cuestión simbólica de la identificación y el sentimiento de estar presentes en la escena política por parte de aquellos marginados del sistema.

Expone lo ineficaz y poco provechoso que resulta para una sociedad privarse de las competencias de la mitad de sus miembros. Frente a él es pertinente señalar, que contra las acciones afirmativas se ha planteado que, para alcanzar ciertas posiciones u obtener espacios en candidaturas de elección popular, las mujeres deben tener los logros suficientes que les permitan llegar ahí sin la necesidad de promover apoyo alguno. “Sin embargo, es claro que no se cuestionan las capacidades y méritos de los hombres que han alcanzado el poder, es más se obvia el hecho de que la participación activa en política muchas veces desconoce los méritos personales”.

Atiende a la dualidad del género humano, en virtud del cual, se estima necesario que las instituciones que conforman un Estado reflejen la integración real de una sociedad. De esta forma, se hace indispensable la participación de hombres y mujeres que representen los intereses de toda la colectividad. Así, se arguye que es necesario extender el concepto de representatividad también hacia la idea de que las mujeres son también representantes de la voluntad del pueblo, es decir de hombres y mujeres. Esto significa, que si los hombres han sido privilegiados representantes de la ciudadanía en su sentido amplio es porque efectivamente la ciudadanía y la práctica política tienen un fuerte componente de discriminación de género, lo que se ratifica con el tardío reconocimiento de los derechos civiles y políticos a las mujeres.

Asimismo, se advierten dos sistemas de aplicación de medidas de acción afirmativa en for-

ma de cuotas. La primera que se refiere a su aplicación en los partidos y la segunda referida a las cuotas en los sistemas electorales. Para implementarlas existirían 3 modalidades: en las listas de candidaturas, en los electos o ambas.

Por último, es posible señalar que la eficacia de dichas medidas dependerá de la modalidad que fuere implementada, el sistema electoral de que se trate, de las sanciones y exigencias respecto de su cumplimiento en la ley, pero sobretodo de la voluntad política que al efecto exista para su implementación.

Para evaluar la puesta en práctica de acciones para el logro de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, especialmente de aquellas que promuevan la paridad de género y las acciones afirmativas para que la participación política de las mujeres sea plena e igualitaria, se considera necesario atender al diagnóstico que de las anteriores elecciones se advierte respecto a la presencia de las mujeres en cargos de elección popular.

Para tal efecto, se advierten datos duros recabados del trabajo realizado por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, ONU Mujeres; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA Internacional, 2013, denominado “Participación política de las mujeres en México. A 60 años del reconocimiento del derecho al voto femenino.”, el cual logra concentrar información respecto a la participación de la mujer en los distintos ámbitos de la vida pública del país.

De esta forma, atendiendo al año 2012, se observó que las mujeres registradas en el padrón electoral constituyeron el 51.6% del total; mientras que en la lista nominal el porcentaje fue equivalente a 51.8%.

Respecto a la presencia de mujeres en nominaciones a cargos de elección popular para el proceso electoral federal 2011-2012, es decir, precandidaturas y candidaturas; el registro de precandidaturas de mujeres a contender por mayoría relativa para el Senado y la Cámara de Diputados, representó el 41.5%; mientras que las de representación proporcional fue equivalente al 49.5%.

Respecto a las candidaturas de mujeres para ambas cámaras, el resultado fue equivalente al 22% en ambos principios para la Cámara de Diputados, mientras que, para la Cámara de Senadores, el porcentaje de candidatas mujeres se registró entre el 45% por ambos principios.

En este sentido, un estudio realizado por los académicos Javier Aparicio y Joy Langston, demostró que, en los comicios citados, únicamente en el 18% de los distritos ganadores fueron designadas mujeres como candidatas, porcentaje que se elevó a 71% en los distritos con menor porcentaje de votación en la elección anterior.

A partir de ese escenario, los resultados en la representación femenina en la LXI y LXII Legislatura fue el siguiente:

Por lo que hace al panorama en el legislativo local, para 2012, se observó que la participación de las mujeres en locales varió notablemente entre una entidad y otra, llegando a una representación cercana a la paridad en estados como Tabasco y Chiapas, en contraste con estados como Aguascalientes y Querétaro donde la representación resultó ser inferior a 8%.

Para 2012, el promedio nacional de escaños ocupados por mujeres en los 31 congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal fue de 23.9%. Previo a las elecciones de 2012, el porcentaje era de 23.6.

En la actualidad, hay un 37 por ciento de mujeres en la Cámara de Diputados y un 34 por ciento en el Senado de la Republica. En 2013, el promedio nacional de escaños ocupados por mu-

jeres en los 31 congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal era de un 27 por ciento, según información del Instituto Nacional Electoral (INE).

Coahuila y Nayarit, son los dos últimos estados en donde se desarrollaron elecciones para renovar los Congresos locales -apenas este 6 de julio-, en el primero la representación de la mujer logró el 36 por ciento y en Nayarit el 43 por ciento. Se debe destacar que en ambos resultados se supera el promedio del 2013, pero aún falta camino para lograr la paridad de género que se busca alcanzar.

A partir, de estos datos podremos contrastar los datos duros que del proceso electoral que ha dado inicio resulten a raíz del nuevo marco jurídico electoral. Lo que reitero, constituirá un reto para nuestro sistema democrático en términos de garantizar la igualdad de la participación de hombres y mujeres en la vida pública y en la toma de decisiones en beneficio de nuestro país.

Conclusiones

El proceso electoral 2014-2015 constituye uno de los primeros escenarios en los que habrá de ponerse a prueba el nuevo marco jurídico electoral aprobado y expedido en el contexto de una reforma constitucional cuyo principal objetivo consiste en fortalecer el sistema democrático de nuestro país, garantizando la imparcialidad, transparencia y equidad en la contienda electoral.

El cumplimiento a cabalidad, por parte de los partidos políticos, del principio de paridad de género consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y regulado en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en la Ley General de Partidos Políticos, representa tanto un reto como un desafío para garantizar la equidad y la igualdad de género en la participación en la vida política de nuestro país.

Dicho marco jurídico establece la obligación de los partidos de promover y garantizar la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso y los Congresos locales, debiendo asegurar que las mujeres no sean postuladas exclusivamente en aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes más bajos en el proceso electoral anterior.

Ante la previsión de dichas acciones afirmativas en el marco jurídico nacional, se presenta la interrogante respecto a si la cuota de género será una medida suficiente para garantizar que hombres y mujeres contiendan en igualdad de condiciones en las siguientes elecciones. Se cuestiona su efectividad para promover no sólo un número determinado por cada género en la integración de las candidaturas al Poder Legislativo Federal y Estatal, sino su impacto en el impulso de mejores perfiles, mujeres y hombres, que tomen parte de las decisiones de la vida pública de nuestro país.

Aseverar que no existirán las mujeres suficientes o lo suficientemente capacitadas para participar en el siguiente proceso electoral, es atender al argumento utilitario en el que se sustenta la desacreditación de la implementación de políticas públicas que procuren mejorar las oportunidades en igualdad de condiciones para todos y cada uno de los que conforman una sociedad.

No obstante, es preciso atender a los antecedentes de la participación de las mujeres en las elecciones previas, para advertir que no bastará con que la propia ley disponga la obligación de los partidos de salvaguardar un principio dirigido a garantizar la igualdad entre hombres y mujeres.



Será necesario que la autoridad electoral vigile que los partidos políticos atiendan a los criterios que habrán de publicar, no sólo con la finalidad de evitar que se concedan a las mujeres los distritos cuyo porcentaje de votación hubiere sido menor, sino que con ellos se garantice que los candidatos de ambos géneros representen la mejor opción para la población, y de conformidad con ello, sean acreedores a la posibilidad de acceder a un cargo de elección popular por virtud del cual decidan el rumbo de la Nación.

Será indispensable que tanto autoridades como partidos políticos lleven a cabo acciones con el fin de incentivar la participación de hombres y mujeres en la vida pública de nuestro país. Será imprescindible que se destinen los recursos que sean necesarios para la capacitación de quienes aspiren a ser candidatos, pues sólo ello dará respuesta al cuestionamiento sobre la existencia de personas capacitadas y preparadas para ocupar los puestos.

En efecto, las nuevas demandas de la ciudadanía desafían al Estado, al régimen político y al sistema de partidos. Fundamentalmente, estas demandas traen consigo la posibilidad de reconstituir una sociedad más justa y mucho más equitativa. Conllevan el desafío de la capacidad para transformar las reglas electorales y asumir mecanismos ampliamente aceptados en otras materias, basados en los principios de igualdad, no discriminación y pluralismo real o más claramente la paridad.

El principal objetivo de estas modificaciones aprobadas en el marco de la reforma político electoral en materia de género, deben garantizar un cambio sustancial en cuanto a asumir que el ser humano se conforma por dos sexos, y a partir de ello redefinir la concepción de sujeto político, en el que hombres y mujeres son representantes y por tanto, comparten el poder político.

Sólo entonces, podremos decir que la ley ha garantizado una verdadera equidad e igualdad entre hombres y mujeres. Cuando la defensa de esta causa no sea exclusiva de un género. Cuando la justa participación de ambos se vea reflejada en el bienestar de los mexicanos, a partir de la

representatividad que garantice una mejor toma de decisiones que nos permita construir un mejor país y con ello honrar la presencia de hombres y mujeres en la vida pública, atendiendo la justa exigencia de la igualdad.

Las Políticas Públicas para Mujeres Rurales y el Partido Acción Nacional

Sareb Galicia Limas[1]

Se propone como punto de arranque para contextualizar el problema es la identificación precisa de las fallas de mercado y fallas de Estado y la relación que estos conceptos tienen para el diseño, construcción e implementación de las políticas públicas. En este sentido, habremos de tomar inicialmente la definición de Fernando Bazúa al respecto ....la noción de "política" refiere a las estrategias de acción que suelen poner en práctica los actores (normalmente organizaciones) gubernamentales (o, en ocasiones, no gubernamentales) para responder a las múltiples situaciones problemáticas o problemas públicos que deben enfrentar cotidianamente, en razón de los compromisos políticos del gobernante en turno con el público ciudadano (en contexto del Estado Liberal Democrático), de las responsabilidades y atribuciones legales que tienen asignadas y deben cumplir o de los proyectos de "reforma", "cambio" o "innovación" que en virtud de lo primero y con base en lo segundo, el gobernante haya decidido impulsar llevar a cabo. *Y siguiendo* cuando se puede argumentar que la puesta en práctica de tales "políticas" produce o es esperable que produzca un incremento del bienestar público, decimos que por ello tales "políticas" son o pueden considerarse públicas. Cuando, al contrario, se puede argumentar que la puesta en práctica de tales "políticas" son o pueden ser consideradas anti-públicas (o "depredadoras", si se desea usar una expresión contundente).

Siguiendo un orden metodológico se propone tomar como definición problema público como señalamos a continuación La palabra "problema" en la expresión "problema público" refiere a un estado de cosas en la vida social, en la unidad jurídico-política o territorial de que se trate (barrio, municipio, zona metropolitana, entidad federativa, país, continente, mundo) que es o puede ser considerado como indeseable por el público ciudadano de dicha entidad o territorio, por la así denominada "opinión pública", por la autoridad estatal o gubernamental de la misma o por los tres o alguna combinación de los tres.

Sin embargo, no todos los estados de cosas eventualmente indeseables son erradicables por la acción del gobierno o en general del Estado, dadas las restricciones legales, materiales, tecnológicas o valorativas existentes en un momento dado. No todos los estados de cosas eventualmente indeseables que, si son o parecen al menos controlables, pueden serlo en un grado adecuadamente satisfactorio a un "costo" admisible, dadas las mencionadas restricciones, especialmente las económicas y tecnológicas.

A partir de lo anterior, se plantea como anclaje metodológico considerar los problemas públicos en el contexto de la "Agenda de Gobierno"*, para ello consideramos que* en buena parte porque no todos los estados de cosas indeseables puestos de relieve en el proceso mediático y sociopolítico (en el contexto de Estado Liberal Democrático), son solucionables por los gobiernos, dadas las restricciones legales, económicas, tecnológicas o valorativas éstos suelen seleccionar y priorizar para efectos de su tratamiento tales múltiples problemas públicos, formando así su "agenda ", con base en determinadas orientaciones ideológicas o políticas, los esquemas de alianzas de intereses especiales en lo que todo gobierno se tiene que sustentar. *Sin embargo,* una vez que el gobierno, cualquiera sea la razón (presión política, compromiso ideológico o propia iniciativa) toma la decisión de ocuparse de alguno de tales estados de cosas indeseables, para efectos de decidir cómo abordarlo, para efectos de decidir "qué se puede hacer" para erradicarlo, controlarlo o minimizarlo, tiene que adoptar una perspectiva intelectual que priorice precisamente tal pretensión de "hacer algo". Tal es la llamada perspectiva de la intervención o perspectiva de política. No perspectiva "política", sino "depolítica" depolicy.

1 Galicia Limas, Sareb. Las políticas públicas para mujeres rurales y el Partido Acción Nacional: en busca del liderazgo rural. Documento de trabajo No. 386. Diciembre del 2010. Págs. 1-88

Si la autoridad involucrada tiene frente así el conjunto de “puntos de intervención” en los que presumiblemente, sí “puede hacer algo”, entonces tiene ya no uno sino tantos “problemas de política” como “puntos de intervención” le hayan sido revelados por el análisis de política.

Por otro lado, el enfoque de género que surge con mayor fuerza a mediados de los años setenta, como respuesta a las interrogantes teórico-metodológicas planteadas por la constatación de evidentes asimetrías y desigualdades existentes entre hombres y mujeres en función del sexo.



De acuerdo al Plan de Acción de la FAO define que “Género, no se refiere a mujeres ni a los hombres de por sí, sino a las relaciones entre ellos sean estas objetivas o subjetivas. El género no está determinado biológicamente como consecuencia de los atributos sexuales de hombres y mujeres, sino que se modela culturalmente. Es un principio organizador central de las sociedades, y que generalmente preside los procesos de producción, reproducción, distribución y consumo”.

La definición más común de género, se considera como una construcción histórica, cultural y social, que sobre la base biológica del sexo, determina valorativamente lo masculino y lo femenino en la sociedad en la sociedad, y las identidades subjetivas colectivas. El género también condiciona la valoración social asimétrica para hombres y mujeres y la relación de poder que se establece entre ellos.

“Además las relaciones de género están intersectadas e implicadas en otras relaciones sociales: de producción, etnicidad, nacionalidad, religión y otras de carácter generacional. El sistema de género como tal no está aislado, sino que se articula con otros sistemas de relaciones sociales*”.*

Al definir la igualdad de género nos referimos a que la mujer y el hombre tienen iguales condiciones y disfrutan igualmente de sus derechos humanos, así como del producto del desarrollo de los países y beneficiarse de él, reconociendo que tienen el potencial de contribuir no solo en el desarrollo económico, sino en el político, cultural y social.

Para el logro de esta igualdad de género, se deben establecer en los países y desde el Estado, una serie de medidas de equidad de género, que tienen el propósito de compensar históricamente esas desventajas que histórica y socialmente han tenido las mujeres y que no les han permitido disfrutar de los beneficios del desarrollo, ni tampoco les ha permitido igualdad de oportunidades para acceder a la toma de decisiones públicas y privadas y al poder. La equidad de género se considera como un camino para lograr la igualdad de género.

Significa tomar en cuenta las diferencias entre hombres y mujeres que adopta el proceso de desarrollo, y analizar en cada sociedad y circunstancia, las causas y los mecanismos institucionales o culturales que estructuran la desigualdad de oportunidades y de resultados entre ambos sexos.

La incorporación de la perspectiva de género se considera como una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, y de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, para que las mujeres y los hombres se beneficien en iguales circunstancias y eliminar la desigualdad.

Planteando nuevos desafíos a la formulación de las políticas públicas, reubicando el énfasis de las dirigidas hacia las mujeres, buscando fortalecer su condición y posición social, económica y política, a través de la aplicación de políticas de equidad.

En nuestro país, a partir del año 2000, y con la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Migración y, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se observan avances. Pero algunas de las preocupaciones por parte del Comité de la CEDAW, expresado a lo largo de las observaciones a los seis informes presentados, se resumen a continuación: Elevados índices de pobreza, analfabetismo y las múltiples formas de discriminación que sufren las mujeres indígenas y las mujeres rurales; Falta un análisis completo y uso de los datos disponibles para determinar tendencias a largo plazo, para que en los programas, planes y políticas, se incluyan estos datos por estados, zonas rurales y urbanas y grupos.

Enunciaremos algunos de los instrumentos legales cuya función es la de legitimar cada una de las acciones enmarcadas a lo largo del, como son la lucha contra la discriminación, el combate a la violencia de género, el ejercicio pleno de los derechos humanos de las niñas y las mujeres, que garanticen una vida libre de violencia y contribuya a la justicia como beneficio colectivo.

Nuestra Constitución promueve en su Artículo 1°. La igualdad de oportunidades y de trato, cualquier tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana, que trate de anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El principio de igualdad jurídica entre hombres y mujeres se integró en la Carta Magna en 1974, mediante la reforma hecha al Artículo 4°.

En su Artículo 2°. Hace referencia a la composición pluricultural que integran nuestros pueblos indígenas y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas de acuerdo con sus usos y costumbres.

Los ejes de la educación, la gobernabilidad democrática, la salud, la seguridad pública, el desarrollo económico dinámico e incluyente y la competitividad, como los elementos más importantes para tener el potencial que permita aprovechar las oportunidades.

El desarrollo de las funciones de esa administración, contenidas en el Plan Nacional de desarrollo, se apoya en tres postulados fundamentales: Humanismo, Equidad y Cambio**.**

Otros postulados incluidos en este Plan Nacional de Desarrollo, fueron: Inclusión, sustentabilidad, competitividad, desarrollo regional, apego a la legalidad, gobernabilidad democrática, federalismo, transparencia y rendición de cuentas.

Con respecto al postulado de Equidad, se estableció que “La promoción de la equidad y la igualdad de oportunidades es otra tarea primordial de este gobierno. Para llevarla a cabo se crearán las instituciones y los mecanismos indispensables, así como programas regionales y especiales para poner al alcance de todos los habitantes sin distinción, los bienes sociales y los satisfactores básicos; habitación, vestido, sustento, transporte, educación, trabajo, salud, seguridad social y diversión sana.

En consecuencia, uno de los objetivos rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006, fue el número 2 que corresponde al Área de Desarrollo Humano: “Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades”

Hace referencia a la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, su conformación y estructura, además que determina como sujetos de los derechos que garantiza a todas las mujeres mexicanas y extranjeras que se encuentren en territorio nacional, así como a aquéllas en territorio extranjero, sin hacer distinción de origen étnico, edad, estado civil, idioma, cultura, condición social, discapacidad, religión o cualquier otro dogma.

El Instituto Nacional de las Mujeres tiene como propósito, de conformidad con el artículo 4to. De su Ley, promover y fomentar las condiciones que posibiliten, la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, así como el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país, bajo los criterios de: Transversalidad en las políticas públicas, a partir de la ejecución coordinada y conjunta de programas y acciones desde la perspectiva de género, federalismo para el fortalecimiento de los vínculos entre los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Esta Ley, ha sido uno de logros más importantes del Milenio para las mujeres de México y la búsqueda de la igualdad entre hombres y mujeres.

Desde la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, hasta el término del sexenio, el Instituto impulso y ejecuto una vasta cartera de políticas, programas y acciones, por hacer de la equidad de género una política de Estado. El sexenio 2000 - 2006, genero avances muy importantes en términos de*:* Institucionalización de la perspectiva de género, Derechos Humanos, Oportunidades económicas, combate a la pobreza, Educación para las mujeres, salud integral, vida sin violencia, participación política y Cultura, deporte y medios de comunicación.

En el Plan Nacional de Desarrollo actual, se define el Desarrollo Humano Sustentable como premisa básica para el desarrollo integral del país, así como los objetivos y prioridades nacionales que han estado rigiendo la presente administración. La segunda consta de cinco capítulos que corresponden a los cinco ejes rectores de política pública del Plan: Estado de Derecho y Seguridad, Economía Competitiva y Generadora de empleos, igualdad de oportunidades, sustentabilidad ambiental y democracia efectiva y política exterior responsable.

La búsqueda de la construcción de una filosofía de género como cimiento de un programa de investigación en términos que genere lo que sería una Teoría Científica de Género, ha llevado a varios autores a considerar como requisitos propios de la epistemología, la distinción entre el conocimiento científico y otros tipos de conocimiento que no cumplen con las condiciones de cientificidad, para pasar a hacer una revisión de las llamadas epistemologías feministas, para considerar si cuentan con los requisitos ya que no existe un programa de investigación que contemple, la construcción de teoría dentro de los denominados estudios de género, ya que mucho de lo que se considera teoría de género, se mencionan constituyen de hecho discursos que carecen de categorías, supuestos y axiomas, que son la trama con la que se construyen las teorías científicas, de acuerdo con Popper, Bunge y Lakatos entre otros.

El termino epistemologías feministas se aplica a un heterogéneo conjunto de trabajos que

abarcan una gran diversidad de posturas, tanto en lo que concierne a la epistemología como al feminismo. Lo que ellos todos tienen en común, radica en la puesta en tela de juicio de ciertas presuposiciones básicas de la epistemología tradicional, las cuales se podrían resumir en la defensa de que no es posible una teoría general del conocimiento que ignore el contexto social del sujeto cognoscente. Frente a la epistemología tradicional donde el feminismo se defiende que el sujeto del conocimiento es un individuo histórico particular cuyo cuerpo, intereses, emociones y razón están construidos por un contexto histórico concreto y son especialmente relevantes para la epistemología.

Las teorías que dentro del feminismo han usado este término (epistemologías feministas), refiriéndose a una "forma de conocimiento femenino", experiencias femeninas" o simplemente *"conocimiento femenino*", ajenos alos filósofos tradicionales y la epistemología "propia".

De acuerdo a Maricela Guzmán Cáceres y Augusto Pérez*, las* propuestas de las epistemologías feministas tienen un carácter eminentemente ideológico y político, se cuestionan en cuanto a la debilidad de la explicación de una filosofía de género propia, de teorías científicas genuinas, de los métodos que operativizan cada uno de los paradigmas epistémicos, lo cual no permite la creación de una autentica filosofía de género y por ende de una teoría de género que satisfaga las condiciones de cientificidad propuestas por la epistemología tradicional.

Sandra Hardling en su trabajo de Ciencia y Feminismo menciona que los cinco enfoques o criticas feministas de la ciencia, presentan posturas político-ideológicas que manifiestan la constante de descubrir la importancia del sujeto cognoscente en la generación de conocimiento, reconociendo la posición marginal desde la que las mujeres participan en el mundo, y en particular en la producción científica, así como la primacía y urgencia de multiplicar las miradas femeninas y feministas para observar la realidad, lo cual favorecerá una comprensión del mundo más cercana a la verdad".

La misma Sandra Hardling en su trabajo sobre Ciencia y Feminismo al referirse a las tendencias en la producción feminista reconoce *que* existen obstáculos conflictos y tensiones en torno a la ciencia, e informan en distintos informes e investigaciones, pero aun así han enriquecido con sus análisis la reflexión en torno a la producción científica, ya que para que exista una investigación en género es necesario que los estudiosos de género desarrollen las bases de un programa de investigación en género, que incluya una filosofía en género, una teoría de género, un método propio y las técnicas que permitirían operativizar ese método, fortaleciendo la idea de continuar en el camino hacia la construcción de una Teoría Científica de Género.

Se define que las Teorías de Género no solo se refieren a la concepción genérica de los sexos femenino y masculino, sino que abarca una concepción cultural determinada y una visión de la sociedad predefinida, con bases ideológicas claras.

Esta teoría de género ha buscado implementar como uno de los grandes avances de las últimas décadas, que cruza todas las políticas públicas que tienen que ver con la educación, salud, trabajo y cultura principalmente, y que constituye una nueva derivación con nuevas aristas del feminismo igualitarista entre el hombre y la mujer.

La *Agenda de Género*, lleva consigo entre otros aspectos, un cambio en el concepto de familia, vida y sexualidad, una nueva forma de ver al ser humano y a la sociedad.

Esta Agenda ha venido a sustituir la agenda feminista de la lucha sexual. Antiguamente el debate se refería a la discriminación de sexo (hombres y mujeres), así la agenda va mucho más allá de la lucha por la igualdad de derechos, sino que en las políticas públicas de los países y organismos internacionales, conlleva, además, un cambio cultural bastante más profundo que plantea la deconstrucción del género como un proceso de subversión cultural.

Por otro lado, al referirnos a las situaciones de las mujeres rurales, y a las políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones de vida, buscando la igualdad de oportunidades en un contexto de desarrollo, es importante mencionar que la Organización de Naciones Unidas, a través de la Organización para la Alimentación y Agricultura (FAO), establece que *"*Los esfuerzos dirigidos a lograr una agricultura sostenible, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria no pueden ignorar o excluir a más de la mitad de la población rural: las mujeres.

Las mujeres constituyen más del 50% de la fuerza de trabajo agrícola y se encargan de la mayor parte de la producción alimentaria de los hogares en los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos.

Es obvio que las estrategias de desarrollo son mucho más equitativas cuando tienen en cuenta que las necesidades, las limitaciones, las oportunidades y las prioridades de los hombres y las mujeres son diferentes. Además de que se tienen indicios de que estas estrategias inclusivas también son mucho más efectivas y sostenibles. Si se reconoce que los hombres y las mujeres poseen capacidades y conocimientos valiosos pero distintos, y esto puede ayudar a definir políticas y programas que contribuyan significativamente tanto al crecimiento económico como a los objetivos de equidad".

Las distintas bibliografías y autores, estudiosos del Feminismo y del Desarrollo, surgen con más fuerza durante los años sesenta, cuando se exacerban estos movimientos a nivel mundial, en un contexto de fuertes movimientos sociales a favor de la paz, de fortalecimiento de los derechos humanos, del desarrollo y de la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, las presiones por parte de las feministas se agudizan y cuestionan y exigen a los Gobiernos, sobre la necesidad de incorporar a las mujeres en los planes de desarrollo en un contexto de igualdad de oportunidades.

Sin embargo, para los Gobiernos, la forma de disminuir esa presión, fue asignando algunos recursos para las mujeres a través de programas que involucraban el bienestar de la familia, fundamentalmente programas de asistencia social. Asumiendo con ello, que el "bienestar de la familia", automáticamente generaba el bienestar de las mujeres, y prácticamente con ello buscaban "bajar la presión", por parte de estas asociaciones y movimientos feministas.

"Mujeres en el Desarrollo" (MED) y "Genero en el Desarrollo" (GED), son dos formas de abordar y concebir el tema de la desigualdad y la discriminación de género, aunado a la subordinación y participación de las mujeres, en donde se hace énfasis en el valor y aporte que el trabajo de las mujeres tiene en las estrategias globales de desarrollo.

La negativa de implementar programas, la lucha por la igualdad y la malinterpretación de esta búsqueda legitima para las mujeres, encontraba muchos obstáculos por parte de distintos grupos al considerarla como una moda, y esa malinterpretación, no permitía avanzar, por el contrario, a lo largo de la historia por la falta de conocimiento teórico-científico y por ser un tema con alto contenido de índole cultural, ha generado muchas

Así, las políticas públicas que se dirigían a las mujeres en condiciones de pobreza, desde los 60's, se enmarcaron fundamentalmente en el enfoque MED, Mujeres en el Desarrollo, identificando en la práctica las acciones que contemplaban a las mujeres en aspectos de bienestar y anti pobreza, con acciones fundamentalmente de asistencia social.

Se ha considerado sobre todo para nuestro país, a mediados de los setentas, al celebrarse en México, la primera Conferencia Mundial de la Mujer, como el espacio y el tiempo, en donde las presiones de los grupos feministas logran tener un mayor impacto.

Es a partir de la década de los setentas, cuando se impulsa la necesidad de incluir a las mujeres en el desarrollo, como lo menciona Ema Zapata, en su libro "La integración económica de las mujeres rurales: un enfoque de género", lo siguiente *"*Dos ideas principales subyacen en el

enfoque Mujeres en el Desarrollo: a) la necesidad de incluir a la mujer en el desarrollo dadas las condiciones inferiores que tiene en las sociedad y que la excluyen del beneficio del progreso; b) cuestionamiento sobre el papel que, ‘ ‘naturalmente” se le asigna al hombre como jefe de familia y que lo hace, por lo tanto, beneficiario directo de programas de capacitación, tecnología, etcétera.” El enfoque MED surge de la necesidad de dar visibilidad a la función productiva de la mujer, ya que buscaba hacer ver a los hacedores de políticas públicas, la gran contribución que las mujeres hacían al desarrollo. El enfoque constituyó un paso adelante en la relación Mujer y Desarrollo, y se pensaba que con ello ya las mujeres dejarían de ser marginadas del desarrollo.

Sin embargo, se pensó que las mujeres serían las primeras en cubrir las necesidades básicas de una familia, se responsabilizó a las mujeres del bienestar de toda la familia, esposo, hijos, y hasta abuelos. Pero a ellas, como personas independientes, no se les daba reconocimiento como agentes económicos independientes.

En esa estrategia de bienestar, se consideró a la mujer como sujeta pasiva, consumidora de servicios y usuaria de los recursos. Se convirtió en una beneficiaría del desarrollo, generando el enfoque ambigüedad, sin explicar el acceso limitado a los recursos sociales y mucho menos abogaba por la transformación de las relaciones entre los géneros.

En la construcción de toda política pública, además de identificar el problema público a resolver, que en este caso es la pobreza que enfrentan las mujeres rurales, es dimensionar el tamaño del problema público que tiene que ver con el número de personas que lo enfrentan. Es decir, el elemento demográfico, muchas veces olvidado, es crucial para poder determinar una *línea base* y en consecuencia la temporalidad de la política pública: cuánto tiempo se tardará en mitigar o resolver el problema público en congruencia, claro está, con los presupuestos disponibles.

Por lo anterior, nuestra primera tarea será identificar y cuantificar con claridad el universo que integran las mujeres rurales, así como algunas de sus principales características socio económicas de las mismas que las hacen totalmente diferentes al resto de la población femenina en México y que, al mismo tiempo, nos dan cuenta del contexto y condiciones que enfrentan en materias importantes como la salud, la educación, el trabajo y, sobremanera, sus posibilidades de acceso a esquemas de desarrollo a través de los apoyos para implementar proyectos productivos.

La población de México experimentó durante el siglo XX grandes transformaciones no sólo en su volumen y estructura sino también en su distribución en el territorio nacional, hechos que estuvieron altamente relacionados con los cambios económicos y sociales y con el desarrollo científico, tecnológico y cultural.

En 1930, México contaba con 16 millones 553 mil personas, de las cuales 66.5% vivía en áreas rurales y 33.5% en urbanas. Esto significa que dos de cada tres personas residían en localidades con menos de 2500 habitantes.

El desarrollo de importantes obras de infraestructura, el impulso a las actividades industriales y agropecuarias, aunado a las inversiones en comunicaciones y obras públicas que se dieron durante los años treinta, crearon las bases para la integración territorial y el desarrollo económico del país. Al mismo tiempo, se inició un periodo de intenso crecimiento de la población como resultado del descenso de la mortalidad y de la elevada fecundidad que se registraba. Estos cambios fueron congruentes con las políticas de población formuladas en 1937 y 1946, las cuales estaban orientadas a fomentar el poblamiento del país, en particular de las zonas costeras y las fronteras norte y sur, como estrategias para la seguridad nacional. Ambas leyes promovieron la inmigración extranjera, la nupcialidad a edades tempranas y la familia numerosa. En 1950 la población ascendía a 25.8 millones y para 1970 casi se duplicó, alcanzando 48.2 millones. En este lapso, el mayor ritmo de crecimiento de la población se observó entre 1960 y 1970 con una tasa media anual de 3.35%.

Destaca que a comienzos de los años setenta surge la preocupación por el crecimiento y la concentración de la población, y la necesidad de establecer un equilibrio entre el crecimiento poblacional y el desarrollo económico. De ahí que, en 1973, y a partir de una política integrada de planificación del desarrollo económico y social, se formulara en México la tercera ley de población (aún vigente) que contempla entre sus objetivos evitar un crecimiento poblacional superior al económico. Esta legislación promueve también la igualdad entre sexos y la educación e integración de la mujer al proceso de desarrollo.

En ese mismo año se instaura el Programa Nacional de Planificación Familiar, con el que se promueve el uso de métodos anticonceptivos, el derecho a decidir sobre el número de hijos a tener y se ponen a disposición de la población en general servicios de educación y salud en planificación familiar.

Como se ha mencionado anteriormente, el año 2000 para México, significa un parteaguas en la historia, este punto tiene el fin de hacer un recuento de acciones públicas institucionales dirigidas a mujeres rurales y dar cuenta de su insuficiencia en cuanto a cantidad, ya que el análisis de calidad e impacto sería motivo de otra reflexión y de otro artículo.

Sin embargo, es importante mencionar algunos elementos importantes que surgen antes del año 2000, ya que varios programas que aun están vigentes tienen sus antecedentes y semillas, en acciones históricas, que se gestaron aun antes del presente decenio.

Uno de los eventos muy significativos para los avances en nuestro país, en términos de la igualdad, fue el hecho de que nuestro país, fuera sede de la Primera Conferencia Mundial de la Mujer, en 1975, dando como resultado que el principio de igualdad jurídica entre el hombre y la mujer se integrara a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1974, mediante la reforma al artículo cuarto.

En 1980, se creó el Programa Nacional de la Mujer al Desarrollo, que propuso una serie de acciones para mejorar la condición social de las mujeres. Posteriormente, en 1985 se instaló una Comisión para coordinar las actividades rumbo a la participación de México en la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer.

Y en 1993, rumbo a la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, se instaló un Comité Nacional Coordinador que elaboró un diagnóstico sobre la situación de las mujeres en México. *Y "*posteriormente, a raíz de los compromisos adquiridos en esta Conferencia, se impulsó el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, Alianza para la Igualdad (PRONAM), cuyo objetivo principal fue impulsar la formulación, el ordenamiento, la coordinación y el cumplimiento de las acciones encaminadas a ampliar y profundizar la participación de la mujer en el proceso de desarrollo, en igualdad de oportunidades con el hombre".

De acuerdo a Ema Zapata, "En el decenio de los años setenta se le dio un giro a la política agraria del país. Se promulgó la Ley de la Reforma Agraria que sustituyo el Código Agrario de 1942. Es ahí donde se legisla sobre la Unidad Agrícola Industrial para la Mujer (UAIM)..."

Con la creación del PRONAM en 1980, en términos de acciones para las mujeres del campo, surge en 1983, el Programa de Acción para la Participación de la Mujer en consecución del Desarrollo Rural (PROMUDER) adscrito a la Secretaria de la Reforma Agraria.

Sin embargo, dicho Programa, no tuvo mayor importancia en la práctica ya que apoyo exclusivamente actividades generadas en las Unidades Agrícolas Industriales para la Mujer. Después surge para 1984, el programa de desarrollo comunitario con la participación de la mujer (PINMUDE), cuya naturaleza se enfocó al desarrollo de actividades y destrezas de las mujeres usuarias, y siendo operado de inicio por la entonces Secretaria de Programación y Presupuesto (SPP) no tiene mayor impacto.

De la Secretaria de Programación y Presupuesto el PINMUDE, se entrega para su operación a ser el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (FONAES) en 2001.

“En 1991, se creó el Programa de Apoyo a Proyectos Productivos de la Mujer Campesina, el que cambió su nombre a Programa de la Mujer Campesina y es también antecedente inmediato del PROMUSAG. Entre 1989 y 1993 se diseñó el Programa de Mujeres en Solidaridad (MUSOL), por medio del cual llegaron recursos a las UAIM, y atendió y atiende a mujeres dentro de los esquemas operativos del FONAES”. A continuación, mencionaremos algunos de estos Programas.

En los últimos doce años hemos presenciado cambios fundamentales en la Administración Pública Federal que han apuntado a mejorar los sistemas y mecanismos de planeación estratégica lo que ha permitido comenzar a homogeneizar esquemas que permiten alinear agendas y recursos públicos hacia objetivos y metas comunes que se encuentran plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Sin embargo, los resultados obtenidos no parecen responder a las expectativas o metas proyectadas[8] además de que no han tenido el impacto deseado para la población a la que se pretende resolver un problema público.

Lo anterior, en términos generales no parece ser un problema de planeación estratégica del todo, aunque si podemos observar que algunos programas sectoriales y especiales no se diseñaron ni construyeron siguiendo una metodología mínima que les permita ser considerados como políticas públicas. Algunas veces no se definió con claridad el problema público a resolver y se volvió a caer en la construcción de programas con el interés de resolver el problema político o del político y se les ‘programaron metas’ en un programa operativo anual que más bien parece un conjunto de buenos deseos y que por desgracia sigue perneando a los funcionarios en la construcción de estrategias y acciones gubernamentales.

En otros casos podemos observar que no se identificó a la población potencial que enfrenta el ‘problema público’ no definido con precisión, y lo que es más no se estableció la población objetivo ni muchos menos fue cuantificada, por lo que la determinación de la temporalidad para mitigar o resolver el problema público, y no obstante ello se le siguieron asignando recursos públicos vía los presupuestos de egresos de la federación.



Todo esto trata más de lograr que haya una 'buena percepción' del trabajo del Gobierno Federal para que políticamente la "sociedad tenga una evaluación favorable del trabajo gubernamental", esto es, se da énfasis a que en política todo es percepción, cuando debiera ser que al trabajo del político y del administrador gubernamental debe medírseles en cuanto su trabajo por la eficiencia lograda con los recursos públicos bajo su administración, y lo problemas públicos que se mitigan o resuelven con la aplicación eficiente de dichos recursos.

Cuando en la administración pública la toma de decisiones que impactarán a miles de mexicanos y que no habrá nitidez en el uso de los presupuestos (que son los impuestos de los mexicanos y mexicanas trabajadoras) se toma con base en la pregunta "¿es políticamente correcto?" o "¿generará una percepción positiva?" (por supuesto no ante la sociedad o ciudadanía sino ante el resto de los integrantes del gabinete), y no basada en estudios y análisis que provean de elementos técnicos y por tanto sustente sólidamente una decisión política, entonces sabremos que no habrá resultados eficientes ni eficaces no, al menos, para la ciudadanía, tal vez para el político.

Retomando, la planeación estratégica es una herramienta fundamental en el ejercicio gubernamental no importando el signo, tendencia política o color del parte que detente el uso legal y legítimo del gobierno para poder alinear hacia objetivos y metas comunes los recursos públicos, evitando duplicidades que permitan potenciar los presupuestos. Efectivamente, el Gobierno Federal mucho ha avanzado en este tema no sólo en término de la MML, sino que ha venido estableciendo - imponiendo varias normativas que obligan a las dependencias a pasar de la visión a la acción, y en no pocas ocasiones esta evolución no ha podido hacerse porque no se cuenta con los perfiles profesionales medianamente adecuados para gerenciar soluciones a nuevos problemas y retos de la política pública.

Plantear a nivel teórico o metodológico que es necesario para la administración pública en general y en particular para la Secretaría de la Reforma Agraria pasar de los qué a los cómo parece obvio y, hasta cierto punto, ocioso hacerlo, pero no es así desde mi óptica. Este ejercicio es más que necesario ponerlo en la mesa de discusión para construir nuevas herramientas que permitan resolver los retos resultantes de recursos escasos, crisis económica y financiera, crecimiento de la pobreza, alta migración, mujeres que en el campo mexicano ocupan las jefaturas de familia. Seguir planeando estratégicamente sin incluirle la visión de futuro desde la perspectiva de que éste se puede construir sabemos que nos llevará a obtener los mismos resultados que se han logrado hasta el momento, es decir, seguir haciendo lo mismo, nos llevará a obtener los mismos resultados.

El puente que planteó para conectar de una manera lógica y con visión prospectiva la planeación estratégica (los qués) con los resultados posibles y factibles (los cómos) está dado por la gestión estratégica basada en conocimiento superior que contribuya no a explicar las problemáticas sino a resolver paradigmas mediante la gerenciarían de soluciones, sólo de esta manera considero se podrán resolver los retos que enfrenta el Gobierno Federal al margen de la típica concepción sexenal.

Innovar en la gestión y construcción de herramientas adecuadas para transitar de las metas operativas a las estratégicas es la propuesta que se desarrolló en la presente investigación. Estamos convencidos de que lograr la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos asignados a los programas sociales requiere implementar metodologías como la desarrollada en la investigación con instrumentos claros y adecuados que permitan sí planear pero con arreglo a futuros posibles; sí mediante la asignación de recursos financieros, humanos, materiales y patrimoniales con arreglo a resultados, sí con la redefinición de un nuevo acuerdo institucional entre la unidades responsables de los programas y las organizaciones sociales basado en nuevos y coherentes esquemas de compensación, sí con mediciones objetivas de los avances logrados basadas en evaluaciones externas realizadas por expertos en la materia; y también con la presencia de personal con el perfil académico - profesional idóneo para gerenciar soluciones y no simplemente

para explicar el problema.

Esta propuesta se plantea considerando que en el contexto mundial impera la sociedad del conocimiento y con ella la economía del conocimiento que, sin entrar a la explicación ni análisis del concepto, refiere la necesidad de generar conocimiento que permita construir soluciones a problemas presentes, se trata de conocimiento superior porque ayuda a atender problemáticas y éste es necesario para modificar las decisión making, a fin de que éstas sean basadas en conocimientos y estudios que fundamenten las decisiones de política pública.

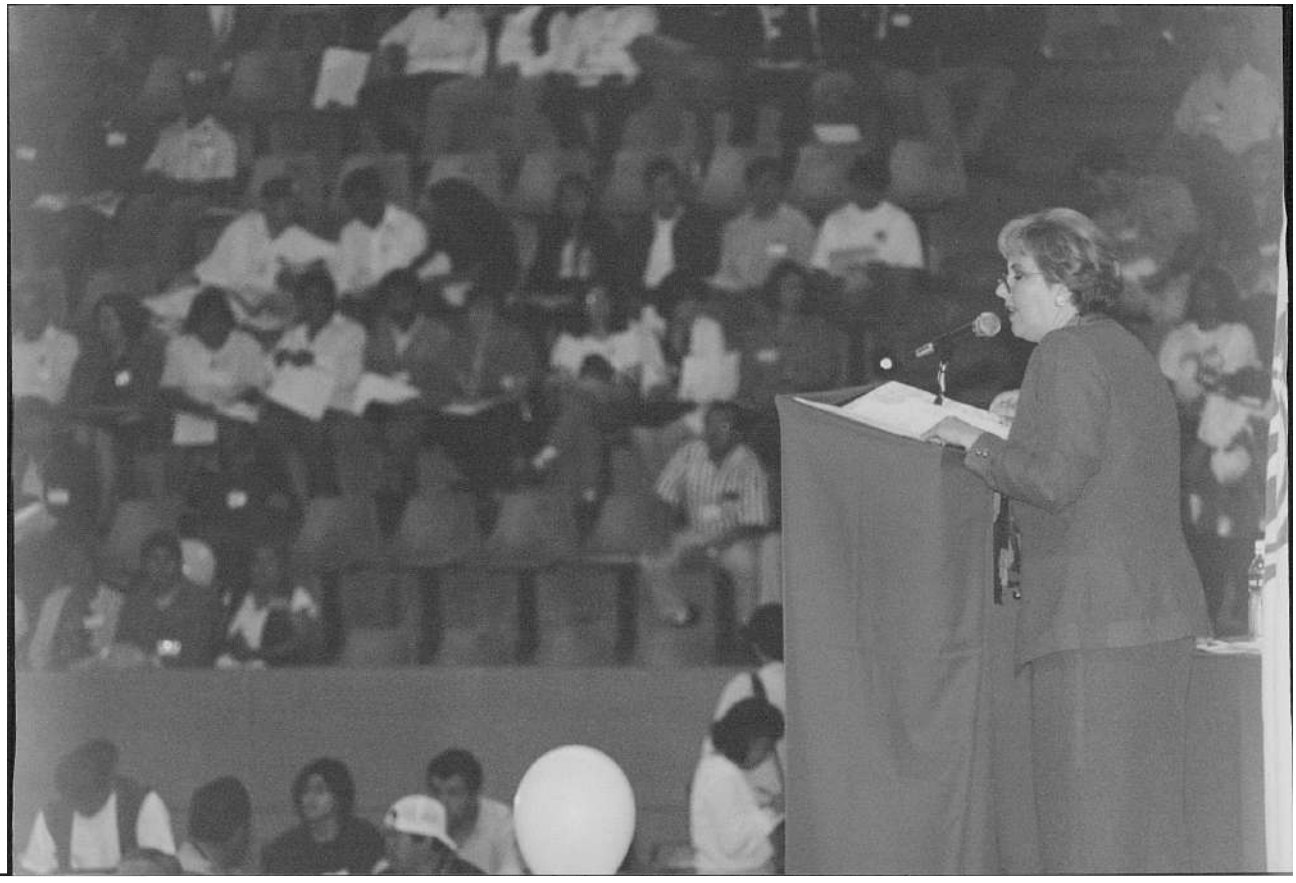
Políticas Públicas para la Igualdad de Género: Políticas que son un Aporte para el Logro de Autonomía de las Mujeres

María Cristina Benavente[1]

Alejandra Valdés

Mediante la propuesta de análisis de políticas públicas para la igualdad de género desarrollada por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe se busca hacer visible la interdependencia existente entre la justicia y la igualdad, así como enfatizar la importancia de considerar la igualdad de género en todo el ciclo de las políticas públicas.

Si bien en las últimas décadas se han alcanzado importantes logros en este ámbito, no puede ignorarse la tenaz persistencia de enormes desigualdades y discriminaciones contra las mujeres. Esto se debe, en parte, a que muchas transformaciones han sido en realidad cambios que continúan signados por la predominancia de lo masculino y en que la categoría universal desde la cual se analiza y decide —bajo una supuesta neutralidad— sigue siendo el hombre y lo masculino. Las estructuras de poder no se han modificado de manera sustancial y subsisten distinciones de género profundamente arraigadas en las sociedades de la región, que se reflejan también en las diferencias de clase, de etnia y generacionales, entre otras. El logro de mayores niveles de democracia hace necesario superar esta noción vigente de universalidad e impone establecer el reconocimiento de los derechos de las mujeres como componente fundamental de los derechos humanos, que debe ser expresado simbólica, normativa e institucionalmente. La inclusión de las demandas de igualdad de género en las políticas es así una condición esencial para avanzar en la construcción de sociedades más democráticas que permitan a sus ciudadanos y ciudadanas ejercer sus derechos en forma plena.



1 Benavente, María Cristina. Políticas públicas para la igualdad de género: un aporte a la autonomía de las mujeres. Chile: CEPOL, octubre del 2014. Serie No. 130. Págs. 15-26

En consonancia con los cambios producidos en América Latina y el Caribe, la CEPAL ha sostenido que hay un vínculo entre igualdad y justicia social, y que la igualdad torna la dignidad y el bienestar de las personas en un valor irreductible, articula la vida democrática con la justicia social y vincula el acceso a derechos con una ciudadanía efectiva: “Se postula, entonces, el principio de igualdad real o sustantiva en las diversas esferas de la vida social en que se afirman derechos universales. Y si la primera dimensión de la igualdad remite a la cuestión de los derechos y al papel del Poder Judicial para garantizarlos, la segunda remite a la justicia social y a una estructura socioeconómica y política que la promueva. Este es un gran desafío pendiente en esta región, donde las brechas de equidad son, y han sido, las mayores del mundo”.

La justicia de género como parte de la justicia social es un concepto utilizado en relación con los proyectos de emancipación que promueven cambios legales o promueven la participación de las mujeres. No es un concepto que se defina con facilidad, fundamentalmente porque incluye distintos principios de justicia. Primero, contiene el principio de igualdad, que exige que a todas las personas se las trate como iguales, es decir, implica derechos plenos para las mujeres y en este sentido la justicia de género coincide con la justicia social. Pero, en segundo lugar, la justicia de género considera el principio de la igualdad diferenciada, que reconoce el lugar históricamente menoscabado de las mujeres en las distintas esferas de funcionamiento social. La justicia de género puede definirse entonces como el logro de la igualdad entre mujeres y hombres en conjunto con las medidas para reparar las desventajas que llevan a la subordinación de las mujeres y para permitirles acceder y controlar los recursos en combinación con la agencia humana.

Por otra parte, pretender alcanzar justicia de género implica haber incorporado la noción de que las mujeres, en cuanto sujetos, no constituyen ni una clase social ni un estatus, de modo que las injusticias de género no pueden ser atribuidas solamente a un factor, sino que incluyen tanto las injusticias económicas y la ausencia de reconocimiento de las mujeres en cuanto sujetos, como las injusticias presentes en la forma en que se organiza la acción política y la toma de decisiones, que las excluye. Este marco es coherente con la noción de derechos humanos compuestos por derechos civiles y políticos, así como derechos económicos, sociales y culturales, que da cuenta de la amplia gama de derechos que deben ser respetados y garantizados por los Estados.

La detección y los diagnósticos de las injusticias presentes en sociedades reales y en situaciones concretas establecen la urgencia de contar con “instituciones aquí y ahora para promover la justicia a través del mejoramiento de las libertades y el bienestar de las personas que viven hoy y que no estarán mañana”. La justicia solo puede alcanzarse a través de un Estado activo en el logro de la igualdad, un Estado que en la planificación, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas considere el fomento de la justicia en la sociedad. Las instituciones —y las políticas— así entendidas son mecanismos para lograr la justicia en ámbitos determinados y constituyen instrumentos para alcanzar la superación de desigualdades específicas.

Para captar las distintas dimensiones de la injusticia, se debe considerar tanto la estructura económica como los valores culturales institucionalizados; las injusticias originadas en el orden económico y aquellas generadas en el estatus se pueden corregir a través de políticas redistributivas, que pueden o no incluir reformas estructurales más profundas de políticas de reconocimiento de la especificidad de un grupo, o a través de la transformación profunda de los patrones culturales dominantes. Así, la justicia de género debe tanto abordar la dimensión económica de las desigualdades, como enfrentar las normas y patrones culturales que asignan a las mujeres un estatus inferior en la interacción social. Esto obliga a ir más allá de la mera distribución de bienes y recursos, considerando además el reconocimiento de la diversidad de sujetos y situaciones de discriminación y su representación a través de la participación paritaria en las decisiones sociales y políticas.

Esta separación analítica permite apreciar las tensiones especialmente entre las soluciones a las demandas redistributivas y las soluciones a las demandas de reconocimiento. Las demandas

de redistribución despojan a los grupos de sus diferencias específicas y apuntan a la derogación de las diferencias que se traducen en desigualdades en la distribución, de modo que promueven la igualdad de los grupos. Las demandas de reconocimiento ponen el foco en la especificidad de un grupo y la afirmación de su valor, tendiendo así a la diferenciación entre los grupos y, en ese sentido, las mujeres constituyen un grupo específico.

La búsqueda de la justicia de género debe entonces apuntar en sus fundamentos a defender una política social de la igualdad y una política cultural de la diferencia, en el entendido de que en la mayoría de las injusticias se combinan injusticias de redistribución y de reconocimiento. Además, según plantea Fraser, ni la redistribución ni el reconocimiento son posibles sin representación.

Las tensiones y desafíos que se deben enfrentar en torno a la justicia, la igualdad y la ciudadanía son así múltiples y están relacionados con las tensiones entre lo particular y lo universal, lo individual y lo colectivo, lo público y lo privado, así como con los temas vinculados a la representación, la delegación de poder y las formas de liderazgo. En el análisis de las políticas se debe considerar esta aparente contradicción de objetivos o paradigmas, que redunda en que las exigencias estén en tensión e incluso aparentemente se interfieran. Tanto la detección de injusticias como la articulación de reivindicaciones deben desarrollarse a partir de procesos y espacios de discusión amplios, tanto informales como formales.

Una política justa para la igualdad de género debiera poder entrelazar de manera mutuamente positiva objetivos redistributivos con objetivos de reconocimiento y objetivos de representación puestos en el espacio público por los distintos actores.

La autonomía y el empoderamiento de las mujeres constituyen un requisito indispensable para el logro de la igualdad de género, además de ser parte de procesos individuales y políticos para el ejercicio pleno de los derechos humanos. Ambos términos suelen ser utilizados de manera indiferenciada, aunque aluden en realidad a aspectos distintos de un mismo proceso.

Así, el empoderamiento, concepto tomado del inglés empowerment, se relaciona con la toma de conciencia respecto de la necesidad de modificar e impugnar las relaciones de poder entre los géneros presentes tanto en contextos privados como públicos. Originado en los debates feministas en torno al lugar de las mujeres y de sus intereses frente a la aparente neutralidad de los modelos de desarrollo en discusión durante el último tercio del siglo XX, el concepto se instaló con fuerza en el ámbito de la cooperación internacional como una estrategia para impulsar la participación política de las mujeres en el desarrollo. Más recientemente, las Naciones Unidas incorporó el concepto como parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, específicamente en el tercer objetivo, que se refiere a “promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres”, estableciendo de este modo la ampliación de su uso y de su comprensión en el marco del esfuerzo por alcanzar esta meta. La CEPAL y los otros organismos del sistema de las Naciones Unidas que elaboraron en 2005 un informe con el propósito de ofrecer una mirada desde la región a los Objetivos de Desarrollo del Milenio vieron la necesidad de hacer explícita la relación entre mayor igualdad y empoderamiento de las mujeres y el logro de los restantes objetivos, analizando la información que estaba disponible en la región y desagregándola, cuando fue posible y procedente, por área de residencia, edad, raza, etnia y pobreza, a fin de identificar la heterogeneidad de la región y los efectos negativos que tiene la articulación de diversas formas de desigualdad para las mujeres pobres, indígenas, afrodescendientes, niñas y adultas mayores.

Por último, cuando se alude al empoderamiento, se debe señalar la importancia de considerar el vínculo entre el nivel individual y la acción colectiva como condición indispensable para modificar los procesos y las estructuras que reproducen la posición subordinada de las mujeres.

Por su parte, la autonomía como concepto político, entendida como “la capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer

en función de sus propias aspiraciones y deseos en el contexto histórico que las hace posibles", es un factor fundamental para garantizar el ejercicio de los derechos humanos en un contexto de plena igualdad. La libertad de los individuos concretos para ser, actuar y disponer de bienes en una sociedad en particular, individuos que son parte de sectores distintos de la sociedad y cuyas voces deben ser escuchadas, constituye un elemento crucial para juzgar la calidad de la democracia.

En relación con el género, la autonomía se ha definido como "el grado de libertad que una mujer tiene para poder actuar de acuerdo con su elección y no con la de otros. En tal sentido, hay una estrecha relación entre la adquisición de autonomía de las mujeres y los espacios de poder que puedan instituir, tanto individual como colectivamente. En realidad, el grado de autonomía de un sujeto singular es inseparable del grado de autonomía del grupo social al que pertenece. Es decir, el grado de autonomía personal que una mujer pueda desplegar dependerá también de la autonomía posible de su grupo social y de aquella que las mujeres de la sociedad a la que pertenece hayan alcanzado. En síntesis, la autonomía de un grupo social no depende exclusivamente de la voluntad personal de quienes a él pertenecen. Para que alguien pueda saber qué quiere en su vida y cómo lograrlo, que se sienta con derecho a decir no, a incidir en su realidad para lograr sus proyectos, necesita un tipo de subjetividad cuya construcción no depende exclusivamente de su psiquismo. Entran en juego aquí condiciones de posibilidad histórico-sociales de gran complejidad, y bueno es reconocerlo, de lenta y difícil modificación".

La autonomía significa entonces para las mujeres contar con la capacidad y con condiciones concretas para tomar libremente las decisiones que afectan sus vidas. Para el logro de una mayor autonomía se requieren muchas y diversas cuestiones, entre ellas liberar a las mujeres de la responsabilidad exclusiva por las tareas reproductivas y de cuidado, lo que incluye el ejercicio de los derechos reproductivos; poner fin a la violencia de género y adoptar todas las medidas necesarias para que las mujeres participen en la toma de decisiones en igualdad de condiciones.

Mediante el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe se hace seguimiento a la situación de las mujeres en la región, considerando que ellas sufren desigualdades y prácticas discriminatorias relacionadas con la redistribución social y económica, así como con el reconocimiento político y simbólico, todo lo cual atenta contra su autonomía, ya sea económica, física o en la toma de decisiones. Avanzar hacia mejores condiciones de vida para todas las personas es una obligación de los Estados, y en este esfuerzo se incluyen las políticas que permitan transitar hacia la superación de las diversas situaciones de discriminación que sufren las mujeres en cuanto individuos y en cuanto grupo social.

El empoderamiento como proceso y la autonomía de las mujeres como estado configuran así, en conjunto, una condición para la igualdad. El logro de la igualdad, objetivo que constituye el horizonte planteado por la CEPAL, en cuanto ejercicio pleno de derechos, responsabilidades y oportunidades por parte de todas las personas, sean hombres o mujeres, es un compromiso que se ha ido reflejando en distinta medida en la gestión pública de los Estados y que respecto de la igualdad de género se manifiesta en la manera en que las políticas pueden resolver injusticias de género y garantizar la autonomía física, económica y política de las mujeres.

La identificación y análisis de estas políticas públicas para la igualdad de género permite relevar políticas que, en el contexto de procesos históricos específicos y usando los recursos disponibles socialmente, producen resultados que tienden a la justicia distributiva, de reconocimiento y de representación, fortaleciendo los logros de las mujeres en las tres áreas de preocupación que se ha planteado y en que trabaja el OIG.

Las políticas públicas de género han avanzado a contracorriente de las políticas que en las dos últimas décadas han propiciado la reducción del papel del Estado y la desregulación de los mercados financieros y de trabajo, y en que se concibe a las políticas sociales como forma de compensación de las dinámicas excluyentes que resultan de la aplicación de ese paradigma. Esto ha

significado que mientras se producía el reconocimiento *de jure* de los derechos de las mujeres, se debilitaba la institucionalidad del Estado y, a menudo, se subordinaban los objetivos de igualdad a los objetivos de crecimiento económico. La identificación de políticas propuesta por el OIG se debe entender en el marco expuesto y en un contexto de revalorización del papel del Estado.

Para analizar políticas públicas de igualdad de género, el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe ha diseñado una matriz orientada especialmente a ese fin. Se ha tomado como base la noción de política pública entendida en el sentido de "cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado".

La matriz considera las distintas fases del ciclo de la política pública, de modo que el análisis se refiere a la identificación y definición de los problemas públicos, la formulación, la implementación, la evaluación (control y vigilancia) y el seguimiento de la política, en función de su capacidad de respuesta frente a las exigencias de justicia redistributiva, de reconocimiento y de representación. En el entendido de que se trata de la búsqueda de igualdad para un grupo expuesto a diversas dimensiones de injusticias, en la matriz se propone evaluar las políticas públicas en su capacidad para enfrentar la injusticia socioeconómica, expresada en la distribución injusta de bienes y recursos; las injusticias legales y culturales, que se manifiestan en el dominio cultural (Fraser, 1996), y la injusticia en la representación, referida a la jurisdicción del Estado y a las reglas que organizan la confrontación.

En ese sentido, los objetivos de justicia redistributiva, de reconocimiento y de representación, que pueden ser más o menos evidentes en la formulación real de los objetivos de la política y, especialmente, en la fase de evaluación, son relevados a partir de la aplicación de la matriz y de las preguntas que conforman el cuestionario (véase el anexo) y que permiten revisar las políticas considerando las injusticias que tienden, implícita o explícitamente, a resolver. El análisis que se propone exige, así, realizar un ejercicio reflexivo y de análisis significativo, para el que se requiere contar con información amplia y que refleje la diversidad de cada contexto.

Por otra parte, es importante señalar que no existe la intención de constituir, ni con las políticas analizadas ni con aquellas que puedan analizarse en el futuro, una clasificación de políticas mejores o peores. Lo que se pretende es mostrar las iniciativas que, en los distintos países, se orientan a la superación de injusticias de género y al logro de la igualdad, así como dar a conocer los procesos en que se ha basado la definición, elaboración e implementación de dichas iniciativas.

Se exponen a continuación un conjunto de políticas que, en el contexto de procesos históricos específicos y por medio de los recursos disponibles, han producido resultados que tienden a la justicia distributiva, de reconocimiento y de representación, fortaleciendo los logros de las mujeres en las tres áreas de preocupación que se ha planteado y en que trabaja el OIG: autonomía física, económica y política de las mujeres.

La dimensión de reconocimiento se vincula directamente a la subordinación cultural y social de ciertos grupos debido a su posición o estatus. En el marco de la supremacía del patrón androcentrista dominante, lo femenino es depreciado y se privilegian y valoran los rasgos asociados a la masculinidad. Estos patrones androcéntricos, institucionalizados de manera generalizada en todas las esferas, se expresan en lo cotidiano en formas específicas de subordinación de estatus, de las cuales una de las más graves es la violencia de género, la violencia doméstica y la violencia sexual.

Desde esta perspectiva, la violencia contra las mujeres es una injusticia de reconocimiento, cuya superación no depende de medidas de redistribución, sino que exige la reestructuración de las relaciones de reconocimiento, construyendo nuevos patrones culturales igualitarios, que cuestionen y transformen los patrones culturales androcentristas dominantes.

Las políticas que se analizan del Brasil y del Uruguay son políticas orientadas a enfrentar la violencia dirigida a las mujeres por ser mujeres. Son políticas que expresan cómo las sociedades y los Estados han avanzado en la "politización de lo privado", convirtiendo en objeto de política pública problemas que han sido tradicionalmente considerados privados. Estas políticas tienden a la justicia de género, por una parte, en la medida en que promueven el logro de la autonomía física de las mujeres y, por otra, sobre todo, porque al combatir una práctica basada en la desigualdad y la discriminación de género ponen en cuestión el orden sobre el que se basa la violencia contra las mujeres.



También vinculada con la autonomía física de las mujeres, la política de interrupción voluntaria del embarazo de Colombia aborda injusticias relacionadas con el derecho a la salud —al momento de la despenalización, el aborto ilegal constituía la tercera causa de muerte de las mujeres en ese país— y es también una respuesta a las exigencias de justicia social y de equidad de género, en la medida en que se despenaliza una práctica médica que solamente requieren las mujeres. Es, en suma, una política que considera el respeto a derechos fundamentales: los derechos a la vida, la salud, la igualdad y la autonomía reproductiva de las mujeres.

Las políticas del Estado Plurinacional de Bolivia y de Costa Rica, de paridad política, responden a la situación de desigualdad en la esfera política, expresada en la dificultad de las mujeres para participar en igualdad de condiciones con los hombres y acceder a puestos de elección popular y de toma de decisiones. Estas políticas de acción positiva se enmarcan en la necesidad de revertir desigualdades consuetudinarias y diferencias de puntos de partida entre hombres y mujeres, que se traducen en la muy baja posibilidad de las mujeres de ser propuestas para cargos de elección popular en la misma medida que los hombres. Son un reconocimiento por parte del Estado de la necesidad de "fórmulas de desigualdad normativa a fin de eliminar las consecuencias desfavorables que derivan de las diferencias de hecho" y establecen condiciones para avanzar en

una mayor autonomía de las mujeres en la toma de decisiones.

La política analizada de Chile, sobre reforma previsional, representa un avance no solo en lo redistributivo, sino además, y especialmente, en el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas con iguales derechos que los hombres, así como del trabajo remunerado y no remunerado realizado por ellas.

En el caso de México, la política analizada aborda directamente el rol redistributivo del Estado como garante de la igualdad, asegurando que un porcentaje del presupuesto federal nacional será destinado a políticas, programas y actividades para mujeres, en lo que se ha denominado el gasto etiquetado para las mujeres.

Municipio e Igualdad de Género en México

José Luis Salazar Martínez[1]

Alberto Arellano Ríos

¿Cuál es el marco institucional y los mecanismos que le permiten al municipio mexicano diseñar e implementar políticas públicas con perspectivas de género? Es la pregunta que articula este ensayo académico en el cual no sólo se traza el diseño formal e institucional que los gobiernos locales tienen para coadyuvar a tal cometido, sino que se justiprecian los alcances y limitaciones de tales instrumentos. Para la consecución de tal fin el documento se divide en tres apartados, en el primero de ellos se hace notar la dimensión del problema de desigualdad que existe entre las mujeres y hombres. La evidencia mostrada describe diferentes problemáticas que aquejan a las mujeres.

En el segundo apartado se traza el marco normativo imperante para la igualdad de género en México. Se parte de los tratados internacionales que el país ha reconocido, la creación de leyes de igualdad y los programas institucionales diseñados, así como el marco institucional que le da al municipio facultades en temáticas y políticas en la igualdad de género.

Finalmente, y con el enfoque de políticas públicas, se delinean elementos metodológicos para el diseño, aplicación y evaluación de las políticas de igualdad de género en el municipio. Resulta imprescindible mencionar desde este momento que los ayuntamientos desde sus capacidades institucionales y respectivas competencias, lo pueden hacer a través de los servicios públicos municipales, su facultad reglamentaria y algunos programas gubernamentales.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas 2012, las mujeres desempeñan dos tercios del trabajo mundial, obtienen sólo 10 por ciento de los ingresos y poseen menos del 1% de las propiedades en el mundo. Además de que se encuentran excluidas de la mayoría de los proyectos sociales y de la toma de decisiones de gobierno. En México esta situación no es la excepción, según el Instituto de Estadística, Geografía e Informática, en 2013 el 69.8% del trabajo remunerado lo desempeñan los hombres de 14 años y más, de la misma forma en todos los niveles de escolaridad las mujeres percibían menores ingresos que los hombres; por otro lado en 2010, en los hogares con jefatura masculina, el 91.3% el jefe era propietario de la vivienda, mientras que en los hogares con jefatura femenina sólo el 43% la jefa era la propietaria. Sobre el trabajo doméstico, en el año 2012, en el cuidado de personas el 73% lo desempeñan las mujeres, a su vez la responsabilidad del trabajo no remunerado (doméstico y de cuidados) recaía en las mujeres con el 62.2% del tiempo total de trabajo, en contraste, los hombres utilizaban el 76.2% del tiempo total de trabajo en trabajo de mercado.

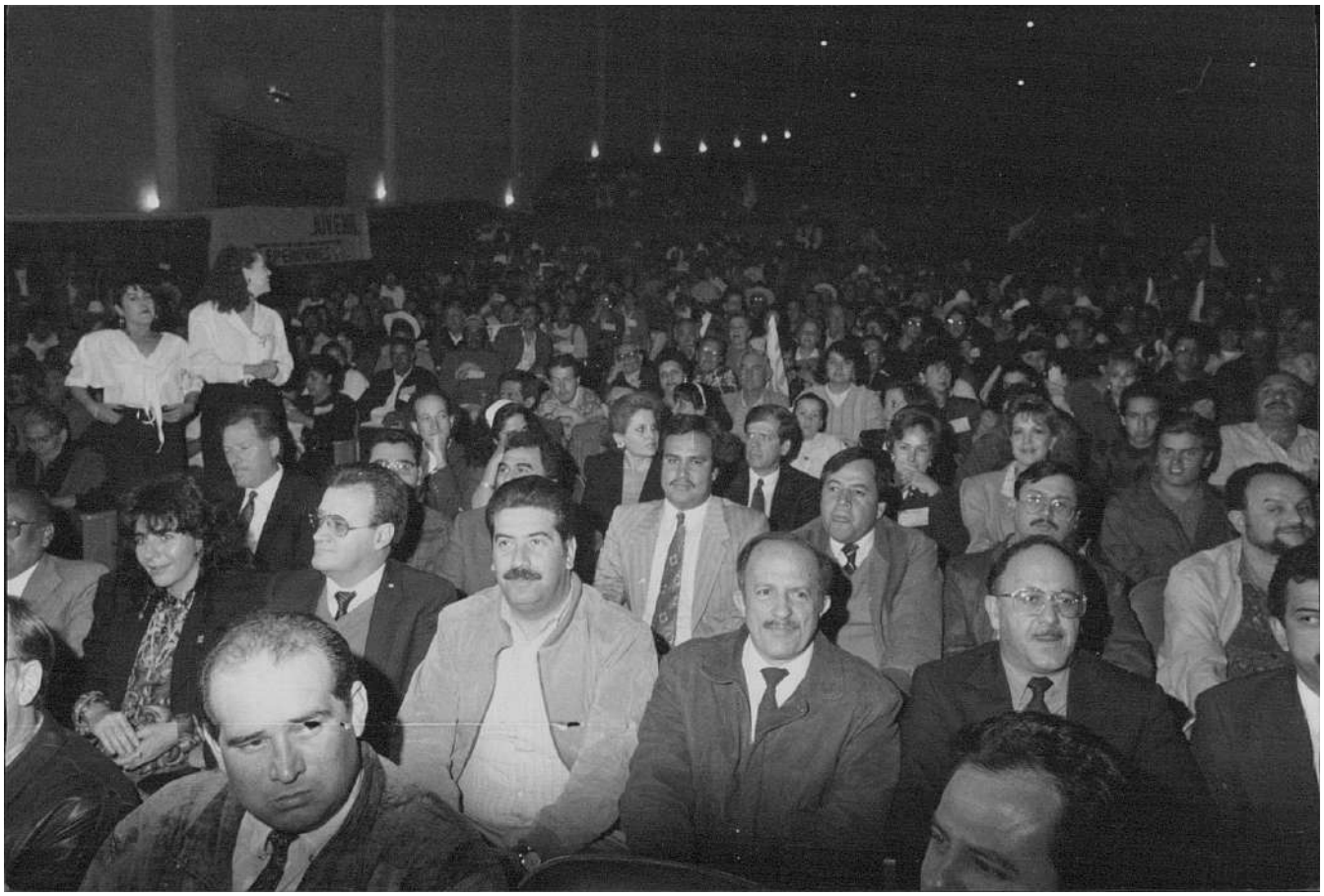
En cuanto a la representación política, la Cámara de Diputados estaba compuesta en un 62.4% por diputados hombres contra el 37.6% de diputadas mujeres; sin embargo, la brecha se acentuó cuando se observan los porcentajes de quién preside el trabajo en las comisiones legislativas. El resultado fue que los hombres presidían el 76.8% contra el 23.2%. En el caso de los municipios la brecha continuó: de cada 100 presidencias municipales sólo siete eran del sexo femenino, y dentro del cuerpo colegiado de regidores, de cada tres personas dos eran hombres en contraste con una mujer; de los síndicos de cada 10 sólo dos son del sexo femenino; y de los regidores en el país, con datos de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, existían 12 579 hombres y únicamente 4 757 eran mujeres regidoras.

La desigualdad se manifestó de nueva cuenta cuando, para el caso de la muerte de mujeres, la tasa de mortalidad por causa de cáncer de mama aumentó en los últimos años al pasar de 14.7 a 16.3 muertes por cada cien mil mujeres de 25 y más años de edad, entre 2001 y 2013;

1 Revista Derecho Global. Estudios sobre derecho y justicia. Vol. II No. 2, marzo del 2016. Págs. 1-14

en contraposición con estos datos, en el país durante el año de 2013 el 55.9% de las defunciones correspondía a hombres.

Precisamente en la vida cotidiana es donde se habla de oportunidades, y en ella resulta inevitable observar las brechas de género que existen; es decir, la desigualdad entre mujeres y hombres de las regiones y municipios del país, las cuales se origina por la discriminación. De persistir la exclusión en poco más de mitad de la población mexicana, los beneficios que generan el crecimiento y desarrollo económico para todos en igualdad de circunstancias seguirán siendo una cuenta pendiente. Por supuesto que lograr reducir la brecha entre las mujeres y hombres requiere de esfuerzos institucionales para movilizar voluntades, promover y redirigir políticas, normas, mecanismos, capacidades y recursos que contribuyan a la definición, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas y medidas necesarias.



Al respecto, los datos son contundentes y la encomienda se ve difícil ya que no sólo se necesita contar con políticas públicas y una normatividad con equidad de género, sino que dichas propuestas sean diseñadas, aplicadas y apropiadas por las mujeres y hombres y dentro del marco institucional para los municipios. A lo anterior se debe sumar que el entramado institucional mexicano es complejo a partir de que el sistema federal reconoce tres órdenes de gobierno el federal, estatal y municipal, así como al Distrito Federal y en el cual y en diversos temas de políticas públicas se reconocen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la demandan de concurrencia, coordinación y cooperación intergubernamental. De tal modo que estar atento a las diversas competencias implicará tener en cuenta al sistema federal y al sistema de relaciones intergubernamentales condicionadas.

En el caso de la normatividad por disposición constitucional los municipios cuentan con competencias directas, y en específico con asuntos de servicios públicos señalados en la fracción III del artículo 115 de la Constitución mexicana, entre los cuales está el agua, alumbrado público, mercados, etc.; además de tener competencias concurrentes con los gobiernos federal y estatal,

como es el caso en materia ecológica, donde existen competencias de los tres órdenes de gobierno, pero que se encuentran debidamente distribuidas en las leyes y reglamentos; y finalmente los municipios en algunas ocasiones coadyuvan con el gobierno federal o estatal en asuntos que por la urgencia y necesidad, aquellos no pueden atender suficientemente, como el caso de la educación y la salud.

Dichas competencias se encuentran definidas y atienden a diversas materias en la solución de la problemática. También cada orden de gobierno construye sus políticas públicas y define sus ordenamientos; para el caso de los gobiernos municipales ante la diversidad de los mismos (dos mil cuatrocientos cuarenta municipios en el país, con el mismo número de visiones y maneras de diseñar e implementar sus herramientas jurídicas y de políticas públicas); resulta complejo definir políticas públicas generales que atiendan la problemática de género según sus competencias definidas en el artículo 115 Constitucional, si acaso se pueden construir algunas herramientas para el diseño y aplicación de las políticas públicas municipales, y la normatividad local con equidad de género para resolver las problemáticas que se presentan en este tema.

En los compromisos mundiales y en las distintas declaraciones nacionales e internacionales se destacaron valores fundamentales indispensables para el desarrollo humano sostenible: la igualdad, la solidaridad, la libertad, la responsabilidad común, la tolerancia y el respeto a la naturaleza. Véase el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) como el paradigma del desarrollo humano tendiente a un desarrollo sostenible que tiene en Amartya Sen a su artífice teórico. También que, en el año 2000, y en el encuentro celebrado en la sede de las Naciones Unidas, mediante la Declaración de Beijing el cual se le dio seguimiento a la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, se puso énfasis en el trabajo conjunto para lograr la equidad entre hombres y mujeres.

Al respecto, los datos son contundentes y la encomienda se ve difícil ya que no sólo se necesita contar con políticas públicas y una normatividad con equidad de género, sino que dichas propuestas sean diseñadas, aplicadas y apropiadas por las mujeres y hombres y dentro del marco institucional para los municipios. A lo anterior se debe sumar que el entramado institucional mexicano es complejo a partir de que el sistema federal reconoce tres órdenes de gobierno el federal, estatal y municipal, así como al Distrito Federal y en el cual y en diversos temas de políticas públicas se reconocen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la demandan de concurrencia, coordinación y cooperación intergubernamental. De tal modo que estar atento a las diversas competencias implicará tener en cuenta al sistema federal y al sistema de relaciones intergubernamentales condicionadas.

En el caso de la normatividad por disposición constitucional los municipios cuentan con competencias directas, y en específico con asuntos de servicios públicos señalados en la fracción III del artículo 115 de la Constitución mexicana, entre los cuales está el agua, alumbrado público, mercados, etc.; además de tener competencias concurrentes con los gobiernos federal y estatal, como es el caso en materia ecológica, donde existen competencias de los tres órdenes de gobierno, pero que se encuentran debidamente distribuidas en las leyes y reglamentos; y finalmente los municipios en algunas ocasiones coadyuvan con el gobierno federal o estatal en asuntos que por la urgencia y necesidad, aquellos no pueden atender suficientemente, como el caso de la educación y la salud.

Dichas competencias se encuentran definidas y atienden a diversas materias en la solución de la problemática. También cada orden de gobierno construye sus políticas públicas y define sus ordenamientos; para el caso de los gobiernos municipales ante la diversidad de los mismos (dos mil cuatrocientos cuarenta municipios en el país, con el mismo número de visiones y maneras de diseñar e implementar sus herramientas jurídicas y de políticas públicas); resulta complejo definir políticas públicas generales que atiendan la problemática de género según sus competencias definidas en el artículo 115 Constitucional, si acaso se pueden construir algunas herramientas para

el diseño y aplicación de las políticas públicas municipales, y la normatividad local con equidad de género para resolver las problemáticas que se presentan en este tema.

En los compromisos mundiales y en las distintas declaraciones nacionales e internacionales se destacaron valores fundamentales indispensables para el desarrollo humano sostenible: la igualdad, la solidaridad, la libertad, la responsabilidad común, la tolerancia y el respeto a la naturaleza. Véase el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) como el paradigma del desarrollo humano tendiente a un desarrollo sostenible que tiene en Amartya Sen a su artífice teórico. También que, en el año 2000, y en el encuentro celebrado en la sede de las Naciones Unidas, mediante la Declaración de Beijing el cual se le dio seguimiento a la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, se puso énfasis en el trabajo conjunto para lograr la equidad entre hombres y mujeres.

El derecho a la igualdad entre hombres y mujeres está reconocido en diversos documentos internacionales, pero al final este derecho sólo se hará efectivo si hay políticas públicas y programas sociales que contribuyan a ello. No obstante, la travesía para que fueran reconocidos por los gobiernos tiene valor en sí debido al contexto en el que las mujeres, principalmente ellas, lucharon por el reconocimiento de tales derechos.

La reforma de gran envergadura en materia de derechos humanos fue la que reconoció la no discriminación de persona alguna motivada por género o preferencias sexuales, como un factor determinante en el goce de los derechos humanos. Esta reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) con fecha 10 de junio de 2011 y trajo como consecuencia la obligatoriedad del Estado mexicano para que buscara su cabal cumplimiento y fuera acorde con los compromisos en la materia que previamente se habían firmado en diversos tratados internacionales. La reforma obligó a que los tres órdenes de gobierno a su observancia, así como que implementaran políticas públicas nacionales, estatales y municipales.

Ante tal panorama es necesario recordar que si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en su artículo 4 la igualdad entre los hombres y las mujeres, así como que el gobierno federal ha suscrito los derechos y garantías reconocidas en tratados y convenciones internacionales, éstos requieren de leyes secundarias, instituciones e instrumentos programáticos para hacerlos efectivos.

En este sentido, el 2 de agosto de 2006 se creó la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada el 2 de agosto de 2006 en el Diario Oficial de la Federación cuyo objetivo fue garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la nación hacia el cumplimiento de la igualdad en los ámbitos público y privado promoviendo el empoderamiento de las mujeres.

Otra ley importante en el reconocimiento de la problemática de las mujeres es la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia, publicada el 1 de febrero de 2007 en el DOF, que tiene como objetivo la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. En este sentido, el artículo 49 de la ley señaló que las entidades federativas deberán implementar políticas públicas en la materia y ejercer su facultad reglamentaria para la aplicación de esta ley. Para el caso de los municipios el artículo 50 de la ley establece que deberán crear e implementar la política pública acorde a los programas nacionales y estatales en la materia, orientada a erradicar la violencia en contra de las mujeres.

En este contexto de ordenamientos jurídicos en la materia, la Ley del Instituco Nacional de las mujeres se creó el 12 de enero de2001, y tuvo como objetivo promover y fomentar las condiciones que posibilitaran la no-discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país con criterios de transversalidad de género en políticas públicas, programas y acciones gubernamentales. La ley al ser programática, es decir que

se encarga de la implementación y ejecución de programas de gobierno en la materia y el Instituto Nacional de las Mujeres al inscribirse como una dependencia y organismo dentro del enfoque de las políticas públicas, tiene como finalidad fortalecer a las dependencias de la administración pública federal para incorporar la equidad de género en ellas y fortalecer los vínculos entre los tres poderes federales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Pero quizá la acción más importante fue la creación del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de agosto de 2009, que le da operatividad y aplicabilidad a los ordenamientos jurídicos, toda vez que al contar con acciones específicas actualiza los preceptos señalados en la normatividad. El programa buscó garantizar los derechos humanos de las mujeres, la no discriminación, el acceso a la justicia y a la seguridad, así como fortalecer las capacidades de las mujeres para su fortalecimiento económico a favor de generar mayores oportunidades para su bienestar y desarrollo; promover la igualdad de oportunidades; eliminar cualquier discriminación por motivos de género y que mujeres y hombres ejerzan sus derechos.

Por lo tanto, por equidad de género se debe entender el principio de justicia e igualdad sustantiva que reconoce las diferencias sociales. También la perspectiva de género es una herramienta metodológica que ayuda a detectar y analizar el impacto diferenciado entre mujeres y hombres de las políticas y acciones gubernamentales, o de las organizaciones no gubernamentales.

Aunque cabe decir que en la perspectiva de género no se deben perder de vista las diferencias que existen entre los distintos grupos de mujeres: edad, estado civil, etnia, raza, clase social, así como las diferencias geográficas y regionales, entre otros. Lo que hace la perspectiva de género es ayudar a identificar y analizar las condiciones y posiciones sociales de mujeres y hombres. Si se hace una buena lectura y se aprovechan las capacidades institucionales y/o de innovación que permite el Artículo 115 constitucional a los municipios mexicanos, pueden existir acciones y experiencias que podrían ser el inicio y la base para impulsar un cambio. De tal modo que el marco constitucional en combinación con la perspectiva de género y el enfoque de políticas públicas ofrecerían herramientas para impulsar la igualdad de género. Pero antes se debe delinear el marco jurídico del municipio mexicano que proporciona algunas luces para la innovación.

En cuanto al marco constitucional, el artículo 115 constitucional señala que cada municipio en México será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa (Fracción I). Con este mandato no sólo se reconoce al municipio como un orden de gobierno sino que la función de gobernar implica contar con el mandato de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos reconocidos a las personas y por lo tanto, ser una instancia competente para impulsar el desarrollo local a través del sistema de planeación.

La Carta Magna mexicana es enfática cuando dice (artículo 115) que los ayuntamientos tienen facultades para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones (Fracción II). De esta disposición constitucional se desprende que el municipio, y en tanto orden de gobierno, tiene facultades exclusivas para la creación de Reglamentos Municipales y demás ordenamientos jurídicos que normen al gobierno, sus funciones y servicios, así como las relaciones entre sus habitantes y para con el gobierno mismo. Además de que es competente para aprobar un reglamento del gobierno municipal que norme sus relaciones internas, la función pública y los servicios, sus relaciones para con los habitantes del municipio mujeres y hombres en igualdad de derechos, así como para las personas en tránsito por la municipalidad.

De tal modo que cada municipio del país cuenta con un “marco jurídico municipal” que debería estar impregnado de la perspectiva de género y orientarse con el enfoque de políticas públicas y el desarrollo local. Desde su capacidad reglamentaria los municipios son competentes para organizar su administración, de acuerdo a sus propias especificidades y presupuesto. De igual forma, los

ayuntamientos están facultados para crear reglamentos sobre los derechos y obligaciones de las mujeres y los hombres que laboran en la administración pública, así como regular las condiciones generales de trabajo de las servidoras y servidores públicos.

Pero con mayor claridad, están facultados constitucionalmente para aprobar reglamentos que organicen la administración pública municipal para poder crear Instancias o dependencias que tengan como objetivo atender y empoderar la mujer en la municipalidad. La figura jurídico-administrativa podrá variar en el sentido de si es centralizada, desconcentrada o descentralizada.

También los gobiernos municipales son competentes para aprobar reglamentos municipales que regulen la prestación de los servicios públicos, esto es, las atribuciones de la autoridad para el suministro y los derechos y obligaciones de los habitantes para con los servicios públicos. En este contexto, se podría reglamentar el acceso a los servicios y al control de recursos que combatan la desigualdad que sufren las mujeres en la sociedad que es dónde más pueden incidir en las políticas públicas: servicios públicos, reglamentación, planes y programas gubernamentales de orden y origen municipal. Las páginas esbozarán lo que el marco normativo permite y hace posible como políticas públicas municipales con perspectiva de género.

A partir de la década de 1980, en México se instauró en el lenguaje político y académico el término de políticas públicas. Tales locuciones se insertaron en un contexto de democratización política, y el término de políticas públicas contribuyó a renovar el discurso político y gubernamental, al mismo tiempo se convirtió en un marco para el análisis de la función pública. Pero el enfoque de políticas públicas supone la existencia de un sistema político democrático en el cual las soluciones difícilmente pueden ser impuestas de forma unilateral.

De ahí que la política pública y la forma que adopta la acción gubernamental: sus decisiones y programas, sean un factor en el que se deba observar cómo los gobiernos procesan las múltiples demandas e interactúan con una constelación de instituciones y actores/as políticos, sociales y económicos. Desde tales consideraciones, el asunto de la equidad de género, con sus elementos constitutivos y normativos, se vuelve fundamental en las organizaciones públicas porque el cometido es impulsar y promover la igualdad entre hombres y mujeres.

Surge así una veta que es discursiva y analítica: las políticas públicas con perspectiva de género. De ahí que el sentido imperativo es que el Estado, y su acción gubernamental y los diversos programas con los que se manifiesta hacia la sociedad, sean incrustados transversalmente de la noción que busca promover y garantizar la igualdad de género.

Pero en el complejo entramado institucional estatal qué papel o función podrían tener los gobiernos municipales. Un punto de partida sería decir que lo harían participando y formulando políticas con equidad de género. Empero, antes de ello no se deben perder de vista el marco institucional y normativo con el que cuentan. Ya se vio que los gobiernos municipales tienen un marco internacional que ofrece, además de ser ley, elementos conceptuales donde se asienta el derecho a la igualdad de las mujeres con respecto a los hombres. También cuentan con un marco programático que intenta hacer factibles y prácticos estos derechos, y desde luego un marco constitucional que más adelante será descrito.

Si bien es cierto que las políticas de género exitosas son aquellas que cuentan con la participación de las mujeres y hombres del municipio, y que son el medio por el cual el Estado puede eliminar la desventaja para las mujeres, esto no será posible si los institutos o instancias de las mujeres en México (federal, estatales y municipales) no identifican y precisan los problemas de inequidad de las mujeres en la administración pública y el entorno local donde se asienta el municipio respectivo. En el análisis de la problemática de las mujeres en un ámbito local y al comenzar se debe iniciar con el diseño de las políticas públicas debe iniciar con un diagnóstico, cuya finalidad es estrictamente instrumental y descriptiva. Su utilidad principal es impulsar el enfoque de género en

el diseño e implementación de las políticas públicas municipales. Un diagnóstico es un ejercicio de investigación y tiene que cumplir con tres elementos metodológicos esenciales: un enfoque analítico, un conjunto de técnicas de investigación y un conjunto de fuentes de información.

El uso combinado de técnicas cualitativas y cuantitativas permitirá obtener resultados integrales, y por lo tanto un potencial descriptivo para diagnosticar problemas públicos.

Dada a la naturaleza de los diagnósticos, su alcance es exploratorio en cuanto la delimitación de la situación de las mujeres en el municipio determinado, y descriptivo en cuanto a la delimitación del contexto en el que se inscribe. Un entorno analítico de las características anteriores, hará más fácil y/o pertinente la incorporación del enfoque de género en la gestión municipal.

El fin es conformar políticas públicas locales con una perspectiva de género y adecuar las normas y programas para que sean redistributivos y focalizados. Para desarrollar este tipo de políticas se requieren múltiples acciones que incluyen en el largo plazo cambios estructurales en las organizaciones, la incorporación y transversalización del enfoque de género en todas las acciones de gobierno, y por último la institucionalización de la perspectiva de género en la administración pública. En el corto plazo se hace necesario transformar la forma como se conciben los problemas, rediseñar la estructura de la administración pública, realizar cambios institucionales. Adicionalmente, diseñar políticas de acciones compensatorias para impulsar el desarrollo de las mujeres, además de herramientas que permitan a los generadores de las políticas lograr esta encomienda.

En suma, en el municipio mexicano se pueden diseñar e implementar diferentes instrumentos normativos y políticas públicas que se conviertan en facilitadores de la equidad de género y/o de los procesos como: a) la prevención de la delincuencia y la seguridad ciudadana; b) contra la violencia de género; c) de salud sexual y reproductiva; d) la generación de ingresos; y e) en temas de agua y el saneamiento. Esto es necesario y urgente porque sociológicamente la discriminación y desigualdad de la mujer es estructural. De tal modo que los gobiernos municipales por medio de sus atribuciones normativas y reglamentarias pueden cimentar bases de acción afirmativa que contribuyan a combatir la desigualdad. La acción de los gobiernos municipales es enriquecer el marco normativo al estar más atentos a las demandas sociales, las necesidades y obstáculos que dificultan la participación activa de las mujeres en todos los ámbitos del quehacer humano. Luego entonces el papel institucional del municipio es coadyuvar al pleno ejercicio de la igualdad de derechos, oportunidades, recursos y libertades.

Como se notó páginas atrás, la Constitución federal da luces de la forma en cómo institucionalmente el ayuntamiento puede impulsar la igualdad de género con programas y acciones concretas, toda vez que las competencias del municipio resultan muy concretas acerca de la posible atención con las mujeres y hombres de su territorio; es decir, este ámbito se convierte en el gobierno de los vecinos/as cuando atiende cosas tan puntuales como son: los servicios públicos de agua potable, alumbrado, calles, parques, y en la función pública de ordenar el territorio y la ecología de su territorio.

Por ejemplo, la Fracción II, Inciso a del Artículo 115 establece las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo. En él se mencionan los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración y los/as particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. De esta disposición se podría decir que los gobiernos municipales están facultados para crear instancias municipales que se orienten a la promoción de la justicia de género a través de la creación de Juzgados Municipales como es el caso del Estado de Jalisco. El papel o la función de estas instancias sería la de conocer, calificar e imponer sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones a los ordenamientos municipales; conciliar a los vecinos/as en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades; brindar atención jurídica gratuita y promover programas para la difusión de los conocimien-

tos básicos sobre derechos de las mujeres y sus procedimientos legales de mayor interés para las mujeres; y crear programas de mediación familiar.

Con mayor precisión los ayuntamientos podrían, por ejemplo, en temas de agua potable, alcantarillado y disposición de sus aguas residuales, implementar acciones en las que la prestación de los servicios públicos esté destinada a la satisfacción de las necesidades básicas y mejorar la calidad de vida de la población. La prestación del servicio y su reglamentación podría originar programas que se dirijan a familias y las comunidades donde la condición de la mujer implique situaciones de desigualdad y marginalidad.

En cuanto al alumbrado público, si bien es una actividad técnica, el servicio está destinado a satisfacer una necesidad en la que la iluminación podría desfavorecer la comisión de delitos, violencia o agresiones contra las mujeres.

La aseveración de que el servicio de recolección de residuos es una actividad técnica y medioambiental, su importancia, y desde una perspectiva de género, radica en que el aseo de calles y lugares públicos implica una cuestión de salud para los integrantes del hogar y para las madres jefas de familia. La eficiencia y eficacia de la autoridad municipal en la prestación de este servicio impacta directamente en la calidad de vida de las mujeres y hombres.

En la cartera de servicios públicos que son facultad o atribución de los municipios también está la de los mercados y centrales de abasto. Este servicio que podría ser concebido desde el punto de vista técnico como aquel destinado a satisfacer el aprovisionamiento de productos y servicios indispensables para la alimentación y la economía doméstica, podría generar programas y apoyos a mujeres.

En el servicio de panteones los ayuntamientos pueden diseñar mecanismos jurídico-administrativos a efecto de facilitar los trámites mortuorios a las cónyuges supervivientes, muy en especial cuando las madres de familia quedan al frente de los hogares. El acceso al consumo de productos básicos debe ser una de las preocupaciones fundamentales del municipio. Sobre todo, generar condiciones que faciliten el acceso de las mujeres dueñas de casa (trabajo doméstico) y la dinámica del cuidado de hijos/as y dependientes. La implementación de políticas públicas municipales para el acceso a la adquisición de vivienda para las mujeres en situación de vulnerabilidad y considerando que muchas de ellas no pueden tener acceso a esto debido a que no cuentan con trabajos formales con prestaciones. Así como facilitar el acceso con horarios, cercanía y seguridad adecuada para mujeres que trabajan.

De mantenimiento de calles, parques y jardines y su equipamiento, e insertados en la noción de rescate y uso de espacios públicos, son determinantes para que las mujeres puedan acceder a estos servicios públicos con la garantía de que serán respetadas en sus derechos y con ello en su integridad física y moral.

Finalmente, el servicio de seguridad pública el cual es una función a cargo de los órdenes de gobierno, es uno de los pilares para garantizar el ejercicio de los derechos de las personas. En América Latina, uno de los desafíos más importantes de la seguridad es la violencia de género, expresada no sólo en el ámbito de lo privado y lo doméstico, sino también en la vida pública y en la ciudad, atentando directamente contra la integridad de las mujeres y la igualdad de oportunidades.

De ahí que, para enfrentar la violencia de género y la violencia familiar, la acción del gobierno municipal sea indispensable, pues a través de planes municipales, acciones y reformas a los reglamentos municipales se daría un paso para erradicar la violencia contra las mujeres, las niñas, los niños, los discapacitados/as y adultos/as mayores. En el ámbito local se podrían hacer acciones que aborden los temas como la violencia contra la mujer, centros de atención, programas de reeducación de agresores, refugios para víctimas, y coordinación con organizaciones de la sociedad

civil.

A la cartera de servicios municipales que por disposición constitucional los ayuntamientos deben proporcionar a la población, hay otros mecanismos institucionales en los que se puede aprovechar la perspectiva de género y el enfoque de políticas públicas para impulsar la igualdad entre las personas.

Uno de ellos es el que se desprende, previo acuerdo entre los ayuntamientos, de la capacidad de coordinarse y asociarse los municipios para la eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos (véase el artículo 115, Fracción III, Inciso c de la constitución federal). Esta posibilidad se desprende ante el fenómeno de que un ayuntamiento por sí sólo no puede atender las demandas en el suministro de los servicios por las limitaciones presupuestales de los gobiernos municipales. Con esta figura jurídica se fortalece la capacidad institucional para que los gobiernos municipales se asocien mediante estrategias de cooperación y coordinación a efecto de responder de forma más efectiva a las demandas sociales.

En este contexto y, desde la perspectiva de género, el presupuesto podría ser producto de un análisis cuyo diagnóstico parta de un enfoque de género, además de soportar los objetivos plasmados en el Plan Municipal de Desarrollo con Igualdad de Género que fije el monto de recursos destinado al empoderamiento de las mujeres, etiquetando recursos dedicados al avance de las mujeres en todos los ámbitos de la gestión pública.

Finalmente, los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales, están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal (Artículo 115, fracción V de la Constitución federal). En este rubro la gestión del territorio es competencia constitucional del gobierno municipal al contar con las atribuciones para aprobar los reglamentos municipales, crear instancias administrativas e implementar políticas para planear, controlar y vigilar el uso del suelo y, con ello, impulsar el desarrollo sostenible de su municipalidad.

Cabe decir que la falta de reglas formales para el ordenamiento del territorio impacta directamente en la calidad de vida de las mujeres y de los hombres de una localidad y de sus generaciones por venir. De tal modo que determinar el lugar para la creación de nuevas colonias, la infraestructura para el suministro de los servicios como el agua, el alumbrado público, pasando por el otorgamiento de licencias para construir, hasta el cuidado y protección de áreas verdes y zonas de reserva, resulta de vital importancia para la sana convivencia de mujeres y hombres; en sí misma la planeación y gestión urbana es muy compleja por la dinámica económica que genera la demanda de vivienda y, los intereses políticos y de control sobre el uso del suelo, de tal forma que la inexistencia de reglas formales como los planes de ordenamiento territorial y sus respectivos planes parciales de zona, contribuye a la discrecionalidad del municipio en el manejo del territorio y deja al ciudadano(a) en un estado de indefensión.

Como se puede apreciar, los gobiernos municipales podrían incidir en la igualdad de género. Esto es así porque cuenta con las herramientas conceptuales y normativas para ello. Sin embargo, la perspectiva de género está ausente en la práctica gubernamental y política porque hay resistencia sociocultural al cambio institucional y/o no se cuenta con la experiencia o ejemplos concretos que ilustren cómo se puede impulsar la igualdad de género desde el municipio. Para lograr dicho cambio institucional es necesario primero que los y las ediles estén convencidos de ello, sin embargo por el desconocimiento del tema, la falta de sensibilidad, la visión a corto plazo, hace que no se implementen los instrumentos, aunado a que a la burocracia tampoco le interesa; es decir, no basta con crear instrumentos que impulsen la equidad de género, sino que deben de existir recursos económicos y materiales para hacerlo, y personal que cuente con el conocimiento en la materia.

Las fases que contempla el proceso reglamentario municipal: Iniciativa, dictamen, discusión, votación y aprobación, publicación, vigencia y difusión; y concretamente el profundo diagnóstico que implica ayudaría a comprender la importancia del gobierno municipal en el impulso de la igualdad de género. Para ello se debe partir de la premisa de que los cambios o creación de ordenamientos municipales, y en tanto cuerpos normativos, pueden accionar en beneficio de la igualdad entre mujeres y hombres. Al menos el hecho de que constitucionalmente el artículo 115 contemple como atribución municipal la competencia reglamentaria es porque puede incidir en el entorno sociocultural y por lo tanto puede incidir en el cambio institucional.



Dentro del proceso reglamentario del municipio cabe recalcar la importancia de sus principales fases: en la primera fase se tiene que hacer un diagnóstico; la justificación de la igualdad de género en la normatividad municipal debe comenzar a través de la elaboración de un profundo análisis en el que se haga visible la desigualdad de las mujeres con relación a los hombres dentro de la organización y el entorno municipal. La información debe segmentarse y aglutinarse en temas, áreas y/o dependencias que den cuenta de las necesidades y problemáticas de las mujeres y hombres del municipio. La planeación democrática y la participación de mujeres y hombres del municipio son necesarias para este fin.

La segunda fase es de diseño. En esta fase la creación de los temas de interés debe ser normados en los ordenamientos municipales. Las funcionarias/os municipales y asesoras(es) de las(os) ediles deben de estar capacitadas(os) en el tema de género y contar con los espacios y herramientas teórico–metodológicas que soporten el diseño de propuestas.

La tercera fase es de implementación. En ella se debe atender la normatividad para procurar la igualdad entre mujeres y hombres, de las funcionarias/os municipales de todas las dependencias desde mandos directivos hasta los operativos. Además de estar formados en el tema de género y conocer los alcances de aplicar correctamente estos preceptos. De la misma forma cada dependencia municipal debe contar con los recursos humanos, materiales y económicos para cumplir

con los mandatos normativos para la igualdad de género, sino de nada serviría contar con ellos. Se tiene así el inicio de una cultura institucional incluyente que haría viable su aplicación.

En la capacidad reglamentaria del ayuntamiento para incluir la perspectiva de género se debe atender los siguiente puntos: 1. Un lenguaje incluyente; 2. La creación y atención de las instancias municipales de las Mujeres para que emitan su posición o pronunciamiento en lo que hagan otras dependencias municipales; 3. Contengan acciones positivas de igualdad entre hombres y mujeres; 4. Se obligue e incorpore en los ordenamientos normativos la equidad de género; 5. Se prevean las necesidades presupuestales para planes y programas de igualdad; 6. Se incentive la igualdad de hombres y mujeres en empleos del gobierno municipal; 7. Se estipulen porcentajes mínimos de incorporación de mujeres dentro del gobierno municipal; y 8. Se elimine en la reglamentación un lenguaje sexista y estereotipado.

Con el trazo anterior se puede decir que el ayuntamiento cuenta con una base para impulsar la igualdad de género. Cierto habrá que tener en cuenta las diferentes capacidades institucionales, financieras y los contextos locales de los municipios, pero se pueden diseñar e implementar programas con *enfoque de género* y/o crear organismos. Hay tratados internacionales, un marco normativo constitucional y federal que da cuenta de ello. El reto es hacer la armonización normativa que hay en el Estado mexicano realidad y para ello el 115 Constitucional tiene una parte instrumental. De esta correlación se deben pensar la acción gubernamental desde un enfoque de políticas públicas como un elemento innovador para el análisis de las problemáticas de desigualdad y construcción de respuestas viables que permiten abatir las desigualdades.

De tal modo que el municipio se puede volver un ámbito de gobierno relevante en el caso de los servicios públicos, pero también en la coordinación intergubernamental que fortalezcan la hacienda municipal, impulsen la participación ciudadana y logren un mejor desarrollo urbano y medio ambiente, entre otros. En este sentido el artículo 115 constitucional y las leyes de igualdad y contra la violencia, otorgan a los municipios espacios de coordinación que puede y en todo caso debe intervenir como ya se estableció, todo conforme sus competencias. El marco institucional puede parecer insuficiente, pero impacta directamente en la vida de las personas por ejemplo con la participación ciudadana y la prestación de los servicios públicos, que otorgan a las personas el derecho a participar en las acciones del municipio.

Políticas Públicas que Promueven el Empoderamiento Económico de las Mujeres en México

Rebeca Salazar Ramírez[1]

Hilda Salazar Ramírez

La participación de las mujeres en el mercado laboral es condición necesaria pero no suficiente para su empoderamiento económico debido a las desventajas y las desigualdades que históricamente ellas enfrentan. Por ello es imprescindible la acción del Estado con políticas orientadas a superar las restricciones que les impiden una inserción laboral en empleos de buena calidad, es decir, formales, con buenos salarios y condiciones de empleo decentes.

En el presente documento se presenta la revisión del marco jurídico e institucional relacionado con la igualdad de género y la situación laboral de las mujeres en México y se hace una síntesis de las políticas y los programas vigentes que contribuyen a su empoderamiento económico. La mayoría de los programas que buscan favorecer la inserción femenina en el mercado laboral se inscriben entre las estrategias de combate a la pobreza y de generación de ingresos mediante la implementación de proyectos productivos de pequeña escala.



Se constata un claro predominio de las acciones dirigidas hacia las mujeres en las que subyace la idea de que, si ellas son la "población objetivo", ya se ha cumplido con la incorporación del enfoque de género. Si bien la cantidad de programas que tienen como objetivo la igualdad de géne-

1 Salazar Ramírez, Rebeca. Políticas públicas que promueven el empoderamiento económico de las mujeres en México. México: CIEDUR: CIDLAS, 2014. Págs. 6-35

ro es muy reducida y sus alcances e impactos son muy limitados, para algunas mujeres representan la oportunidad de tener un ingreso, organizarse y establecer relaciones sociales más allá del ámbito doméstico. Una de las mayores omisiones, si no la principal, de las políticas públicas para la igualdad de género es la inexistencia de políticas de conciliación entre el trabajo en el mercado y las responsabilidades familiares.

El género es uno de los más determinantes principios organizadores de la sociedad que ordena y jerarquiza las relaciones sociales sobre la base de determinadas prácticas, símbolos, normas e instituciones. El mayor valor social que se atribuye a las características y actividades de los hombres ha dado lugar a una organización social y a un sistema de relaciones en el cual las mujeres se encuentran en posición de desventaja en el acceso a los recursos, las oportunidades, la toma de decisiones y el poder. El análisis de género muestra que las ideas, las creencias y las normas de comportamiento dan lugar a la división sexual del trabajo y los estereotipos de género y determinan la participación diferenciada de mujeres y hombres.

En el ámbito doméstico la división sexual del trabajo y los estereotipos de género definen los mecanismos de toma de decisiones, las actividades de los miembros del hogar, sus opciones educativas y de uso del tiempo, así como el acceso a los recursos. Las decisiones en esta esfera influyen en la oferta y la composición de la fuerza de trabajo. En el ámbito económico, el rol exclusivamente doméstico y de cuidado que se atribuye a las mujeres y el rol proveedor que se asigna a los hombres define el lugar que ambos ocupan en el mercado de trabajo en cuanto al acceso, expresado en la proporción de mujeres y hombres que participan; define también las formas en que ellas se incorporan a dicho mercado, expresadas en el tipo de ocupación, la categoría ocupacional y el sector de actividad, y la manera en que se les retribuye, que se expresa en las diferencias salariales entre mujeres y hombres. En los ámbitos político y cultural las ideas y las creencias y la división sexual del trabajo definen las esferas de acción de mujeres y hombres y se expresan en la exigua proporción de mujeres en la toma de decisiones y su baja representación en la mayoría de las manifestaciones culturales y posiciones políticas y de poder.

A pesar de los aportes que las economistas feministas han hecho para mostrar los vínculos sistémicos entre género y economía, el argumento de que la economía es neutral con respecto al género aún persiste en las visiones dominantes en el análisis y las políticas. Las acciones estatales no juegan un papel neutro en la construcción de las relaciones entre mujeres y hombres, ya que mediante determinadas políticas o por ausencia de ellas, es decir, con las acciones y no acciones, el Estado tiende a reproducir el sistema de discriminación y desigualdades a menos que se proponga explícitamente su superación. No bastan las políticas públicas hacia la mujer, es necesario que esas políticas tengan una perspectiva de género y se planteen como objetivo la igualdad entre hombres y mujeres.

La incorporación del género en las políticas públicas se refiere a la intención y la voluntad explícita de los gobiernos de promover una redistribución entre géneros en términos de derechos, de participación en las esferas de decisión y en las posiciones de poder y autoridad, de asignación de los recursos públicos y de valoración equitativa del trabajo. Tal enfoque implica disponer de conocimiento e información en el ámbito de acción estatal sobre las diferencias entre hombres y mujeres y anticipar los efectos de las políticas públicas en términos de una mayor igualdad. Asimismo, el enfoque de género supone no solo la formulación de políticas para las mujeres, sino que todas las políticas han de tener ese enfoque para incidir realmente en su situación y contribuir a su empoderamiento.

El concepto de empoderamiento económico adoptado en este documento se basa en Kabeer y se refiere tanto a aspectos económicos como sociales. Desde la perspectiva económica esta autora retoma la definición de Golla et al.: “La capacidad para tener éxito y avanzar económicamente, y el poder para tomar y ejercer decisiones económicas.” Para lograr el empoderamiento

económico se requieren iniciativas enfocadas a expandir las oportunidades económicas, el acceso y el control igualitario sobre los recursos económicos y el fortalecimiento del estatus legal y los derechos de las mujeres, y la eliminación de las desigualdades de género estructurales en el mercado laboral, incluyendo una mejor distribución del trabajo de cuidado no remunerado. Si bien el acceso al mercado laboral es una primera etapa, por sí solo no asegura el empoderamiento económico de las mujeres. Las fuerzas del mercado por sí mismas no anulan las desigualdades en las reglas, las normas, los valores y las elecciones que perpetúan las desventajas históricas que ellas enfrentan; más aún, sin medidas que las contrarresten las desigualdades estructurales tienden a reproducirse y profundizarse.

Desde la perspectiva social, el empodera- miento incluye muchos aspectos de la vida de las mujeres, cada uno importante por sí mismo y en su interrelación con los otros. El empoderamiento implica el sentido de identidad social y autovaloración de las mujeres; su voluntad y capacidad para cuestionar su estatus subordinado, para ejercer el control sobre la propia vida y renegociar sus relaciones con otros; y su habilidad para participar, en términos de igualdad con los hombres, en la transformación de la sociedad en la que viven para lograr una distribución justa y democrática del poder y las posibilidades.

La situación de desigualdad laboral y discriminación que enfrentan cotidianamente las mujeres se origina en un conjunto de restricciones de género que operan en todos los ámbitos y contribuyen a limitar su empoderamiento. En este documento se retoma el marco teórico desarrollado por Kabeer que propone la idea de “estructuras de restricción” y distingue dos tipos: intrínsecas e impuestas.

Las restricciones intrínsecas se refieren a las reglas, las costumbres, las creencias y los valores que caracterizan las relaciones sociales y familiares y definen los modelos dominantes de masculinidad y feminidad. Con base en estos modelos se asigna a mujeres y hombres, niñas y niños diferentes roles y responsabilidades, adjudicando generalmente un menor valor a las habilidades, las aptitudes y las actividades convencionalmente definidas como “femeninas”.

Las restricciones impuestas se asocian a los Estados y los mercados, instituciones que son supuestamente impersonales pero que en realidad se constituyen en portadoras de género cuando expresan y reproducen ideas preconcebidas de masculinidad y feminidad como aspectos rutinarios de sus reglas, procedimientos y prácticas, y no como construcciones sociales.

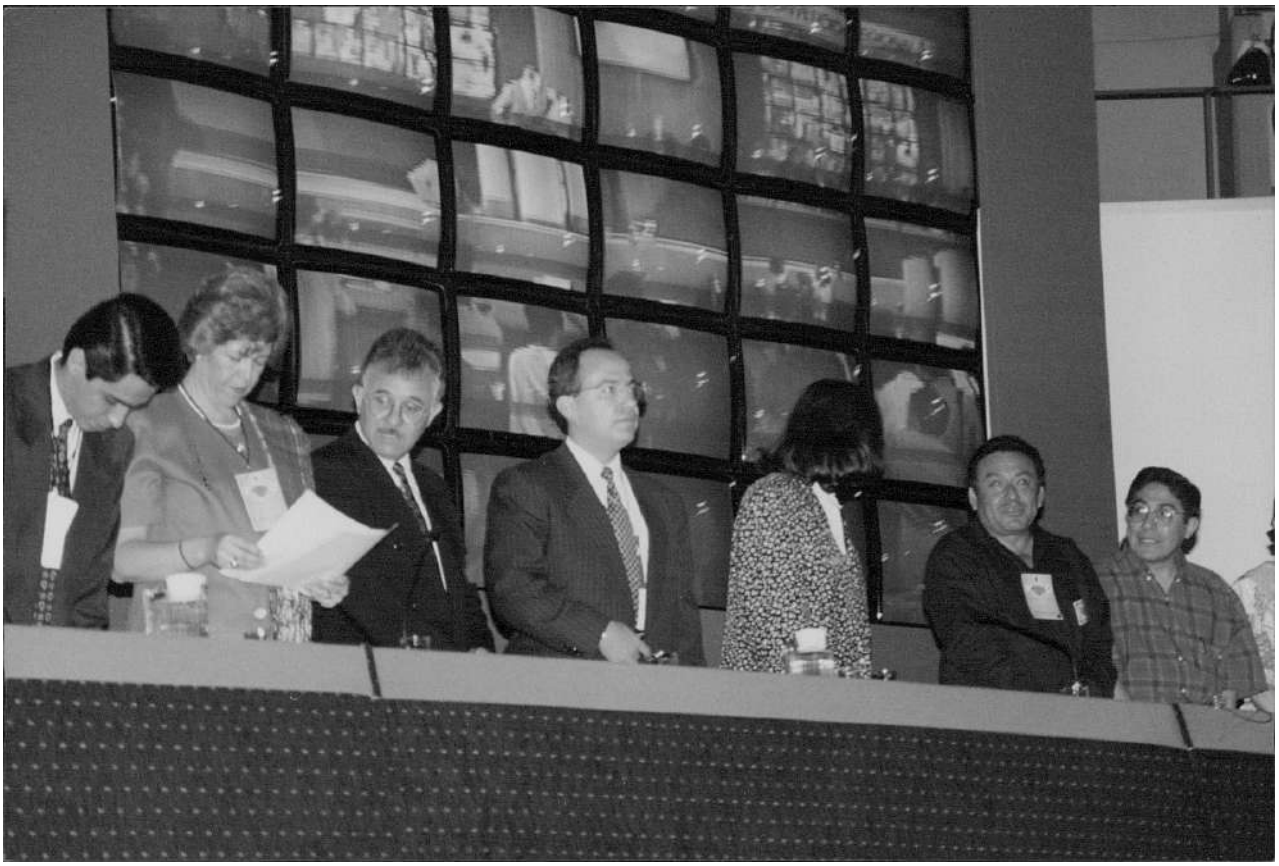
La inclusión de las desigualdades de género en la agenda pública y en la agenda institucional es resultado de décadas de formulaciones teóricas, investigaciones, estudios y acciones de los movimientos feministas y de mujeres. A este esfuerzo se debe la inclusión de las desigualdades de género en la agenda de los organismos internacionales, en particular de las Naciones Unidas, resultado de un largo proceso de legitimación del tema como un problema público que requiere la intervención estatal. La adhesión de México a los principales instrumentos internacionales relativos a la igualdad de género y a la no discriminación5 se ha materializado en un marco jurídico y una institucionalidad para la igualdad de género y en la formulación de planes, políticas, programas y acciones orientados a revertir las desigualdades entre mujeres y hombres.

Desde la Primera Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer de las Naciones Unidas realizada en 1975 en México, se registran avances sustanciales en el tratamiento de las desigualdades de género y en la necesidad de la intervención estatal. Sin embargo, es a partir de la IV Conferencia Mundial de las Mujeres de Beijing de 1995 y de la adopción de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing que se observa en el país un decidido impulso a la creación de mecanismos, programas y leyes relativas al “adelanto de las mujeres” y la disminución de las inequidades de género. Este impulso se concretó en un instrumento que integra y articula las políticas públicas para la igualdad de género denominado Programa Nacional de la Mujer 1995-2000 Alianza para la Igualdad, que retoma los planteamientos específicos de la Plataforma de Acción

de Beijing, creando una institucionalidad adecuada para abordar las desigualdades que afectan a las mujeres: la Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER) como organismo encargado de su gestión. En 1997 se creó la Comisión de Equidad de Género de la Cámara de Diputados que constituye otro avance importante para la promoción de la inclusión de la perspectiva de género en las leyes, los programas y las políticas públicas.

La creación de un marco jurídico, la construcción de una institucionalidad y la asignación de recursos indican que la igualdad de género se ha incorporado no solo en la agenda pública y en la de gobierno, sino también en los discursos. Es innegable que actualmente el concepto se encuentra integrado como cualidad o propósito en los planes de desarrollo y en las políticas y los programas de las diferentes dependencias de la Administración pública. Sin embargo, no se ha logrado una transformación sustancial de las relaciones en las que se sustenta esa desigualdad. Así se percibe en el Índice de Desigualdad de Género con datos de 2012: México registra mayor desigualdad que Chile, Argentina y Uruguay. Por otro lado, de acuerdo con el Índice de Equidad de Género, ocupa el lugar 79 entre 186 países; según el Índice de Brecha Global de Género, está en la posición 91 de una lista de 134; y, finalmente, conforme al Índice de Oportunidades Económicas de las Mujeres se ubica en el lugar 41 de 113. Las desigualdades en el mercado laboral y las brechas salariales y de participación se mantienen y la presencia de las mujeres en las instancias de toma de decisiones es aún insuficiente

Llevar a la realidad el listado de estrategias, objetivos y acciones del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y del PROIGUALDAD 2013-2018 requiere voluntad política, decisión, comprensión del concepto de género y de lo que significa la integración de las políticas de igualdad de género en un cuerpo coherente y articulado de medidas en los diferentes ámbitos del quehacer gubernamental. También, es preciso reconocerlo, requiere la participación y el consenso de una diversidad de actores comprometidos con las modificaciones que necesariamente se han de llevar a cabo para hacer de la agenda de igualdad de género una realidad en la vida cotidiana de mujeres y hombres.



La revisión de los programas muestra una brecha significativa entre los avances en la con-

cepción, la fundamentación y la justificación de las políticas y los proyectos para la igualdad de género y las acciones propuestas para lograrla. Es muy limitado el conjunto de programas que se proponen la igualdad de género frente al predominio de las acciones dirigidas a las mujeres en las que subyace la idea de que, si ellas son la "población objetivo", ya se ha cumplido con la incorporación del enfoque de género. Se observa que aún está muy extendida la concepción de las mujeres como personas "vulnerables" que requieren atención focalizada, especialmente las más pobres. Los programas que buscan favorecer o incentivar la inserción de las mujeres en el mercado laboral se inscriben entre las estrategias de combate a la pobreza y de generación de ingresos mediante la implementación de proyectos productivos de pequeña escala. Sin embargo, no se puede desestimar el potencial que las acciones de este tipo tienen como detonantes de procesos de empoderamiento económico.

La nula atención a las tensiones y las dificultades que representa el trabajo doméstico y de cuidado para la inserción laboral de las mujeres es el denominador común de los programas que plantean entre sus objetivos la igualdad de género; es decir, permanece intocado uno de los aspectos centrales de esa desigualdad. Las políticas públicas para la conciliación entre la vida laboral y la familiar constituyen el gran vacío en las políticas para la igualdad de género en el mercado laboral en México. Desde la perspectiva feminista, a menos que haya una clara redistribución con los hombres, dichas políticas continuarán dirigiéndose a las mujeres y no contribuyen a la igualdad de oportunidades. Como plantea Sonia Montaño, "no podemos tener políticas de empleo si no tenemos buenas políticas de conciliación en el nivel privado y no podemos tener buenas políticas de familia si no hay empleo." De ahí la necesidad de iniciar un proceso de debate público sobre las desigualdades de género en el ámbito laboral y su relación con el hogar y sus integrantes. Es necesario plantear como prioridad la intervención gubernamental con la finalidad de convertir la conciliación con corresponsabilidad social en objeto de las políticas públicas.

El recuento de las políticas y la revisión de los programas pusieron en evidencia la necesidad de un sistema nacional de evaluación de las políticas públicas desde la perspectiva de género y, también, del impacto de las políticas de igualdad de género. Las evaluaciones que realiza el CONEVAL de las políticas de desarrollo social tienen el gran defecto de que no contienen datos desagregados por sexo e ignoran el enfoque de género.

Otro aspecto a considerar es la realización de un balance del rol y la efectividad de las Unidades de Género por las dependencias gubernamentales que las han creado. Es necesaria la modificación de la ubicación jerárquica de las oficinas, departamentos o Unidades de Género en las Secretarías (Ministerios) y la asignación suficiente de recursos para la igualdad de género.

¿Qué es la Perspectiva de Género?[1]

Lo que conocemos con el nombre de «perspectiva de género puede entenderse como un punto de vista, a partir del cual se visualizan los distintos fenómenos de la realidad (científica, académica, social o política), que tiene en cuenta las implicaciones y efectos de las relaciones sociales de poder entre los géneros (masculino y femenino, en un nivel, y hombres y mujeres en otro).

Para comprender a cabalidad el significado y los alcances de tal perspectiva, debemos realizar un rodeo que nos lleve a conocer sus orígenes en el movimiento feminista; entender qué es este último —a contrapelo de la noción vulgarizada que con frecuencia circula en la opinión pública de nuestro país— y comprender cómo su historia es también la historia de ideales colectivos que cobran forma en las aspiraciones de la democracia contemporánea.

A diferencia de lo que comúnmente se cree, el feminismo no es una expresión ideológica surgida en los años sesenta del siglo XX. Su historia se remonta a la Europa occidental del siglo XVII, de la mano de la filosofía racionalista, que ve la luz en esa época, y que en el siglo siguiente recibiría el nombre de Ilustración. En efecto, los primeros aportes feministas que conocemos se suman a la recuperación hecha por la filosofía política del siglo XVII de la política y el poder, y, así lo veremos, el pensamiento feminista realiza el mismo ejercicio para criticar los principios de legitimidad en que se pretendía fundamentar la subordinación social de las mujeres.

La Ilustración tiene entonces sus antecedentes en la comente del «Iusnaturalismo» (teoría del Derecho natural) o «contractualismo» moderno,[1] que se propone desmontar las bases de legitimidad del «Antiguo régimen» en Europa. Los gobiernos medievales (sobre todo las monarquías absolutistas) ejercen su autoridad gracias a una estructura social estamental,[2] fundada en la idea de que, desde el nacimiento, algunas personas están destinadas a mandar, de acuerdo con sus condiciones naturales, y otras a obedecer. Por ello decimos que la autoridad se legitima (es decir, se ejerce con el consenso de los gobernados), de acuerdo con un principio de “desigualdad natural”.

Para el siglo XVII, en gran parte de Europa, han proliferado las ciudades y con ellas nuevas formas de vida y visiones del mundo que entran en conflicto con las ideas medievales. Encontramos en lo fundamental que el creciente poder económico de la joven burguesía se topaba con la paradoja de que ese sector social no podía aspirar a ejercer el poder político por pertenecer a un estamento considerado “inferior por naturaleza”. Aunque la cosmovisión racionalista no se reduce a un problema de intereses, podemos entender por esta vía el surgimiento de una importante corriente que busca cambiar de raíz los fundamentos de legitimidad del gobierno, con base en la premisa de la igualdad natural entre todos los seres humanos. Tal idea enfrentaba al sustento mismo del sistema estamental, y es la que sostiene toda la propuesta iusnaturalista y luego «ilustrada». Las bases filosóficas en que se ampara parten de la recuperación del concepto de individuo racional que formula el pensamiento aristotélico, aunque la modernidad le da un giro bien distinto al considerar que la racionalidad (capacidad de discernimiento moral y cognitivo) no compete a unos cuantos privilegiados miembros de la polis, sino al género humano en su conjunto. Para desmontar la tesis de la desigualdad natural, los filósofos de la modernidad, a través de las doctrinas iusnaturalista y contractualista, que confluirían después en el movimiento de la Ilustración, intentan demostrar que la racionalidad es un atributo universal, no de unos cuantos. Así, en la medida que se pudiese extender la cualidad de la razón, sucedería lo mismo con la calidad de individuos libres y autónomos, facultados para fijar su propia norma y gobernarse a sí mismos.

1 Qué es y para qué es la perspectiva de género: perspectiva de género en educación superior. México: Editorial IMO, 2008. Págs. 11-39



Sin embargo, en el pensamiento ilustrado se producen serias contradicciones. No tanto en su exposición primaria como en su desarrollo. Para decirlo rápido -y quizá pecar con ello de reduccionismo-: al universalizar la idea de individuo autónomo muchos ilustrados en realidad estaban pensando sólo en hacer llegar los privilegios de la autonomía a cierta clase de individuos. Por ejemplo (porque las exclusiones fueron varias), lo que a estos peculiares filósofos libertarios no se les ocurría pensar era que las mujeres también pudieran ser, o querer ser, individuos autónomos. Es decir, había que universalizar el concepto de individuo, pero no tanto.

Desde luego, estas contradicciones internas al pensamiento de algunos autores ilustrados (y no de los menos importantes) no pasaron desapercibidas. Precisamente la mirada crítica en torno a ellas por parte de otros autores y autoras ilustradas fue lo que marcó el inicio del feminismo propiamente dicho. Esto es, el feminismo, en sus orígenes, es un movimiento intelectual, crítico, ético-político, de corte ilustrado racional.

Una de las primeras autoras feministas de las que tenemos noticia es la intelectual francesa Marie de Goumay, quien ya para 1622 (es decir, 30 años antes de la publicación de: El *Leviatán,* de Thomas Hobbes, considerado el primer gran tratado del iusnaturalismo y el contractualismo modernos), opinaba, en plena consonancia con la lógica ilustrada, que la igualdad natural debía existir entre todos los individuos, mujeres y hombres y, por lo tanto, deslegitimaba la autoridad natural, dominio o poder magistral de unos sobre otros u otras. En efecto, en ese año, la prolífica autora publica su tratado: De la igualdad entre los hombres y las mujeres*,* en el que muestra lo inconsecuente de la posición de aquellos que, por una parte, critican que el poder absoluto del monarca quiera fincarse en la desigualdad natural y, en cambio, consideran normal que este último principio justifique el sometimiento de todas las mujeres a todos los varones.

La tradición que así se iniciaba encontró en la obra del cartesiano francés Frangois Poulain de la Barre la posibilidad de sistematizar la crítica feminista desde las mismas premisas de la filosofía política contractualista. Poulain publica en 1673 su libro: De la igualdad de los seros. En él pretende mostrar, aplicando en términos morales las tesis de su maestro René Descartes, que «el

entendimiento no tiene sexo», y que las diferencias de conocimiento, sabiduría y habilidades —a las que tanto aluden quienes pretenden desacreditar a las mujeres— son producto de la propia falta de educación y restricciones en la información y en la formación de que ellas son objeto en todos los campos. Poulain habrá de publicar al menos otro par de obras feministas: De la educación de las damas, en 1674, y *La* excelencia de los hombres, en 1675, gracias a las cuales tuvo que enfrentar dos de las más recurrentes reacciones antifeministas a partir de entonces: el silencio y el sarcasmo. Quizás el primero le afectó más que el segundo, porque lo colocaba sin interlocutor alguno frente al cual debatir.

En el futuro el feminismo se vería afectado incontables veces por estos métodos que causan un enorme daño, justo porque colocan a las mujeres y/o a quienes defienden su autonomía, de regreso en el sitio del que pretenden salir: en el de una no-persona, alguien a quien no es posible o no vale la pena escuchar o a quien simplemente no puede tomársele en serio.

Sin embargo, las ideas feministas fueron penetrando cada vez más en el pensamiento ilustrado, aunque, es curioso, suscitando dos tipos de reacciones bastante peculiares: por un lado ganando adeptos más o menos brillantes entre personajes de ambos sexos; por otro, sus detractores dentro de la propia Ilustración contrargumentaban sin mencionar nunca a un interlocutor, cual si el feminismo no existiera, ignorándolo de facto o, más bien, fingiendo ignorarlo, pero, en paralelo, desarrollando argumentos misóginos.

El contractualismo, entonces, dispara de inmediato las ideas críticas sobre la situación de la mujer. La obra de Poulain tiene una gran repercusión entre las salonniers, aunque fue ignorada por otros intelectuales de modo explícito.

El movimiento de las salonniers, gestado en Francia a mediados del siglo XVII, puede leerse como un síntoma de los cambios culturales impulsados por el racionalismo. En efecto, a partir de la iniciativa de una mujer ilustrada, perteneciente a la aristocracia, Europa presencia el surgimiento de espacios, lo mismo físicos que simbólicos, abiertos al debate público de las ideas. Madame Rambouillet, cerca de 1625, diseña una casa que rompe con los cánones arquitectónicos de la época, para albergar dentro de ella un espacio que conjuga la intimidad de la alcoba con una disposición confortable y acogedora, que incita a la charla, amable pero profunda, para la cual fue dispuesto el «salón». Éste sería el origen de un espacio de desarrollo intelectual y cultural a través del diálogo y la conversación, en el que hombres y mujeres podían relacionarse en calidad de interlocutores sin que mediara una intención de cortejo. En los salones de damas distinguidas se inauguró la discusión sobre los temas del momento, lo mismo de corte artístico y cultural que político. En ellos, las pocas mujeres que tenían oportunidad de desarrollar sus intereses intelectuales, encontraron un reducto excepcional para manifestar en libertad sus ideas y darse a conocer. También allí pudieron debatir con los varones más prestigiados en igualdad de condiciones formales.

Claro que unos y otras no “llegaban” a los salones en las mismas condiciones: mientras los intelectuales varones gozaban de todas las prerrogativas materiales (económicas y jurídicas, por ejemplo) y de la aceptación y el estímulo sociales, las damas que lograban hacerse invitar a las reuniones tenían que enfrentar la pobreza, la sanción jurídica, la ausencia de educación formal, el prejuicio y el desprestigio familiar y social para expresar sus pensamientos. Los intereses artísticos, intelectuales y políticos serios de las mujeres, aun si formaban parte de la aristocracia, despertaban el escándalo y generaban sanciones del más diverso tipo, de éstas destacaba el escarnio.

Con todo, los salones proliferaron, marcando así un hito en las fórmulas de expresión de la opinión pública.

El peculiar estilo de sus primeras promotoras hizo que a las salonniers se les conociese en el siglo XVII también como “preciosas”, en la medida en que pretendieron hacer de la castidad un emblema y un escudo característicos de los salones. La idea era que, si los varones invitados se interesaban en conquistar sexualmente a las mujeres, el debate erudito y el intercambio de ideas perderían su carácter de igualdad y se vería falseado su propósito último de enriquecimiento intelectual. Con esta medida, sin embargo, las “preciosas” no ganaron prestigio entre la opinión misógina; se les criticó muy duro por su castidad y por su liberalidad sexual.

El impacto de esta nueva conciencia (feminista/racionalista) se dejó sentir también en Inglaterra, aunque, sobre todo, en voz de mujeres ilustradas

En el siglo XVII las mujeres no tenían derecho a la educación formal. Las pocas que podían aspirar a recibir una formación muy general eran las hijas de las clases superiores, a quienes se les pagaba un tutor para enseñarles a leer, escribir y no mucho más. Además de esto, las "damas" podían recibir lecciones básicas de piano o pintura que pudieran serles de utilidad para lucir en los salones. Desde muy niñas, las mujeres de estos sectores sociales aprendían a coser, hilar, bordar, y todo lo concerniente a "llevar" una casa (en tanto futuras "señoras"). Las niñas y mujeres de las "clases inferiores" eran adiestradas desde muy pequeñas en los arduos trabajos (de alta especialización) que habrían de desempeñar toda su vida, pero no podían soñar siquiera con educarse.

Este panorama da como resultado que la producción intelectual fuese en la práctica monopolio de los varones. Las mujeres no sólo, reiteramos, no podían aspirar a educarse de manera formal (de hecho, les estaba prohibido el acceso a todo tipo de escuela o universidad). La práctica de incontables trabas sociales, desde leyes restrictivas hasta convenciones y prejuicios, les impedían que formaran parte de cualquier ámbito académico. Por esto, las pocas que lograron darse a conocer con el carácter de intelectuales y, en algunos escasísimos casos, vivir de sus escritos, fueron verdaderas excepciones; que pudieran difundir su pensamiento, se transformó en una hazaña. La ambición intelectual en una mujer resultaba incluso más criticada cuando versaba en torno a un tema tan polémico, por ejemplo, el feminismo.

Por todo lo anterior, no debe extrañarnos que los escritos feministas redactados por mujeres contemporáneas de Poulain carecieran de la radicalidad que apreciamos en: De la igualdad de los sexos. En 1694, 21 años después de la aparición de la primera obra feminista de Poulain, se publica en Inglaterra la primera parte de: A Serious Proposal to the Ladys *(*Una propuesta formal para las damas*).* Su autora, Maiy Astell, formaba parte del reducido número de mujeres que lograron de modo eventual vivir de sus escritos. Feminista declarada, esta pensadora reivindica el derecho de las mujeres a la educación y al trabajo profesional, por lo que propone edificar instituciones *ad hoc* para lograrlo. De religión anglicana, Astell piensa en la creación de claustros seculares donde las mujeres pudiesen formarse intelectualmente y recibir un pago por la formación de otras.

Sus reflexiones filosóficas siguen la línea de crítica ética a los planteamientos de la Ilustración que ya vimos en Poulain. Es decir, nuestra autora cuestiona las inconsecuencias del planteamiento igualitarista, cuando se trata de aplicarlo a las mujeres: Si la soberanía absoluta no es necesaria para el Estado, ¿por qué ha de serlo para la familia? Si todos los hombres nacen libres, ¿cómo es que todas las mujeres nacen esclavas?

Después de la Segunda parte de su Proposa*]...,* publicada en 1697, Astell da a conocer: *Some* Reflections Upon Marriage *(Algunas reflexiones sobre el matrimonio),* texto en el que, es de suponerse, critica la institución matrimonial como medio de subsistencia para las mujeres.

Ya para el Siglo de las Luces, el feminismo extiende de manera considerable su influencia por toda Europa. En particular, hacia la segunda mitad del siglo XVIII, vemos reproducirse igual los artículos que los discursos; sobre todo, surge algo por completo novedoso: un incipiente escándalo social de corte feminista.

Así es, el movimiento de la Ilustración había desatado diversas revueltas y movilizaciones en algunas partes de Europa y, sin duda, guio la organización de los varios movimientos contrarios al antiguo régimen que se unificaron en Francia hasta concretar la Revolución de 1789. Entre ellos destacó, por su novedad, pero también por su congruencia y por la dureza de los ataques que hubo de sufrir por parte de otros "revolucionarios", lo mismo antes que después de la caída del régimen aristocrático: el de las feministas. Estas mujeres —en principio, aunque también, así lo veremos enseguida, había varones que las apoyaban— formaron clubes, salones, editaban boletines —como los famosos Cuadernos de quejas-*,* periódicos y realizaban toda clase de labores intelectuales. Algunas, ya sea con su nombre o en forma anónima, participaron en la redacción de la famosa: ***Enciclopedia,*** por ejemplo. Pero, algunas feministas participaron, además, en otras tareas revolucionarias más "clásicas" -relacionadas con armas, refugio y transporte de mensajes, objetos o personas, etcétera.

Quizá lo primero que habría que hacer notar sobre este movimiento político intelectual feminista que se produce durante y después de la revolución francesa, es que se ve alimentado a la par por intelectuales ilustrados y por mujeres revolucionarias, que llegan al feminismo o, cuando menos, a reclamos prefeministas, por otras vías, por ejemplo, la de las quejas contra la injusticia

que sufren las mujeres a causa de la miseria. También es destacable que, para este momento, las reacciones misóginas contra el feminismo se han vuelto bastante más violentas y se manifiestan de un modo cada vez más radical.

En el terreno intelectual, dos de los más distinguidos impulsores de la *Enciclopedia* fueron también feministas. En primer lugar, quisiéramos citar a DAlembert, pues, aunque este destacado matemático, filósofo e intelectual no llegó a ver culminada la Revolución francesa, sostuvo una interesante polémica con Rousseau, precisamente a causa del desprecio hacia las mujeres de este último. En una carta que envió al autor de: El contrato social*,* DAlembert contradice punto por punto las nociones que Rousseau arguye para negarle a las mujeres todos los derechos y libertades que se reivindican para los hombres. De ahí que DAlembert afirme que prohibirles a las mujeres acceder a una educación digna y similar a la masculina es un crimen que la sociedad paga con la pérdida de la mitad de sus talentos y condena, con ello, a la mitad de la población a la corrupción, al vicio y a la esclavitud.

Condorcet fue el otro. Éste consiguió ser diputado de la Asamblea Legislativa, surgida de la Revolución; desde allí siguió oponiéndose a la discriminación de las mujeres (como también a la de los negros o los protestantes, otros grupos no beneficiados por el concepto de "ciudadanía universal"). Escribió distintos textos sobre el tema de la reivindicación de la igualdad de derechos para las mujeres, la mayoría de ellos breves y de carácter más político que filosófico. Entre todos, quizá destaque por su sencillez y claridad, además de haberlo publicado en un momento tan oportuno, el tratado del 3 de jubo de 1790 —a menos de un año de la toma de la Bastilla—, titulado: *Sobre la admisión de las mujeres al derecho de ciudadanía.*[7] En él, Condorcet hace uso de un lenguaje llano y directo para decir, en terminos que la Ilustración había usado desde hacía ya más de cien años, por qué la discriminación de las mujeres no sólo era injusta en términos morales, sino absurda en términos lógicos: ¿No han violado todos el principio de igualdad de los derechos al privar tranquilamente a la mitad del género humano del derecho de concurrir a la formación de las leyes, al excluir a las mujeres del derecho de ciudadanía? (...) O bien ningún individuo de la especie humana tiene verdaderos derechos o todos tienen los mismos; y el que vota contra el derecho de otro, cualquiera que sea su religión, color o sexo ha abjurado de los suyos a partir de ese momento.

Desde luego que durante el proceso revolucionario también se escucharon múltiples y diversas voces femeninas en favor de la autonomía de las mujeres. En Francia, entre las muy famosas, destacan Théroigne de Méricourt y Olympe de Gouges.

La primera fue una ferviente defensora del derecho de las mujeres a portar armas y obtener entrenamiento militar: Armémonos, tenemos ese derecho por naturaleza e incluso por ley. Mostremos a los hombres que no somos inferiores a ellos ni en virtudes ni en coraje. Mostremos a Europa que las francesas conocen sus derechos y están a la altura de las Luces del siglo xvm. (...) Van a tratar de detenernos empleando las armas del ridículo (...) Pero, francesas, ahora que los progresos de las luces os llaman a reflexionar, comparad lo que somos con lo que deberíamos ser en la sociedad. Para conocer nuestras leyes y nuestros deberes, debemos tener la razón por árbitro.

El caso de Olympe de Gouges, mucho más conocido, destaca ante todo porque esta feminista de clase media baja, dramaturga y periodista, redactó una suerte de réplica al documento-insignia de la Revolución y la tituló: Declaración de los derechos de la mujer y la ciudadana*.* Con este texto, De Gouges pretendía subrayar cómo la proyectada neutralidad y el supuesto universalismo del término "hombre" que, se decía, englobaba a todo el género humano, era en realidad utilizado con toda parcialidad para designar al colectivo de los varones, para hablar de sus derechos y de su ciudadanía. La propia Revolución muy pronto le dio la razón: a la caída del antiguo régimen fueron prohibidos los clubes y periódicos de mujeres, se les negaron los derechos civiles y muchas feministas terminaron en la cárcel o en el exilio. La propia Olympe logró que se le concediera un sólo derecho en igualdad al de los varones: el de subir al cadalso, murió en la guillotina el 3 de noviembre de 1793.

Las pretensiones de De Gouges distaban mucho de ser radicales o descabelladas. Aun así, fueron ignoradas por una revolución que exigía "libertad, igualdad y fraternidad".

En esa misma lógica, Mademoiselle Jodin, hija de un colaborador de la *Enciclopedia,* elaboró, en 1794, su: Proyecto de Legislación para las mujeres dirigido a la Asamblea Nacional*.* En este documento propone la creación de un tribunal integrado sólo por mujeres, que se encargará

de atender todos aquellos asuntos y problemas de las mujeres que no eran contemplados por las leyes o que requerían de una mirada "no masculina". Jodin rechaza esta propuesta con base en uno de los principios más importantes de ese momento: la ciudadanía.

Cuando los Franceses manifiestan su celo por regenerar el Estado y fundar su felicidad y su gloria sobre las bases eternas de las virtudes y las leyes, he pensado que mi sexo, que compone la mitad de este bello Imperio, también podía reclamar el honor, e incluso el derecho, de concurrir a la felicidad pública; y que al romper el silencio al que la política parece habernos condenado, podíamos decir útilmente: Y nosotras también somos ciudadanas.

Pero hay que decir que la ausencia de las mujeres de las decisiones públicas, una vez concretada la Revolución, no se debió a una mera omisión u olvido por parte de sus correligionarios. Por el contrario, durante todo el proceso de lucha hubo activos libertarios, ilustrados demócratas que emprendieron eficaces campañas en contra de las feministas. Personajes de la taba de Rousseau, desde la academia, quien, aunque no vio concretarse la Revolución, fue un gran inspirador de la misma, Robespierre o Babeuf desde la política, al igual que otros nombres menos recordados por la historia, pero de influencia en su época, por ejemplo, el babuvista Sylvain Maréchal, fueron oponentes explícitos y hasta feroces de extender los derechos naturales de igualdad y libertad a las mujeres. En particular este último, a lo largo del proceso revolucionario y una vez alcanzada la culminación del mismo, se esfuerza hasta límites sorprendentes, no sólo por impedir que las mujeres accedieran a la igualdad en materia de derechos políticos y civiles, sino que también se propone conseguir que pierdan los pocos derechos con los que contaban en ese momento, arguyendo el mayor beneficio público. Quizá lo más curioso es que este buen hombre formaba parte de un movimiento que se hacía llamar "de los iguales".

En efecto abogado, periodista, bibliotecario revolucionario y demócrata, Sylvain nunca participó en la redacción de verdaderas leyes después del triunfo revolucionario, pero se valió de sus conocimientos sobre el tema para preparar, en 1801, el hipotético: Proyecto de una ley que prohíba aprender a leer a las mujeres. En él, así lo muestra en su artículo 7, se propone impedir al sexo femenino bastante más que la mera lectura: «Tampoco es bueno que ellas sepan ni practiquen el "escribir, imprimir, grabar, recitar, solfear, y pintar, etc."».

Los argumentos de misóginos tan recalcitrantes apenas son dignos de tomarse en cuenta, pero lo que sí vale la pena preguntarse es (igual que, por cierto, lo hiciera Virginia Woolf a principios del siglo XX): ¿qué había hecho enojar tanto a aquellos señores como para idear semejantes prohibiciones? Se necesitaba que intelectuales de la talla de Rousseau, Kant, o, más tarde, el propio Hegel estuviesen en verdad muy molestos (¿quizá intimidados?) como para permitirse deslizar en su pensamiento, por lo general claro y consistente, serias diatribas e incongruencias al atacar la autonomía de las mujeres.

Por ahora, baste mencionar que, en su momento, las cada vez más extendidas críticas a las reivindicaciones feministas hicieron mella de diversas maneras. No obstante, el impulso de la lucha por la autonomía, igual en el terreno del pensamiento que en el de la movilización social siguió adelante y adoptó las formas más curiosas durante la Revolución francesa.

Hacia finales del siglo XVIII aparece un texto, que representará un hito para el pensamiento feminista, se trata de: Vindicación de los derechos de la mujer, de Mary Wollstonecraft, publicado en 1792, esto es, 30 años después de que Juan Jacobo Rousseau sacara a la luz sus famosas obras: El contrato social y Emilio o de la educación. Esto es relevante porque, en buena medida, el libro de Wollstonecraft se escribe con el referente polémico del segundo texto del ginebrino.

En él Rousseau había afirmado que, mientras a Emilio, su paradigma de ciudadano, había que educarlo en la igualdad, la libertad, la ausencia de simulación, la vuelta al "Estado de naturaleza", a Sofía, la compañera pensada para él, habría que educarla desde pequeña en el artificio, la esclavitud y la simulación. En tanto que ella va a estar subordinada a un amo toda su vida, más vale que aprenda desde pequeña a que esto le resulte grato.

Frente a tal dualidad de pensamiento, Maiy Wollstonecraft se rebela. En su Vindicación intenta mostrar a Rousseau y al mundo que lo que se ha dado en llamar el "carácter" de las mujeres no es producto de la naturaleza sino de la sociedad; que una educación distinta nos ayudaría a ver florecer a la "verdadera mujer". Sobre todo, en este libro, la autora recupera los ideales del racionalismo ético-político feminista para afirmar, igual que Poulain, que las mujeres, en tanto sujetos

racionales, deben considerarse individuos autónomos como cualquiera.

Así, a diferencia de la lógica prefeminista, que también clama por una mejor educación, el feminismo racionalista saca conclusiones de otra índole. En primer lugar, su vindicación es de claro carácter ético-político. Implica un reclamo por la igualdad en la libertad, en el autogobierno, en la capacidad para trazar los propios fines, con independencia de la particularidad, es decir, en este caso, con independencia del sexo.

Poulain en un extremo temporal y Wollstonecraft en otro, nos marcan la apertura y el cierre filosóficos (porque ya vimos que en términos políticos contamos con emblemáticos ejemplos anteriores y posteriores) de lo que podemos llamar el feminismo ilustrado «clásico», es decir, aquél que reclama para las mujeres el mismo estatuto de individuo racional y autónomo que pedían los hombres para sí. Al reivindicar su autonomía, las mujeres no pedían poco: pedían el derecho a su libertad: libertad para trazar sus destinos, para decidir sus vidas, libertad para obtener una educación formal, para ganarse la vida igual que un varón, para ejercer derechos civiles, para tomar parte en la vida pública, para no ser —ni oficial ni extraoficialmente- esclavas de los varones. Cabe aclarar que en estos tiempos lo eran por ley, el empleo del término por las feministas no era un eufemismo.

A partir del siglo XIX el feminismo se diversificó y la lucha por la autonomía, tal cual había sido entendida en los dos siglos anteriores, no siguió siendo la misma. No obstante, las raíces ilustradas del feminismo nunca han desaparecido del todo y, así lo veremos en su momento, han recuperado una gran fuerza en nuestros dias.

Al finalizar la etapa ilustrada comienzan a dibujarse los lineamientos del Estado moderno, sin embargo, la construcción de un orden político diferente no estuvo exenta de dificultades. Ya lo dijimos, la argumentación de la filosofía política racionalista se basa en el principio de la igualdad natural, es decir, de la equivalencia emanada de la capacidad racional idéntica de cada individuo que le hace capaz de ser libre y, por ende, de autogobernarse. En este esquema, por lo tanto, igualdad y libertad son dos ideas vinculadas íntimamente. No obstante, debido a los acontecimientos políticos ocurridos en Europa a finales del siglo XVII, los conceptos de igualdad y libertad fueron contrapuestos hasta llegar a convertirse en antagónicos. Las propuestas del inglés John Locke[8] fueron bien vistas por aquellos que creían en la libertad como un valor básico para la creación de un Estado legítimo. En contraparte, el concepto de igualdad adquirió matices un tanto más difuso, y fue retomada por los seguidores del ginebrino Jean-Jacques Rousseau, que le proclamaba con el carácter de freno a la injusticia social.

Durante el siglo XIX se generarán ciertas confusiones con respecto no a la utilización de los términos, sino al sentido que se imprime en ellos. Para el liberalismo la libertad es la autonomía del individuo y la igualdad es la equivalencia. Para el igualitarismo la libertad es la expresión soberana de la voluntad del cuerpo político que se posibilita gracias a la igualdad social que hay entre sus integrantes. Estas diferencias se tornan serias en la búsqueda de la consumación de la democracia en tanto que forma de gobierno.

Con el acelerado incremento e importancia de las actividades realizadas por los trabajadores urbanos en la Europa de los siglos XVII al XIX, comenzó a verse en la democracia la forma idónea de canalizar sus demandas e impulsar su participación social. Lo que procede es una redefinición de dicha forma de gobierno (respecto de la concepción griega clásica), que posibilita su vínculo con la organización política de grandes territorios. Es el caso de los nacientes Estados Unidos de América (EUA), en 1776, los cuales se erigen en el bastión de la democracia y de la igualdad, aunque es a través de la representación la manera en que se consiguen los acuerdos.

El concepto ciudadanía se modifica debido a la compleja relación que se establece entre ideales soberanistas y representación política; esta dificultad analítica se suma al hecho de que en Francia, lo mismo que en Gran Bretaña Y EUA, encontramos una conformación de nuevas sociedades desarrollada de manera diferente: el parlamentarismo inglés y la violencia revolucionaria francesa Y su lucha entre el antiguo régimen y otro que quiere instaurarse.

Pero EUA nos presenta aristas distintas que serán ilustradas por un asombrado Tocqueville. Norteamérica se forja sobre bases racionales donde se percibía a todos dentro del mismo estatus de igualdad, ello le brinda un carácter democrático eminente. Para Tocqueville la democracia es un «espíritu de igualdad» y no tanto una forma de gobierno. La complejidad de esta sociedad imposibilita el hecho de oponer las nociones de comunidad política y gobierno, cual se hacía con

anterioridad.

Ahora bien, para el tema que nos atañe —el feminismo— es importante observar qué repercusiones tiene esta redefinición de conceptos, qué implicaciones trae consigo y de qué manera le afecta o le beneficia.

Los gobiernos franceses posrevolucionarios fueron inclementes con el feminismo y sus propuestas. Olympe Gouges será guillotinada, y las demandas proclamadas por las y los feministas, herederos de una tradición ilustrada, se convertirán en demandas menos políticas. Sin embargo, en otros países que se diferencian de Francia, en el sentido de que no experimentaron una ruptura tan violenta con el régimen anterior, las demandas feministas se traducirán en el «sufragismo» (movimiento en pro de los derechos civiles de las mujeres, cuya expresión más contundente es el derecho al voto o sufragio); el impacto que alcanzarán esas demandas será fundamental para el diseño de los contenidos democráticos modernos.

Veamos. Sin importar quiénes accedieran al poder, igualitaristas o liberales, los obstáculos para impedir que las mujeres accediesen a derechos civiles y políticos continuarían. El sufragismo es un movimiento que busca la obtención del voto femenino en primera instancia, sin embargo, va más allá de esa lucha, ya que implica la reivindicación de derechos económicos para las mujeres, puesto que no existía el derecho a la propiedad ni a la administración de su dinero, ni al trabajo, ni a ejercer profesiones liberales u obtener educación. La situación social de las mujeres en la sociedad democrática norteamericana y europea del siglo XIX seguía siendo de total subordinación: las obreras trabajaban en fábricas ilegales desempeñando el mismo trabajo que los hombres, pero ganando mucho menos; no tenían derechos de tutela sobre sus hijos, no tenían derechos políticos para votar y ser votadas, ni derechos civiles, es decir, carecían de las libertades que tenían los varones para asociarse, hablar en público, educarse, predicar en la iglesia protestante, etcétera.

Nos encontramos ante una lucha donde la misoginia moderna ve en las demandas femeninas, dirigidas por mujeres de clase media o burguesas, un peligro para la igualdad de los varones.

Los intereses libertarios vinculados al individualismo liberal tuvieron en el siglo XIX una influencia poderosa en el movimiento abolicionista al otro lado del Atlántico. En efecto, el antiesclavismo generó en los EUA un movimiento de importancia creciente que logró incorporar a destacados intelectuales progresistas, cuyas mujeres e hijas con frecuencia se sintieron interpeladas por los principios medulares de la lucha. Así, en dicha nación va gestándose, ligado en principio al abolicionismo, un importante movimiento feminista que cuestiona, con la misma línea de razonamiento, la exclusión de los negros y las mujeres de los más elementales derechos de autonomía en la sociedad, al estar ambos grupos integrados por personas con capacidad de discernimiento.

Pero, no será la corriente liberal ilustrada la única influencia del sufragismo norteamericano. En la generación del amplio movimiento en favor de los derechos sociales y políticos de las mujeres, jugó un papel decisivo el individualismo protestante que conformó la médula ideológica de la sociedad estadounidense.

En efecto, las convicciones religiosas que sustentaban en su mayoría los pioneros colonizadores de ese enorme país, en particular las expresadas por grupos cuáqueros y calvinistas, contribuyeron, sin saberlo, a impulsar prácticas cotidianas que estimularon la convicción feminista. En primer lugar, debemos recordar que las distintas formas de cristianismo protestante rompen con la tradición de las iglesias ortodoxa y católica de colocar en un papel central la labor del sacerdote intermediario entre Dios y los fieles, en tanto que “vicario de Cristo”. En su lugar se fomenta la comunicación directa de cada individuo con la divinidad, razón por la cual toda persona, incluidas las mujeres, debe ser capaz de conocer de primera mano los textos sagrados. Esta convicción propició desde el siglo XVI lo mismo la traducción de la Biblia —en especial del Nuevo Testamento— a las distintas lenguas nacionales europeas, que la alfabetización de grandes sectores de la población convertida a estos cultos, la cual carecía antes de recursos y estímulos para aprender a leer y escribir. Asimismo, el renacimiento religioso que siguió a la Revolución norteamericana, impulsó otras prácticas que, de manera inadvertida, favorecieron la participación pública de las mujeres. En este contexto se destaca la presencia de relevantes escritoras, llamadas las «hijas de la Libertad», de la Revolución norteamericana, por ejemplo, Abigail Adams, que enarbolan demandas feministas a través de un discurso teórico, amparadas en los ideales libertarios de la revolución.

La cruzada de reforma moral y social, emprendida por las iglesias, impulsó a las mujeres, en

su papel de moralizadoras, a tomar la palabra en las asambleas religiosas y reuniones de oración, y a incluirse con carácter de voluntarias para las diversas tareas cívicas y asistenciales. El antiesclavismo se incluye entre los movimientos sociales relacionados con este renacimiento religioso. Éste fue iniciado a mediados de la década de 1830 y contó con una nutrida presencia femenina entre sus integrantes. Las mujeres organizaban reuniones para difundir el ideal abolicionista, repartían panfletos, recolectaban firmas de apoyo a las peticiones del movimiento, entre otras labores. Organizadas en la National Femóle Antisla-very Association (desde 1837), mujeres de todo el país encuentran el espacio para dar forma a las reivindicaciones feministas. Siguiendo este modelo asociativo, se multiplican las agrupaciones feministas que dan cuenta de las demandas más sentidas: las de igualdad social, económica y política. Así, en 1845, Sarah Bagley se destaca como líder de la Female Labor Reform Association*,* que sentará el precedente de otra organización nacional surgida a partir de la Convención de Seneca Falls: la Equal Rights Association*,* que funcionará a partir de 1848.

Así, lo mismo en EUA que en diversos países europeos, las feministas recurren a la fórmula de las asociaciones para expresarse de manera pública. Ya que la gran mayoría de sus derechos civiles y políticos han sido enajenados, gracias a estas organizaciones establecen redes nacionales e internacionales, publican diarios y revistas, celebran mítines y convenciones, etcétera.

En las primeras décadas del siglo XIX se desarrolla un importante movimiento liberal en los EUA que se ve impulsado por el espíritu de moralización que deriva de los más básicos ideales del individualismo protestante. En nombre de estos ideales, diversos grupos sociales, liderados por profesionales de las clases medias, se enrolan en una cruzada abolicionista que exige derechos civiles para la población negra. A partir de la creciente práctica de hablar en público de muchas mujeres pertenecientes a estos sectores, aunada a la convicción protestante de que las mujeres tienen un especial papel moralizador que cumplir en la sociedad, su participación en movimientos impulsores de estas demandas se hizo cada vez más evidente.

Muchas mujeres de estos sectores trabajaron activamente predicando la igualdad y solicitando paridad de derechos económicos y civiles para todas las personas, en nombre de los ideales lo mismo liberales que protestantes. Esto conduciría muy pronto a que esas mismas mujeres cayeran en la cuenta de que las peticiones debían ampliarse a ellas mismas.

Las primeras demandas feministas se producen en favor de la igualdad económica, es decir, de la exigencia de derechos sobre la propiedad y la herencia para las mujeres, al igual que el derecho a la educación y al trabajo. De acuerdo con la ley, las mujeres de clase media no estaban en posibilidades de ejercer una profesión, ni podían acceder a la educación universitaria, e incluso la educación secundaria era restringida y discriminatoria. En muchos casos, a este último nivel sólo les estaba permitido a las secundarias femeninas enseñar a sus alumnas “labores para mujeres”, por ejemplo, el bordado, la práctica muy limitada de algunos instrumentos musicales, la pintura decorativa, recitación, etc. Al mismo tiempo, el número de mujeres solteras aumentaba al exigírsele a los varones haber acumulado alguna fortuna personal para poder casarse. Las mujeres de este sector, cuyo único medio de vida era el matrimonio y que, en caso de ser solteras, debían “rebajarse” socialmente para fungir de institutrices o empleadas domésticas, incrementaron de forma notable su interés en acceder a la educación y el trabajo que les permitieran seguir formando parte de las clases medias.

Pero la sociedad burguesa, desde luego, no sólo afectaba de manera negativa la condición de las mujeres de clase media. Los salarios de las trabajadoras siempre estuvieron en desventaja con respecto de los obreros varones. La propia visión de la economía política (referida incluso a los clásicos de la talla de Adam Smith), sostenía la tesis de que las mujeres debían ganar un sueldo en sustancia más bajo que el de los hombres, debido a su condición “natural”. Mientras que el salario de estos últimos debía cubrir la reproducción de la familia, el de ellas, cuando más, no tenía siquiera por qué garantizar su propio sustento. Esta lógica se basaba en la idea de que la principal obligación de una mujer trabajadora era el cuidado de su familia, esposo e hijos; así, su trabajo no doméstico cuando mucho debía pensarse como un complemento al ingreso familiar. Si bien es obvio que este argumento no toma en cuenta a las mujeres solteras, que en muchos casos eran, además, jefas de familia, también es verdad que existe una justificación extra para legitimar la inferioridad del salario femenino. En efecto, lo mismo teóricos de la economía política de los siglos XVII y XIX que los propios empresarios y la sociedad entera, parten de una sólida idea afianzada en el imaginario y en el sentido común: las mujeres deben ganar menos que los hombres porque son

inferiores a ellos, lo cual hace necesariamente a su trabajo menos valioso. Para “demostrar” esta tesis, los economistas recurrían a un argumento circular: la prueba de que el trabajo femenino era de menor valía radicaba en su bajo salario, y este se explicaba por el menor valor de su trabajo... De este modo, la retribución económica que percibían las mujeres, de todos los sectores sociales, se encontraba por debajo del nivel de subsistencia, lo cual, en el marco de una sociedad señalada por el progresivo éxito económico, se torna un importante incentivo para la lucha feminista.

No obstante, esta presión social no habría podido concretarse en peticiones feministas sin la presencia de los dos factores político/ideológicos que ya mencionamos en párrafos anteriores: el credo protestante prestaba a la vez la conciencia moral individualista y la práctica cotidiana de participación e ilustración femeninas, lo cual se tradujo en politización efectiva.

En este sentido, el feminismo norteamericano se manifiesta en un segundo momento en forma de un movimiento por la igualdad de derechos civiles y políticos, ya que ésta es otra forma evidente de subordinación y sometimiento de un individuo a otro: negarle su derecho a manifestar su voluntad pública y, en cambio, enajenarla a los deseos y exigencias de un tercero. De este modo, la lucha por el voto, el sufragismo, era una lucha de clara inspiración ilustrada, que pretendía en última instancia la autonomía de las mujeres.

Por desgracia, el apoyo que las sufragistas brindaron al abolicionismo no se vio correspondido: cuando se aprobó por fin el voto negro, los miembros de este movimiento prefirieron dejar solas a las feministas para no ver afectados sus propios intereses. A mediados de la década de 1840, cuando las peticiones ciudadanas de igualdad cívica para la población negra dieron paso al cabildeo en el Congreso, las mujeres fueron impedidas de participar y canalizaron sus esfuerzos hacia causas que les incumbían de manera directa. Incluso antes, desde 1839, presentaron una petición ante el Congreso de Nueva York para aprobar el derecho a la propiedad de las mujeres casadas. Al final, en 1848 se aprobó en ese estado una legislación que sancionaba en positivo tal derecho. Este triunfo dio pie a la celebración de la Convención de Seneca Falls, Nueva York, cuyas demandas se centraban en temas económicos, pero que incluía la reivindicación del voto. Entre sus principales promotoras se encontraban Elizabeth Cady Stanton, Susan B. Anthony y Lucrecia Mott.

Seneca Falls dio pie a la celebración de convenciones feministas cada año, hasta 1860 (a excepción de 1857). La demanda del derecho a la propiedad de la mujer casada se vinculó cada vez con mayor fuerza a la reivindicación del voto femenino. A la vez, en las asambleas de los distintos estados de la Unión Americana, insistieron en solicitar la apertura de las universidades para las mujeres. En este último punto, el movimiento rindió sus primeros frutos, lo cual se ilustra con la aprobación, en 1873 (25 años después de la primera Convención), de una ley en el estado de Illinois, la cual indicaba que «ninguna persona será excluida de una ocupación, profesión o empleo (con la excepción del militar) por razones de sexo (a condición de que no se interprete que este decreto pudiera afectar la elegibilidad de una persona para un cargo electivo)» *[cit.* en Evans, 1980: 55). En esos 25 años, la lucha feminista fue intensa en todos los EUA, aunque siguió caminos distintos. Una de las tácticas de lucha consistió en difundir los objetivos del movimiento mediante la edición de gacetas, panfletos y periódicos. En 1868, tras el enésimo rechazo del parlamento a una revisión constitucional que reconociera los derechos políticos de las mujeres, Anthony y Stanton editan el periódico: *Rev*olution. El propio nombre indica cuán lejos se encuentra el sufragismo de la etiqueta “pequeño burguesa” que quiso endilgarle el socialismo durante años. Este importante proyecto no representa, sin embargo, el primer recurso para la difusión del ideario feminista en la prensa escrita.

Ya en 1845 Margaret Fuller, autora de: *La mujer en el siglo xix,* se convierte en la responsable de la sección de crítica literaria del prestigiado *New York Tribune* (convirtiéndose en la primera mujer que accedía a ese cargo) y, además de la edición de su propia prensa, las sufragistas harían públicos numerosos artículos en diversas publicaciones periódicas.

De forma progresiva habrá una serie de discrepancias en las concepciones fundamentales del movimiento sufragista, las líderes se escinden y construyen dos formas del movimiento: Stanton y Anthony proponen un feminismo radical y Mott propone un feminismo moderado. La diferencia radica en que mientras las feministas radicales aducen que la obtención del voto femenino es indispensable para conseguir todas las demás reivindicaciones, el feminismo moderado afirma que si no se negocia el tema del voto pueden perderse otras exigencias.

El feminismo radical retoma el corte individualista, es decir, las mujeres son individuos libres, recuperan la tradición ilustrada del primer feminismo, demandan igualdad en la capacidad de ser libres. En el feminismo moderado, las mujeres son distintas en el alma a los varones, al caracterizarse por cualidades moralmente superiores (abnegación, sacrificio, solidaridad, etc.). Esta "esencia femenina", según el feminismo moderado, hace falta en el espacio público-político que es un estado frío y calculador, donde se producen guerras, pues ahí se privilegian intereses y, por lo tanto, debe moralizarse con el punto de vista "femenino". El feminismo moderado compra el tema de la excelencia moral de la ideología romántica y lleva la figura de la maternidad a la política.

En contraste, el sufragismo liderado por Elizabeth Cady Stanton y Susan B. Anthony, era radicalmente igualitarista y estaba en clara inspiración consonante en los ideales liberales de la Ilustración y en el individualismo propio de la reforma religiosa. Esta corriente se manifestó contra el esencialismo implicado en la definición de "las mujeres", cual, si fuesen todas idénticas unas a otras, opuestas a un hipotético colectivo de los varones, también homogéneo y, en cambio, se decantó por reivindicar la consideración de cada persona en términos singulares, como merecedora de derechos y libertades en los mismos términos que cualquier otra. En 1892, Cady Stanton, una de las más brillantes intelectuales de la época (además de destacada activista política) lo sintetizaba en estos términos: La cuestión que quiero someterles francamente en esta ocasión es la individualidad de cada alma humana; nuestra idea protestante, el derecho de la conciencia y la opinión individuales; nuestra idea republicana, la ciudadanía individual. Al examinar los derechos de la mujer, debemos considerar (...) [que radican en] utilizar todas sus facultades en favor de su propia seguridad y felicidad. En segundo lugar, si la consideramos como ciudadana, como miembro de una gran nación, debe tener los mismos derechos que los demás miembros, según los principios fundamentales de nuestro gobierno*.*

Si observamos, en contra de lo que por lo común se piensa, el sufragismo es un movimiento amplio, que tiene alcances internacionales y que no se limita a la lucha por la obtención del voto y otros derechos civiles. En efecto, ya señalamos que los derechos laborales, sociales y económicos de las mujeres formaban parte central de la lucha sufragista, pero, además, ésta incluía temas que parecieran patrimonio del siglo XX, por ejemplo, los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

Para un número muy importante de mujeres en Europa y los EUA, el control de la natalidad es un tema fundamental, y está ligado a una concepción individualista de auto apropiación de las mujeres, además de las obvias vinculaciones con temas económicos, demográficos Y de salud. En los EUA, por ejemplo, hacia 1870, aparecen las Moral Education Societies*,* que defienden la propiedad de sí mismas (una idea que cobra fuerza desde el siglo xvn para los varones a partir del concepto filosófico individualista de John Locke) y la racionalización del deseo sexual. Lucinda Chandler es una de las voces que se destacan en la petición de reformas legales y pedagógicas en defensa de estos principios. Es de suponerse que estos temas fueron en especial delicados para la moralista sociedad norteamericana, de modo que, antes que prosperar hacia su aceptación, las reglamentaciones se hicieron explícitas proscribiendo el control de las mujeres sobre su propia sexualidad y reproducción. Ya en el siglo XX, feministas de la talla de Margaret Sanger y Emma Goldman, entre otras, transgreden abiertamente la ley con sus campañas en favor de la anticoncepción, el aborto y la vasectomía.

En Europa, el sufragismo empezó a cobrar fuerza hacia mediados del siglo XIX; sus representantes más conocidas surgieron en Inglaterra.

La mentalidad protestante, prioritaria en ese país, generó también un ambiente propicio para el desarrollo del feminismo británico. No obstante, a diferencia de lo que ocurría en los EUA, que se había fundado sobre la base política y social de la igualdad, en Inglaterra las feministas debieron luchar contra la mentalidad conservadora de la aristocracia local y sus herederos. En este sentido, la extensión y los logros del sufragismo se vieron bastante más limitados y obligaron a emplear tácticas "guerrilleras" a sus integrantes. Esto mismo originó que hayan sido las feministas inglesas, sobre todo en la última década del siglo XIX, quienes sufrieran de manera directa la represión gubernamental, enfrentando ataques que no se dieron en otros países, por ejemplo, el encarcelamiento, la persecución policial, e incluso la tortura. Se ha hecho famoso a este respecto el incidente que llevó a la muerte a una militante al tirarse al paso de la carroza del rey Jorge para ser arrollada por sus caballos.

Así, el sufragismo inglés mostró sus primeras manifestaciones en los inicios de la década de 1830, cuando algunos periódicos radicales publicaron artículos reclamando el derecho al voto para las mujeres, a propósito de la reforma que amplió el sufragio a uno de cada cinco hombres, con base en la propiedad, y que se concretó en 1832. De forma similar a lo que pasó en Estados Unidos de América, las inglesas que se organizaron en torno al sufragismo provenían de manera predominante de las clases medias y de la militancia en otros movimientos sociales, como el abolicionismo. En 1847 se formó la primera Asociación Política Feminista que reclama el derecho al voto en Shefield; esta organización también fue la primera que realizó un mitin y una petición formal al Parlamento Inglés. Durante las décadas de 1850 y 1860 se formaron diversos grupos feministas prosufragio, los cuales se articularon en torno a este objetivo, pero que también promovieron el derecho de las mujeres a controlar sus ingresos y propiedades, y a la educación (desde básica hasta universitaria). Para 1865 ya se había creado una amplia red de grupos feministas que se organizaron en la Sociedad Nacional de Londres por el Sufragio Femenino (en el mismo año que John Stuart Mili ganó un escaño en el Parlamento, gracias al apoyo de un grupo de sufragistas). La lucha del sufragismo inglés tuvo momentos de mayor radicalidad que el norteamericano, pero, igual que éste, duró casi setenta años; aunque perdió fuerza después de la Primera Guerra Mundial, las inglesas consiguieron el derecho al voto en 1918.

Sin duda, hay una relación muy estrecha entre el sufragismo estadounidense y el inglés, muestra de ello es el pensamiento de la feminista inglesa Harriet Taylor Mili, donde también se puede encontrar el claro vínculo que establece entre los principios ilustrados de autonomía, igualdad y libertad, y su cuestionamiento hacia la desigualdad entre mujeres y hombres. En su texto: El derecho al voto para las mujeres*,* toma el reclamo por el voto como punta de lanza para hacer una crítica feminista sobre los derechos que les han sido negados a las mujeres y los argumentos que se han utilizado para justificar dicha exclusión. El texto comienza con una reseña sobre la Convención de los Derechos de las Mujeres que se llevó a cabo en Massachusetts, EUA, en octubre de 1851, y sobre sus acuerdos y peticiones (educación a todos los niveles, participación en las actividades productivas y participación política igual para las mujeres). Harriet Taylor plantea que nadie en ese país puede negar que estos reclamos son justos, ya que sus instituciones y documentos básicos los respaldan, a menos, claro, que, contradiciendo sus principios democráticos, “todos los hombres”, signifique, en sentido estricto, “sólo los varones”: No podemos imaginar que ningún demócrata americano evada la fuerza de estas expresiones [en la Declaración de Independencia de Estados Unidos] con la excusa deshonesta o ignorante, de que “hombres”, en este memorable documento, no signifique seres humanos, sino solamente un sexo; y que la “vida, libertad y búsqueda de la felicidad” son “derechos inalienables” sólo para una mitad de la especie humana (...) La contradicción entre principios y práctica no puede ser explicada de ninguna manera.



Nuestra pensadora traslada este cuestionamiento a su propio contexto, al argumentar que es una gran contradicción proclamar la universalidad del voto cuando se le niega a la mitad de la humanidad; peor aún, cuando en sus luchas políticas, los demócratas reclaman el "sufragio universal" como un bien para todos, cuando en realidad lo exigen sólo para sí mismos, implica renunciar a cualquier clase de principio. Para esta autora, el principal motivo de que las mujeres nunca hayan tenido los mismos derechos que los hombres es la costumbre; y es que el prejuicio más fuerte de todos es su resistencia al cambio. Harriet Taylor considera que si bien es cierto que ha habido fuertes protestas a favor de la igualdad de las mujeres a lo largo de la historia (por ejemplo, las de Platón, las de Condorcet y algunas agrupaciones seculares y religiosas) no dejan de ser excepciones, ya que no hay ninguna comunidad política en la que las mujeres no se encontraran en una condición de inferioridad civil y política respecto a los hombres. De esta forma, la costumbre se ha utilizado a lo largo de la historia de la humanidad para justificar las desigualdades, igual que en el caso de la esclavitud en el mundo antiguo y de la servidumbre en la Edad Media; por ello considera que, de fondo, lo que hay es un problema de poder frente al cual se requiere de un cuestionamiento ético: Que una institución o práctica esté sostenida por la costumbre no implica que sea buena, cuando no hay otra causa suficiente que le haya sido asignada para su existencia. No es difícil entender por qué la sujeción de las mujeres ha sido una costumbre. No se necesita otra explicación más que la fuerza física.

Así, la "ley del más fuerte" es la que ha prevalecido a lo largo de la historia de la humanidad, hasta que fue cuestionada en el siglo XVII, ello ha permitido impugnar, por ejemplo, la esclavitud de los negros, el despotismo monárquico, la nobleza feudal y los excesos de la religión. Sin embargo, sostiene Taylor, este cuestionamiento se ha extendido con escasez y sólo trata de iguales, de ciudadanos, a pocos hombres (los ricos y algunos privilegiados de clase media), manteniendo a las mujeres bajo el mismo dominio de la fuerza. Para Taylor Mili es claro que las relaciones humanas ya no pueden seguir basadas en el poder del más fuerte, sino en el principio de la justa igualdad, en particular, las relaciones entre mujeres y hombres.

En el terreno del activismo, el sufragismo inglés tuvo entre sus representantes más destacadas a las Paukhurst (Emmeline, Christabel y Silvia, madre e hijas), cuyas asertivas tácticas hicieron famoso al movimiento.

En el resto de Europa, la tradición feminista comienza un poco más tarde; es en los países nórdicos protestantes donde mejores resultados se obtiene, junto con los del continente australiano, de la misma tradición. Por diversas razones de índole local, la obtención del sufragio femenino (restringido) se da más pronto en estas naciones que en los países anglosajones, donde se produce la lucha más temprano.

Reforma en Materia de Representación Política en México: Paridad en Todo y Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género

Sol Cárdenas Arguedas[1]

Ana Karen Cortés Hernández

La representación política se refiere a "hacer presente algo que de hecho no está presente". Este concepto se liga a la participación política, ciudadanía y la toma de decisiones vinculadas al poder. La forma en la que se comprende la representación política es fundamental para el entendimiento de su ejercicio, la responsabilidad y la responsividad; así como la transparencia y rendición de cuentas de su ejecución.

Pitkin clarifica nociones de entendimiento de la representación política. Ella manifiesta que se necesita "un modo de hacer justicia a las diversas aplicaciones más destacadas que se han hecho de la representación en contextos diferentes, cómo la cosa ausente se hace presente y quién considera eso de semejante forma".

La representación política como la conocemos actualmente surge de la mano del Estado liberal o de derecho y se encuentra estrechamente vinculada a la democracia liberal, valores como igualdad y libertad son producto de la Ilustración, de la Revolución Francesa, de la Revolución Industrial inglesa y de la Independencia de los Estados Unidos. Es así que, la política se comprende en el espacio público, donde históricamente las mujeres nos encontrábamos relegadas al espacio privado y bajo la tutoría de un hombre. Lo que implicaba que para participar en la política se debía ser ciudadano.

A través de la historia, la representación política se ha sustentado en el discurso político de la "universalidad" y la "neutralidad", y la realidad es que se ha naturalizado y operado como androcéntrica. Esto significa que no siempre se incluyó a todas ni a todos, fue hasta finales del siglo XIX y mayoritariamente en el siglo XX que las mujeres en el mundo alcanzamos el voto.

En pocas palabras, el patriarcado ha excluido históricamente a las mujeres de la representación política. Para contrarrestar estas asimetrías en las últimas tres décadas en nuestro país se han impulsado diversas reformas que han tenido impactos fundamentales en la representación política descriptiva de las mujeres.

Este capítulo tiene como objetivo analizar las reformas más relevantes en materia de representación política durante la Legislatura LXIV de la Cámara de Diputados y Diputadas. Para su análisis se divide en dos apartados.

El primero, expone la reforma constitucional que asienta la "Paridad en todo", que buscó complementar y ampliar la reforma política electoral de 2014 (puso en práctica la paridad de género en las candidaturas para cargos del poder legislativo en ambos niveles, local y federal). "Paridad en todo", como su nombre lo dice, transversaliza y extiende los alcances de esta paridad (ya no sólo a los cargos del poder legislativo) en los tres niveles del poder ejecutivo; así como en el poder judicial y organismos públicos autónomos.

1 Perspectiva de género en México: Cámara de diputados y Diputadas una visión multidisciplinaria. México: Cámara de Diputados. Legislatura LXIV. 2021. Págs. 23-35



De igual modo, en este apartado se contextualiza el marco en el que se presentó esta reforma, se presentan algunos de sus principales efectos político-electorales y se exponen algunas reflexiones en torno a la relevancia de alcanzar una representación política sustantiva de las mujeres en nuestro país.

En el segundo apartado, se abordan las reformas en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género que incorporan modificaciones y adiciones a diversas disposiciones de seis leyes generales y dos leyes orgánicas.

Con esta reforma se buscó, también, ampliar sus alcances, por un lado, de los protocolos para atenderla, incentivando una cultura en las instituciones políticas electorales que promovieran la no violencia y el respeto a los derechos políticos electorales de las mujeres, y por el otro, se tipifica esta forma de violencia como delito. De forma paralela, se presentan los datos más relevantes en materia de violencia política contra las mujeres en los últimos dos procesos electorales en México.

Este trabajo concluye exponiendo cuáles son algunos de los retos que enfrentamos las mujeres en nuestro país, para lograr avanzar tanto en materia de violencia política como de representación política.

“Paridad en todo” Cuotas de género y paridad

Desde la década de los noventa en América Latina y en México se pusieron en funcionamiento cuotas de género (acciones afirmativas o discriminación positiva), con el objetivo de terminar con prácticas patriarcales de exclusión y de dominación de las mujeres en la vida política, pública. En decir, se instauraron mecanismos jurídicos que buscaran garantizar e incentivar la inclusión de mujeres candidatas y, por consiguiente, mujeres en cargos de toma de decisiones al interior de los partidos y del Estado.

A partir de la implementación de las cuotas de género en nuestro país, se han observado una diversidad de modificaciones a nivel federal que fueron permeando poco a poco a nivel local y que han tenido impactos considerables en el aumento de la presencia de mujeres legisladoras, tanto en la conformación del Congreso de la Unión, como en los Congresos locales.

A la par de este acrecentamiento en la participación y representación política de las mujeres en nuestro país, también se incrementaron las renuencias y las distintas formas en las que se manifiesta la violencia de género, tal es el caso de la violencia política contra las mujeres. Por presentar algunos datos, los procesos electorales 2017-2018, hasta ese momento fueron los más violentos en nuestro país. Se presentaron entre 106 y 185 agresiones contra mujeres que incursionaron en la política según distintos reportes.

En el mes de julio de 2018, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) presentó su Noveno Informe Periódico de México, en donde si bien se reconocen los esfuerzos realizados por el Estado parte para superar el clima general de violencia y promover los derechos de las mujeres (...) lamenta que la persistencia de los altos niveles de inseguridad, violencia y delincuencia en el Estado parte, así como los problemas asociados a las estrategias de seguridad pública, estén afectando negativamente el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y las niñas.

En el apartado “Participación en la vida política y pública” de dicho informe, se recomienda al Estado mexicano:

impulsar medidas para incrementar y acelerar la participación de las mujeres en condiciones de igualdad en todos los ámbitos de su vida política, además que se impulsen las condiciones para alcanzar estos objetivos; adoptar medidas para combatir “las prácticas discriminatorias *de iure* y *de facto* de los partidos políticos” (p. 12) en los procesos electorales federales, locales y municipales que desincentivan a las mujeres (sobre todo a indígenas y a afromexicanas) a presentarse como candidatas en la contienda electoral, y armonizar la legislación local con el objetivo de “reconocer como delito la violencia política contra las mujeres, estableciendo responsabilidades en materia de apoyo, prevención, enjuiciamiento y sanción tanto para las autoridades federales, como las estatales y las municipales”.

Como se constatará en párrafos siguientes, estas recomendaciones han sido atendidas en buena medida por ambas reformas.

Transversalización de la paridad

Con la reforma política electoral de 2014, como se mencionó, se determinó la paridad de género en la postulación de candidaturas en el poder legislativo, tanto a nivel federal como local. De forma paralela, las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, pusieron en marcha diversos criterios y metodologías.

Sin embargo, garantizar la paridad de género implicaba la “Paridad en todo” o paridad transversal. Esta reforma fue producto de una lucha incesante de mujeres emprendedoras de políticas, organizaciones de la sociedad civil, legisladoras de diferentes partidos y activistas, quienes promovieron con los partidos políticos la aprobación de reglas para incluir mujeres en las candidaturas, aun cuando ellos mismos han sido barreras importantes para las mujeres que han querido participar en la política. Pese a todo, se ganó la batalla épica por la paridad, la cual sacudirá y cambiará el sistema político mexicano con miras a la construcción de una democracia más justa e igualitaria.

La reforma tuvo como Cámara de origen el Senado, después pasaría a la Cámara de Diputados y Diputadas, para después publicarse, el 6 de junio de 2019, en el Diario Oficial de la Federación, esta reforma significó que se modificaran nueve artículos de la Constitución.

Ahora bien, esta paridad va más allá de únicamente las candidaturas[5] del poder legislativo[5], se suman los otros dos poderes: del ejecutivo, específicamente el gobierno (administración pública: personas titulares de las secretarías de despacho y organismos públicos autónomos) y la postulación de candidaturas para las gubernaturas y ayuntamientos, y del poder judicial» a nivel federal y local.

Igualmente, en esta reforma se aprecia el uso de lenguaje incluyente, cambiando en la Constitución las palabras “varones” por “hombres”, “derechos del ciudadano” por “derechos de la ciudadanía”. Se modifican los artículos 52 y 53, donde ya no únicamente se habla de diputados, sino que ahora se menciona “diputadas y diputados”. Igualmente, en la Cámara de Senadores se mencionan también a las senadoras. También ahora se habla de “Presidente” y “Presidenta” Municipal.

En esta reforma se instauró que, el principio de paridad (específicamente a lo señalado en el Art. 41) se aplicaría en el proceso electoral 2020-2021” y que las legislaturas de las entidades federativas deberían realizar las reformas correspondientes en su legislación.

Hasta la administración pasada de un total de 236 integrantes de los gabinetes presidenciales, sólo 23 mujeres habían ocupado cargos en secretarías de Estado, “en 2017 solo el 17% de las secretarías de Estado tenían como titular a una mujer, mientras que en un 83% de las Secretarías, el titular era hombre”; en 2018 la integración del gabinete de Andrés Manuel López Obrador había concretado la paridad, colocando a ocho mujeres (50%) y ocho hombres (50%) en el gabinete. No obstante, con los últimos movimientos en su gabinete estos porcentajes se movieron, a nueve hombres (56.2%) y ocho mujeres (43.8%).

Con respecto a las mujeres titulares de secretarías en el ejecutivo local, solo cinco de 32 entidades federativas cuentan con 50% de mujeres o más; cinco» cuentan entre 30 y 39%; 13» entre 20 y 29%; y nueve» con menos del 20%.

En estos procesos electorales 2020-2021 se postularon 56 candidatas (47.9%) para las quince gubernaturas estatales, en contraste con los 61 candidatos (52.1%) de un total de 117 candidaturas[7]. Se nota una diferencia con los comicios a gubernaturas estatales de 2017-2018, en los cuales de nueve entidades federativas (Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán) solo el 22% de candidaturas registradas pertenecían a mujeres, antes bien el 78% restante eran hombres, habiendo estados como Chiapas y Yucatán en los que no hubo candidaturas de mujeres.

Hasta este momento en nuestro país han sido gobernadoras[8] nueve mujeres. Al contrastar los resultados de 2018 con los de 2021, se advierte que, en 2018, se eligieron dos (22.2%) gobernadoras (Ciudad de México y Puebla) de nueve gubernaturas en disputa.

Por el contrario, en 2021 se aprecia que, por primera vez tendremos el mayor número de gobernadoras de forma simultánea (véanse Programas de Resultados Electorales Preliminares locales, PREP). De las quince gubernaturas en disputa, seis serán gobernadas por mujeres (Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero y Tlaxcala), representando el 40% de las 15 donde se renovó el ejecutivo estatal, lo que significa que cuando las gobernadoras electas entren en funciones, el 18.5%” de la población tendrá al frente de su poder ejecutivo local a mujeres.[17] [18] [19] [20]

En el caso de las presidencias municipales[2’] o alcaldías, las candidaturas[22] de la Ciudad de México en las elecciones 2021 fueron 133 en total, 66 de mujeres (49.6%) y 67 hombres (50.4%), esto se reflejó en el crecimiento de las alcaldesas electas, siendo elegidas ocho de 16 (50%), logrando la paridad en esta entidad (IECM, 2021). De igual forma, se percibe una diferencia con respecto a la elección 2018 pues solo fueron electas cuatro alcaldesas 25%), las candidatas fueron

48 mujeres (48.9%) y 50 hombres (51.1%).

En cuanto a las candidaturas para diputaciones federales, en 2018, fueron 2,919 en total, de las cuales 1,459 fueron mujeres (49.9%) y 1,460 (50.1%) hombres; los partidos que postularon mayor número de candidatas fueron el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con 221 y el Partido Nueva Alianza..

Por el contrario, en 2021, fueron en total 3,471 candidaturas (INE, 2021b), de las cuales 1,861 (53.6%) fueron mujeres y 1,610 hombres (46.4%); los partidos que postularon mayor número de candidaturas mujeres fueron Fuerza por México (FxM), 256 y Movimiento Ciudadano (MC), 247.

Actualmente la Cámara baja se compone por 241 diputadas (48.2%) y 259 diputados[26] (51.8%). Mientras que, de acuerdo con los resultados de la elección 2021, el Instituto Nacional Electoral (INE) estima que la Cámara se compondrá por 248 diputadas**27** (49.6%) y 252 diputados (50.4%)». En este sentido, en la próxima legislatura federal habrá siete diputadas más que en la actual.

De igual manera, cabe mencionar que se visualizan también avances considerables en materia de acciones afirmativas en postulación de candidaturas a diputaciones federales, este fue el caso para personas indígenas**29**, con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual, migrantes y residentes en el extranjero.

Referente a la conformación de los Congresos locales de las 32 entidades federativas en el país, tomando en consideración los resultados 2021 y sumando los de las dos entidades federativas (Quintana Roo y Coahuila) que tuvieron elecciones en 2019 y 2020, respectivamente, se puede apreciar que de las 28 entidades federativas con información disponible en 18[32] de ellas (64.3%) las mujeres legisladoras son mayoría en sus asambleas, y además en cuatro (14.3%) se visualizan Congresos paritarios (50% hombres y 50% mujeres). Al comparar estos resultados con 2018 se aprecia que de un total de 27 entidades federativas que tuvieron elecciones para renovar sus Congresos locales, 11 de estos (40.7%) se conformaron mayoritariamente de legisladoras, mientras que cuatro (14.8%) fueron paritarios (50% diputados y 50% diputados).

El poder judicial “tanto en el ámbito federal como en el local, es uno de los espacios de mayor rezago en lo que concierne al número de mujeres que ocupan las posiciones de mayor jerarquía, como ministras, Magistradas y Juezas”. Con relación a la presencia de magistra- das en los tribunales electorales locales se advierte que 13[37] estados (40.6%) cuentan con 50% o más de mujeres, tres[3]» (9.3%) tienen entre 39% y 49%, 12[39] (37.5%) entre 29% y 39%, una (3.1%) entre 29 y 19% y tres (9.3%) ninguna. Igualmente, 21 entidades**42** (66%) cuentan con mecanismos de género en los tribunales electorales de las entidades, en cambio, 11 (34%) no cuentan con ellos.

Como se puede notar, cuanto mayor es el número de candidatas mayor es el número de mujeres electas. Lo que implica que esta reforma es un gran avance en nuestro país en el ámbito de la representación política y conformación de los distintos órganos de gobierno, aunque quedan elementos pendientes por avanzar, como es la paridad en el poder judicial.

Es indudable que en los poderes legislativo y ejecutivo se percibe un progreso sustancial para la democracia en nuestro país, en la última década ha aumentado significativamente la presencia de mujeres en la toma de decisiones y la representación política.

Sin embargo, aún tenemos retos por trabajar y avanzar, por un lado, se debe cuestionar la lógica propia del poder y la representación política naturalizada en la masculinidad hegemónica. Lógica que sigue generando oposición. Las renuencias se vislumbran desde los altos niveles de violencia política contra las mujeres en razón de género que vivimos en el acceso y en el ejercicio del poder (véase apartado siguiente), hasta actitudes de letargo y falta de voluntad política en muchas ocasiones por parte de actores políticos y partidos políticos para erradicar las asimetrías

de género; un ejemplo de esto fue el proceso de armonización a nivel local de las reformas, tal fue el caso de la reforma de “Paridad en todo” que entre junio de 2020 y abril de 202i(...) los partidos promovieron acciones de inconstitucionalidad contra las reformas aprobadas por los congresos locales en varias entidades federativas como Puebla, Baja California, Veracruz, Chiapas, Tlaxcala, Morelos, Tamaulipas, Querétaro y Guerrero.

Por el otro lado, se debe analizar el hecho de que, aunque haya un mayor número de mujeres legisladoras o en la toma de decisiones, esto no significa forzosamente que estas legislarán y ejecutarán tomando en consideración la agenda feminista. Es por esto que la discusión que queda pendiente en el ámbito de la representación es la diferencia entre lo que se entiende por representación descriptiva, frente a la sustantiva.

La realidad es que estamos logrando una representación descriptiva, pero necesitamos adquirir una sustantiva, porque ésta es una propuesta directamente enlazada a la acción de quienes representan, es la “introducción de prioridades y de una agenda legislativa específica por parte de aquellos elegidos para los puestos representativos”.

En la representación sustantiva, las y los representantes aceptan una responsabilidad en la que deben dejar de actuar por sí mismos y deben comenzar a actuar por sus representadas y representados; se trata de poner en la agenda legislativa los intereses de quienes representan, recibir obligaciones y no sustituir a la ciudadanía, sino actuar conforme a esta.

La violencia política contra las mujeres es una forma de violencia de género que se manifiesta en diversas esferas y ámbitos en el acceso y ejercicio del poder político por el hecho de ser mujeres. Su propósito es impedir, obstaculizar, restringir, vulnerar, afectar y/o evitar que estas a) participen y accedan a cargos públicos, buscando que se retiren de la contienda; y b) ejerzan plenamente las atribuciones referentes a sus cargos públicos o de representación política. A su vez, esta violencia puede ser producida y reproducida por diversas instituciones políticas y por los mismos sujetos.

En México, la primera iniciativa legislativa para tipificar este tipo de violencia se presentó en 2012 y a partir de ahí se presentaron más de cuarenta iniciativas, sólo entre 2015 y 2019 en ambas Cámaras se presentaron 22 iniciativas.

Paralelamente, en 2016, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en conjunto con otras instancias aprobaron la primera versión del Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres (PAVPM), misma que fue actualizada en 2017, desde entonces este tipo de violencia se enmarcaría en la violencia de género. En 2018, la Sala Superior del TEPJF emitió la jurisprudencia 21/2018, que fija los elementos para acreditar la existencia de violencia política de género que debe considerar en el acto u omisión, quien juzga.

En abril de 2020, se reformaron y adicionaron disposiciones en seis leyes generales, entre las que se encuentran: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), Ley General de Partidos Políticos (LGPP), Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE), Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA); así como en dos leyes orgánicas, Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Estas modificaciones tuvieron como Cámara de origen la de Diputados y Diputadas y la revisora fue el Senado, además fue producto de la “alianza exitosa de activistas, políticas de todos los partidos, representantes electas y académicas, lo que se ha denominado como el movimiento amplio de mujeres, conformado por organizaciones como ‘Mujeres en Plural’, ‘50+1’, entre otras”.

Es así que, entre los cambios más relevantes se visualiza, por ejemplo, que, en la LGAM-

VLV, se incluye a la violencia política contra las mujeres como una manifestación más de la violencia de género, se determina qué se entiende por esta, y se enumeran las conductas que podrían ser consideradas como una manifestación de este tipo de violencia.

Asimismo, tanto para el INE como para los OPL se define que deberán incorporar la promoción de una cultura de la no violencia contra las mujeres, así como la incorporación de la perspectiva de género en el monitoreo a las trasmisiones sobre las precampañas y campañas electorales, y sancionar las conductas que impliquen violencia política contra las mujeres en razón de género.

Además, se instituye que uno de los requisitos para obtener una senaduría o diputación es "no estar condenada o condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género". Queda instaurado que el INE deberá garantizar la paridad de género y los derechos humanos de las mujeres en el ámbito electoral y político.



Igualmente, se definen medidas cautelares y procedimientos sancionadores. En la resolución de los procedimientos sancionadores, la autoridad resolutoria deberá considerar ordenar medidas de reparación integral, tomando en consideración: a) indemnización de la víctima, b) restitución inmediata en el cargo al que fue obligada a renunciar por motivos de violencia, c) disculpa pública y d) medidas de no repetición.

En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación se instituye que se podrán promover juicios por temas de violencia política contra las mujeres.

En la LGPP, se dispone que los partidos políticos[46] deberán garantizar la paridad en las candidaturas; asegurar la igualdad de condiciones la participación de mujeres y hombres en su

vida interna, respaldar a las mujeres el ejercicio de sus derechos políticos y electorales libres de violencia política, sancionar por medio de los mecanismos y procedimientos internos actos de violencia política contra las mujeres, así como garantizar la no discriminación por razón de género en la programación y distribución de tiempos del Estado.

En la Ley General en Materia de Delitos Electorales se determinan las conductas de violencia política que se consideran delitos y sus respectivas sanciones que implican prisión y multas.

Las modificaciones antes mencionadas en violencia política contra las mujeres tendrían efectos importantes tanto a nivel local como para las autoridades electorales (tanto jurisdiccionales como administrativas). A nivel local, en el proceso de armonización de las reformas electorales en este tema, Freidenberg y Gilas, con corte al mes de septiembre de 2020, señalan que "la mayoría de las modificaciones realizadas a las normas se han centrado en las leyes para una vida libre de violencias y en las leyes electorales, que han sido reformadas por 23 y 21 estados".

Ambas reformas son fundamentales, e innegables sus efectos positivos en el impulso y protección de los derechos político-electorales de las mujeres en nuestro país. La reforma "Paridad en todo" de 2019 muestra efectos claros y visibles en el incremento de las mujeres en espacios de representación política y de toma de decisiones a nivel federal y local. Alza que ya venía avanzando de forma relevante desde la reforma de 2014 y que, desafortunadamente, ha ido acompañada del crecimiento de la violencia política contra las mujeres.

La reforma de abril de 2020 enmarca a esta violencia en la violencia de género y, al definirlo en la ley, desnormaliza y deslegitima esas conductas y comportamientos patriarcales al interior de los partidos políticos y de las propias instituciones políticas electorales. La complejidad de solución no es por falta de avance en esta agenda por parte de estas organizaciones, más bien radica en que lo formal-legal se transforme en voluntad y práctica política feminista.

La visibilización del problema de la violencia política contra las mujeres en razón de género es una situación que ya estaba ahí y que, como se señaló, se sigue recrudeciendo conforme las mujeres vamos ganando presencia en ese espacio público, el cual por derecho también es nuestro.

Estamos frente a un problema de justicia, de paridad de participación. De acuerdo con esta interpretación democrática radical del principio de igual valor moral, la justicia exige disposiciones sociales que permitan a todos participar como iguales en la vida social. Superar la injusticia significa desmantelar los obstáculos institucionales que impiden a algunas personas participar a la par que otras, como interlocutores plenos en la interacción social.

Sigue hacer frente a las renuencias y terminar con la predominancia de las reglas no escritas sobre lo legal-formal, que lo formal-legal se institucionalice, se vuelva también regla no escrita, porque el patriarcado y el machismo aún se encuentran profundamente arraigados[52] en nuestro país.

Las mujeres necesitamos una representación política sustantiva y para alcanzarla primero requerimos estar en los espacios de deliberación y toma de decisiones y, sobre todo, que esos espacios sean libres de violencia. El impulso de lo anterior justamente es lo positivo de estas reformas.

Finalmente, es primordial afirmar que no se puede hablar de democracia en un país donde no exista la pluralidad y diversidad. En pocas palabras, no hay ni habrá democracia sin las mujeres participando, actuando y tomando decisiones en el espacio público.