



Tesis doctoral

**“La política de igualdad de género en México:
dilemas, retos y perspectivas”**

Doctoranda

Margarita María Sánchez-Gavito Díaz

Para obtener el Título de

Doctora por la Universidad Rey Juan Carlos

Directora: Dra. Rut Bermejo Casado

12 06 14

XXXXX

Dedicatoria

Gracias, Mamá:
lo que soy, te lo debo a ti

Abrazo con cariño
a mis compañeros de la vida,
a mis hermanos.

Agradecimientos en México

Agradezco al
Dr. Pedro Aspe Armella
por su apoyo incondicional
y sus valiosos consejos,
durante toda mi trayectoria
político/administrativa.

Agradezco al
Dr. Luis F. Aguilar Villanueva
por su asesoría y literatura para
la realización de esta investigación

Agradecimientos en España

Universidad Rey Juan Carlos

Agradezco a la
Dra. Laura Nuño Gómez
Directora de la Cátedra de Género
por su invitación y apoyo para
la participación en dos maestrías en
Políticas de Igualdad de Género y
promover mi ingreso al doctorado.

Agradezco a la
Dra. Rut Bermejo Casado,
mi Directora de tesis doctoral,
por transmitirme su vocación investigadora
y su dirección en la construcción
de Políticas Públicas.
Por su inteligente orientación,
paciencia y dedicación.

Glosario de Abreviaturas	Descripción
ALDF	Asamblea Legislativa de Representantes en el Distrito Federal o el Congreso Local del DF
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior en México.
APA	Acuerdos de actuación Político-Administrativo
APF	Administración Pública Federal
CCE	Consejo Coordinador Empresarial
CDHNU	Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas
CEAMEG	Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
CEDOC	Centro de Documentación del INMUJERES
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIDE	Centro de Información y Desarrollo Económico
CIMMYT	Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y el Trigo
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
COFIN	Cofinanciamiento
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
COLMEX	El Colegio de México
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
CONAVIM	La Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Ubicado en la SEGOB.
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación
CONMUJER	Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer
CONAZA	Comisión Nacional de las Zonas Áridas
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CUIS	<i>Credit Union Insurance Services</i>
DF	Distrito Federal
DICONSA	Distribuidora CONASUPO
DG	Diagnóstico de Género
DG de la APF	Diagnóstico de Género de la Administración Pública Federal
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENDIREH	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares

ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
FEM	Foro Económico Mundial
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FONAES	Fondo Nacional de Empresas de Seguridad
GGGR	Global Gender Gap Report
IBGM	Índice de Brecha de Género Mundial
IDG	Índice de Desigualdad de Género
IFE	Instituto Federal Electoral
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal
INEGI	Información General del Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INMUJERES	Instituto Nacional de la Mujeres
INSTRAW	Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer
JG	Junta de Gobierno del INMUJERES
LICONSA	Leche Industrializada CONASUPO S. A. de C. V.
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFT	Ley Federal del Trabajo
LGAMVLV	Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LGIMH	Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
OCDE	Organización y Cooperación al Desarrollo Económico
ONU Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PCI	Programa de Cultura Institucional, de la Secretaría de la Función Pública
PEA	Población Económicamente Activa
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación

PEG	Perspectiva de Género
PESA	Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POAS	Programas Operativos Anuales
POTS	Portales de Obligaciones de Transparencia
POPMI	Programa de Organización Productiva de Mujeres Indígenas
PPA	Programas de actuación Político-Administrativo
PROIGUALDAD	Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
PROFEDET	Programa de Igualdad de Condiciones Laborales. Dependiente de la STPS
PROMUSAG	Programa de la Mujer en el Sector Agrario
RUSP	Registro Único de Servidores Públicos, dependiente de la Secretaría de la Función Pública
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Social y Pesca
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SFP	Secretaría de la Función Pública
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNIMH	El Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres fue creado en el 2008,
SNPD	Sistema Nacional de Planeación Democrática
SSA	Secretaría de Salubridad y Asistencia
STPS	Secretaría de Trabajo y Previsión Social
UI	Unidades de Igualdad
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

ÍNDICE

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN	15
1.1 Objeto de estudio	16
1.2 Metodología y fuentes	19
1.3 Objetivos de la investigación	21
1.4 Plan de exposición	25
CAPÍTULO 2. EL PROBLEMA DE LA DESIGUALDAD DE GÉNERO EN EL PENSAMIENTO POLÍTICO	29
2.1 La igualdad de género como un derecho humano	30
2.2 Los ámbitos de la igualdad–desigualdad en México	32
2.3 La discriminación de las mujeres en el ámbito laboral	40
2.3.1 Consecuencias de la desigualdad de género	43
2.3.2 La mirada del Estado a la desigualdad de género	51
2.3.3 Vinculación de la desigualdad de género a las políticas públicas	56
2.4 Recorrido de la política de integración de las mujeres a la vida pública	63
2.5 El nacimiento del Feminismo	71
2.5.1 Compendio de estudios feministas sobre la desigualdad de género	74
2.5.2 El feminismo como estudio sistemático de la desigualdad de género	82
2.6 El feminismo en México	85
CAPÍTULO 3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO Y SU PAPEL EN LA DEMOCRACIA MODERNA	91
3.1 La sociedad civil, poder y empoderamiento	92
3.2 Gobernanza, política y mujeres	95
3.2.1 Hacia el Gobierno por Políticas	102
3.2.2 Las fases de las políticas públicas	109
3.3 Las políticas gubernamentales en México: viejo y nuevo estilo de hacer políticas	119
3.3.1 El Plan Nacional de Desarrollo y los rezagos en el Sistema de Planeación	121
3.3.2 La política de igualdad de género es: ¿una política gubernamental del viejo estilo de gobernar?	125
3.4 La política gubernamental para combatir la desigualdad de género	128
3.4.1 Breve historia de la discriminación de las mujeres	130
3.4.2 La invisibilidad, el principal problema de la desigualdad de género	135
3.4.3 Las mujeres contra la invisibilidad gubernamental: conformar una masa crítica	138
3.5 Evaluación de las Políticas Públicas: La política de igualdad de género	139
3.6 Las políticas públicas a debate	141
3.7 Pensar como analista político	144
CAPÍTULO 4. UN PASO DECIDIDO HACIA LA IGUALDAD DE GÉNERO: EL INMUJERES	151
4.1 El Instituto Nacional de las Mujeres (2001-2011)	152
4.1.1 Principios jurídicos nacionales e internacionales	157
4.1.2 La política de la igualdad de género a diez años del INMUJERES	172
4.1.3 El Diagnóstico de Género del INMUJERES y la integración del personal	173
4.1.4 Sus recursos	177
4.2 Balance y perspectivas de la política de igualdad de género desde el INMUJERES	187
4.3 La desigualdad de género en el Presupuesto Nacional	189
4.3.1 Evaluación del PEF y el Anexo 10 del PEF-2011	195
4.3.2 Análisis cualitativo del Anexo 10 del PEF	205
4.3.3 Análisis general del Anexo 10 del PEF, según Equidad de Género A.C.	206

CAPÍTULO 5. LA IGUALDAD DE GÉNERO COMO VÍNCULO DEL DESARROLLO ECONÓMICO	207
5.1 La desigualdad de género en la APF y su impacto en la sociedad	208
5.2 Diagnóstico de la política de igualdad de género en la APF (2001 a 2011)	210
5.2.1 Las bases de datos desagregados por sexo en la APF	212
5.2.2 El Diagnóstico de Género en la APF	215
5.3 Los impactos sociales de la política de igualdad de género	224
5.4 La desigualdad de género dentro del ámbito internacional	225
5.4.1 Áreas de oportunidad para México, según el Foro Económico Mundial 2010	230
5.4.2 Principales impactos en el ámbito laboral	231
5.5 Población económicamente activa	232
5.6 Avance del empoderamiento de las mujeres en México	242
5.7 Importancia de la transversalidad de la perspectiva de género y del empoderamiento de las mujeres	245
5.7.1 Importancia de la transversalidad de la perspectiva de género	246
5.7.2 Importancia del empoderamiento de las mujeres	248
5.8 La igualdad de género como vínculo del desarrollo económico	252
5.8.1 Medidas de acción positiva en el ámbito laboral	255
5.8.2 México ante el desafío de crecer y ser un país competitivo	257
CAPÍTULO 6. LA FEMINIZACIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO	261
6.1 Definición de la pobreza	261
6.2 La pobreza, la más lacerante desigualdad	269
6.2.1 La pobreza en las políticas públicas	271
6.2.2 Epistemología de la pobreza	277
6.3 La pobreza en la Región	279
6.4 La pobreza en México: El CONEVAL	281
6.4.1 El Programa Oportunidades desde la óptica gubernamental	286
6.4.2 Solidaridad y los antecedentes del Programa Oportunidades	298
6.4.3 Los programas para combatir la pobreza en Oaxaca	301
6.4.4 La política pública en los proyectos productivos. Microcréditos a las mujeres	305
6.4.5 Programa nacional de financiamiento al microempresario/a y el Fondo de Micro-financiamiento a mujeres rurales	306
6.5 Casos de éxito en México	314
6.6 La perspectiva de género en los microcréditos, una propuesta viable	317
6.7 La política pública de la pobreza a debate	321
CAPÍTULO 7. HACIA UNA NUEVA CIUDADANÍA	325
7.1 Una Propuesta de política pública para la igualdad de género	326
7.1.1 Implementación de la política de igualdad de género	326
7.1.2 Bases para la nueva propuesta	327
7.1.3 Principales criterios internacionales	328
7.1.4 La nueva propuesta de la política pública para la igualdad de género	329
7.2 Implementación del nuevo Órgano rector de la política de igualdad de género	334
7.2.1 Criterios fundamentales para la política de igualdad de género	336
7.2.2 Objetivos	338
7.2.3 Recursos	341
7.2.4 Marco jurídico	343
7.2.5 Recursos para la organización del Órgano rector	344
7.3 Principales programas	350

7.3.1 Programas para impulsar el empoderamiento de las mujeres	351
7.3.2 Programas para el desarrollo personal de las mujeres	361
7.3.3 Programas para dirigir la corresponsabilidad social y la conciliación de la vida laboral, familiar y social	368
7.3.4 Programas para la superación de la pobreza	372
7.3.5 Programas para erradicar la violencia de género	374
7.3.6 Programas para lograr la nueva ciudadanía	376
7.4 Propuestas para la implementación del nuevo Órgano rector de la política de igualdad de género	380
7.4.1 Dos propuestas de presupuestos	381
7.4.2 Una propuesta para el PEF con perspectiva de género	383
7.4.3 Dos propuestas legislativas	386
7.4.3.1 Propuesta: Ley del Órgano rector de política de igualdad de género	387
7.4.3.2 Propuesta: Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres	389
CAPÍTULO 8. CONCLUSIONES GENERALES	393
BIBLIOGRAFÍA	417
SITIOS CONSULTADOS EN LA WEB	431
ANEXOS	439
Anexo 1. Relación de nombres de personas entrevistadas	439
Anexo 2. El Comité de Expertas de la CEDAW	440
Anexo 3. Objetivos Estratégicos del PROIGUALDAD 2009- 2012	442
Anexo 4. Síntesis de los procesos de salud/enfermedad de las mujeres en la última década	444
Anexo 5. La Feminización de la Pobreza. IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 1995	446
Anexo 6. Las Conferencias Mundiales de Mujeres auspiciadas por la ONU	449
Anexo 7. La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares (ENDIREH, 2006)	452
Anexo 8. Los Derechos de las mujeres	454
Anexo 9. Dos Propuestas legislativas	458

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

La desigualdad de género. Un problema público ancestral, presente en todos los ámbitos de la vida, en todos los países del mundo. Desigualdad que se manifiesta en la diferencia abismal que existe entre la vida de los hombres y la de las mujeres. Diferencia marcada por la supremacía del hombre, como medida de todas las cosas y en el sometimiento, abuso y opresión a las mujeres; aunado esto, al impedimento que tienen ellas, para gozar plenamente de los derechos que les corresponden como ciudadanas. Desigualdad que ha sido, y sigue siendo, invisible para los gobernantes (Lagarde, 2012: 25). Como en otros países, México no está exento de presentar la desigualdad de género, problema público que se observa en la mayoría de los ámbitos de la vida, así como también está presente la ceguera del Gobierno.

La desigualdad de género en México es analizada en esta tesis doctoral a la luz de las políticas públicas; sin embargo, sería demasiado extenso explorar todos los espacios de actuación, convivencia y participación entre las y los mexicanos. Con el fin de centrar la investigación, se eligió la primera década política del siglo XXI (2001-2011), a partir de la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, el Órgano rector y operativo de su política, y para efectos de esta investigación, se seleccionaron dos ámbitos representativos de la vida, donde se exponen con claridad las acciones de dominación de los hombres hacia las mujeres, así como la brecha de desigualdad que existe entre ellos. Dichos ámbitos son el laboral y el de la pobreza. Espacios en los que se presenta la mayor desigualdad de género y un retraso considerable de las mujeres en comparación con los hombres.

Al mismo tiempo resulta sorprendente observar en México y en el mundo que las mujeres, pese a haber sido relegadas por siglos al ámbito privado, obligadas a aceptar el rol de amas de casa y a asumir la responsabilidad y el cuidado de los hijos, de los adultos mayores y de los enfermos, han logrado conquistar altos niveles académicos. Muchas de ellas son profesionales que se han licenciado en diversas carreras, obtienen maestrías o doctorados en todos los países del mundo occidental. Sin embargo, por razones discriminatorias que se descubren y se analizan a lo largo de esta investigación, las mujeres, al sumarse al ámbito laboral, se ven impedidas para desarrollarse a plenitud dentro de su profesión y algunas aún están en desventaja en el salario que perciben a pesar de desempeñar el mismo trabajo que los hombres. Además, se tiene constancia de que ellas sufren

toda clase de violencia por razón de sexo, son eliminadas de otros privilegios laborales y con frecuencia encuentran barreras infranqueables para ascender en su centro de trabajo (Lagarde, 2012: 32).

En el capítulo 6 de esta tesis doctoral, se demuestra que la pobreza en México, como en el mundo, se ha feminizado en los últimos 40 años¹. En este país, la desigualdad de género es patente, por lo que es posible pensar que, si las políticas para su combate no son diseñadas con un enfoque de género, considerando además que las mujeres se encuentran en mayor desventaja que los hombres, este problema público y ancestral permanecerá por siglos. Asimismo, se demuestra en este mismo capítulo, que por más recursos económicos que se destinan para su erradicación, aún no se tiene constancia de haber podido sacar a las personas de esta lamentable situación; como sí se tienen datos de que aumentan el número de personas que caen en esta desgracia. Lo que hace pensar como un hecho real que las políticas gubernamentales para mejorar la calidad de vida de las personas que viven en aquellos círculos de pobreza, continúan siendo asistencialistas y han resultado ser un fracaso, aunque muchos no lo vean así.

Ambos temas, el ámbito laboral y los círculos de pobreza en México, se revisan a la luz de la disciplina de análisis de políticas públicas y se estudian desde la concepción de la política destinada a combatir la desigualdad de género a nivel nacional, igualmente se observa si la actual política ha sido eficaz o si habrá necesidad de plantear una nueva política pública que logre acortar la brecha de desigualdad entre las mujeres y los hombres en estos y en los demás ámbitos de la vida nacional.

1.1. Objeto de estudio

Para evaluar la política que combate la desigualdad de género en México durante la primera década del siglo XXI (2001-2011), será necesario partir de las fases y del rigor de la disciplina de análisis de las políticas públicas. Desde su diseño, como una política pública independiente, se tratará de indagar si fue parte de algún plan nacional y si cuenta con todas las herramientas jurídicas, materiales, económicas y sociales, como así lo recomiendan Aguilar Villanueva (2004) y Subirats y otros (2008), entre varios académicos. Conocer cómo fue considerada dentro de la agenda nacional y si su implementación en las dependencias de la APF estuvo consolidada y sustentada por las

¹ Como lo manifestó Naciones Unidas en la IV Conferencia de las Mujeres, realizada en Pekín, China en 1995 (ver Anexo 6).

unidades de género para obtener un óptimo control y seguimiento del buen desarrollo y cumplimiento de la política. Conocer si los recursos con los que fue dotada fueron adecuados y suficientes, si se cumplió con la transversalidad de la perspectiva de género en todas las dependencias de la APF, como así lo promueve su principal programa, el PROIGUALDAD, y si el empoderamiento de las mujeres en el ámbito laboral avanza en todo el país. Y, por último, si los impactos producidos en la sociedad, lograron cambios importantes en la mentalidad y en el comportamiento de la ciudadanía, así como si se conocieron los posibles obstáculos que han hecho retroceder a las mujeres en algunos ámbitos de la vida.

Será interesante para esta investigación reconocer, como sustento de esta nueva política, diseñada e implementada en 2001, si se profundizó e investigó sobre cómo ha enfrentado el Gobierno de México la desigualdad de género en la primera década del siglo XXI a partir de los compromisos establecidos en la IV Conferencia de Mujeres en Beijing en 1995. En esa fecha, los Gobiernos de 187 Estados miembros de Naciones Unidas firmaron distintos acuerdos y tratados internacionales, donde pactaron luchar por conquistar la igualdad de género en todos los ámbitos de la vida, así como después de aprobada por el Congreso de la Unión la ley respectiva. En 2001 se creó el Órgano rector de la política de igualdad de género, depositado en el Instituto Nacional de las Mujeres, el INMUJERES, al cual le fue diseñada e implementada una política gubernamental a nivel nacional dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

A su vez se valora, como un hecho extraordinario, que otro organismo internacional, además de Naciones Unidas, haya hecho un reconocimiento a la política de igualdad de género. Se trata del Foro Económico Mundial², el cual al dar a conocer las evaluaciones en el Informe Anual de Competitividad Global en 2008³, incluye, dentro de sus propias mediciones, el Índice de Desigualdad de Género (IDG) como uno de los cuatro índices para evaluar el desarrollo social, económico y político de cada país.

El FEM hace públicos sus informes anuales desde 1979 como resultado de varias investigaciones sobre economía, las cuales le permiten hacer comparaciones de las ventajas competitivas entre los

² Foro FEM o WEF por sus siglas en inglés.

³ Informe Anual de Competitividad Global de la Cumbre sobre la Agenda Global, 2008, en presencia de 700 expertos mundiales, realizada en Dubai. Dic 15, 2008.

países miembros evaluados, análisis que resulta altamente valorado por cada uno de los Estados parte. En este marco internacional que tiene como fundamento valorar las ventajas competitivas se inserta la política mexicana.

Como una aportación especial, esta investigación persigue la finalidad de cooperar con el Gobierno federal en el diseño de una nueva política pública para combatir la desigualdad de género. Se pretende contribuir a hacer de México un país competitivo en su mercado y en su economía. Se trataría que la nueva política logre impulsar a las mujeres, en forma decidida, a mejorar su calidad de vida y empoderarlas con el fin de propiciar la competencia real, logrando su óptima participación en la vida social y económica.

Para alcanzar estos grandes propósitos se requerirá hacer un alto en el camino y realizar una evaluación profunda del INMUJERES, como el organismo clave de esta política pública en México. Evaluación que más adelante habrá de realizar la Cámara de Diputados, la cual someterá su comportamiento (a más de diez años de creación) a un examen exhaustivo, que permita dar cuenta de sus observaciones y evaluación general al Gobierno de México y a la ciudadanía en general, además de dar a conocer los avances logrados en materia de igualdad entre mujeres y hombres en el campo laboral y en el ámbito de la pobreza. En este sentido, se buscará reconocer si la política pública en cuestión estuvo encaminada a proteger y a empoderar a las mujeres para erradicar la violencia y la discriminación que padecen como fueron planteados los objetivos de esta institución en su momento.

En relación con el análisis y evaluación de la política de igualdad de género en México, se le dio un marco teórico a la investigación, como lo sugiere (Subirats y otros, 2008:12), bajo el enfoque del análisis de políticas públicas, considerando que la evaluación de una política pública es la fase final de su propio ciclo de vida. Para ello es preciso situar el proceso de evaluación de la política que se estudia dentro del contexto político en el que se creó e implementó, de tal manera que se podrá distinguir dentro del análisis las fases y el desarrollo de las propias actividades, en este caso de su Órgano rector. Se consideró necesario comprobar si la política, materia de esta investigación, forma parte del modelo de políticas gubernamentales fundadas con rasgos característicos del Estado mexicano posrevolucionario que han prevalecido hasta nuestros días, según Aguilar Villanueva que

trata en varios artículos de su obra *Antología de Políticas Públicas* (1996a), y donde el autor da cuenta, que en México las políticas aún no han alcanzado el perfil que conlleva la disciplina de la política pública. Asimismo, vale la pena considerar si el ejercicio de análisis que se realice al revisar una política ya implementada, logró avances en algunos ámbitos, como es el caso de la desigualdad de género.

En el planteamiento de la investigación de esta política se revisó como lo señalan (Franco y otros, 2011: 33), quienes afirman que una investigación con enfoque de género debe tener en cuenta la recopilación de datos que diferencien a ambos sexos o, dicho de otra forma, los datos que se analicen es necesario que se presenten desagregados por sexo. De esta manera se podrán evidenciar las relaciones de desigualdad entre las mujeres y los hombres, así como sus causas y consecuencias. Al mismo tiempo, por ser la desigualdad de género un problema público dentro del campo de los derechos humanos, se buscará revisar si los métodos elegidos son los adecuados para obtener resultados fidedignos de los programas implementados, a partir de los criterios de funcionalidad, población beneficiada, pertinencia y resolución del problema, como también lo recomiendan estas autoras.

1.2 Metodología y fuentes

Como método de análisis de políticas públicas, se aborda el estudio y la revisión de cada fase o actividad de la política gubernamental. Dicho enfoque propone como base, un objetivo general que busque conocer la realidad en la evaluación de los programas y actuaciones de la política. De esta manera se continúa con el método de seguimiento de estudio de caso para realizar la investigación de esta política, así como se analiza la complejidad y el alcance de la misma dentro de su multidimensional ambiente. Al seleccionar el estudio del Órgano rector de la política de igualdad de género en México, el INMUJERES, durante el periodo 2001 a 2011 se pretende dar resultados de su actuación en el ámbito laboral y en el ámbito de la pobreza, así como los impactos producidos en la sociedad mexicana después de su implementación.

Si se tiene en cuenta el valor que se otorga a los estudios de caso, los cuales pueden ser ateóricos, interpretativos, generadores de hipótesis, confirmadores de teoría o discordantes, como los señala

Liphart 1971: 56, el estudio de caso que se presenta en esta tesis doctoral se clasifica como afirmador de hipótesis y generador de teoría, lo cual consiste en hacer planteamientos hipotéticos sobre la función y actuación de una política pública determinada, así como se evalúa dentro de un contexto y en un momento determinado. De esta manera, las conclusiones responderán a las hipótesis planteadas y se apoyarán en hechos concretos, reales y medibles.

Las técnicas para la recopilación y análisis de la información han sido tres: recopilación de información, básicamente recogidas de la página web del INMUJERES y otros documentos de consulta para el conocimiento de las políticas públicas propuestos por diferentes autores, como se da cuenta de ello al final de la tesis en los sitios consultados en la web; por medio de libros y apuntes varios que se encuentran en la bibliografía, así como observaciones e investigaciones puntuales en las dependencias de la APF o en los organismos descentralizados del Gobierno federal. También se recurrió a entrevistas abiertas y semi-estructuradas –en todos los casos presenciales– a servidores públicos, técnicos en ciertas materias que laboran en distintas dependencias como: la STPS, la SHCP, el CONEVAL y la SFP, o en algunas organizaciones de la sociedad civil seleccionadas por su conocimiento experto en la materia. Se hace necesario comentar que en algún caso se realizó una erogación económica para conseguir ciertos datos que aún no se han dado a conocer públicamente y se tuvo que trabajar en ellos para desagregar la información por sexo, como es el caso de los tabuladores de pago, extraídos de la SFP y que corresponden a todas las dependencias y entidades de la APF, como se puede revisar en el capítulo 5 de esta tesis doctoral.

Por ello, en algunas situaciones se complementa la investigación con comentarios propios, con base en el conocimiento y experiencias vividas en la SHCP, como Titular de la Unidad de Género, cargo que desempeñé de enero 2009 a junio 2010 y como Representante de la SHCP en el Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNMYH), de febrero 2008 a junio 2010, el cual es conducido por el INMUJERES y, por tanto, aportó puntos de vista epistemológicos y metodológicos, enmarcados dentro de la filosofía feminista para la igualdad entre mujeres y hombres, la cual fue inaugurada por Simone de Beauvoir (1999) y continuada en México por la feminista Marcela Lagarde (1997).

El método análisis/síntesis que se siguió es el de estudio de caso, el cual parte de dos procedimientos teóricos. Método tan antiguo que viene de Descartes, quien creó el sistema cartesiano como un sistema filosófico basado en la simplicidad del raciocinio que forma parte de la filosofía moderna. Dicho sistema consta de dos momentos o fases: a) el análisis que consiste en descomponer un todo complejo en sus diversas partes y cualidades; y b) la síntesis que establece la unión entre las partes previamente analizadas y posibilita descubrir las relaciones esenciales y características generales entre ellas. Estas operaciones no existen independientes una de otra, como lo señalan (Fernández Viñas y otros, 2009: 39).

Se utilizaron las fuentes de información tomadas del portal del INMUJERES en relación con el avance de las mujeres, así como de la STPS se investigó lo relativo a los avances de la igualdad de género en la APF. También se han usado, y así se citan, diversos documentos publicados por las distintas instituciones implicadas. Sin duda, este trabajo también es deudor de las aportaciones y análisis de otros autores que han servido para crear la bibliografía de este trabajo.

Las entrevistas tuvieron como objetivo conocer las áreas responsables dedicadas al combate a la desigualdad de género y la esencia del trabajo realizado hasta el momento, a fin de cotejar la teoría con la práctica. Gracias a ellas, se resolvió la carencia de información o, mejor dicho, se agilizó el proceso de análisis y evaluación existente en la documentación recopilada.

1.3 Objetivos de la investigación

Los objetivos específicos de la investigación que se pretenden alcanzar en el desarrollo de este trabajo son los siguientes:

1. Analizar y comprobar si la política diseñada para combatir la desigualdad de género en México es una política pública o una política gubernamental carente de alguna de las fases, como lo sostiene Canto Sáenz (2000), quien afirma que en México no todas las políticas cumplen con el rigor de la disciplina que requiere una política pública. Es interesante observar este hallazgo, porque algunos académicos mexicanos en esta materia establecen como políticas gubernamentales a aquellas que están diseñadas dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND), o Políticas por Planes, como lo define (Aguilar Villanueva, 2004: 44). Para

esta investigación interesa conocer si se contó con la participación directa de las y los ciudadanos en su diseño e implementación y si durante su desarrollo dan seguimiento puntual, hacen observaciones, sugieren cambios o modificaciones a la política pública, o si participan (como un cuerpo colegiado o como consejo ciudadano) en la evaluación de esta política para el combate a la desigualdad de género en particular; y si de algún modo la ciudadanía, a través de sus organizaciones, hace las mediciones o constata los impactos causados en la sociedad, como lo sugieren esos autores.

2. Analizar si el marco jurídico e institucional de la política de igualdad entre mujeres y hombres en México, las normas principales y las características básicas de la legislación en esta materia específica, así como las estrategias, planes y programas a partir de la implementación de la política de igualdad en la APF han producido el impacto esperado en la sociedad. Subirats y otros (2008) definen los impactos de una política pública, como:

“[...]el conjunto de cambios de conducta de los grupos-objetivo que pueden imputarse en forma directa, a partir de la entrada en vigor de los Programas de actuación Político Administrativos (PPA); de los Acuerdos de actuación Político-Administrativo (APA), de los planes de acción y de los actos formales de implementación (outputs) que los concretan, sin importar si dichas modificaciones son o no las deseadas.” (Subirats y otros, 2008: 212)

Así, los impactos representan los efectos reales de las políticas públicas en los grupos objetivo.

3. Por lo anterior, el impacto social esperado se identificará de manera específica en el empoderamiento de las mujeres, como lo menciona Amorós (1997), en el establecimiento de medidas de acción positiva que permita a las mujeres ingresar a todos los espacios y niveles del ámbito laboral, así como a percibir el salario remunerado que les corresponde por el trabajo desempeñado, en igualdad con los hombres. En el caso de que no se haya producido ese impacto, se indicarían las modificaciones o ajustes a las leyes que obliguen a las dependencias y entidades de la APF al cabal cumplimiento de la política.
4. En especial se presta atención si aún está vigente el PROIGUALDAD y sus objetivos estratégicos, los que se pueden consultar en el Anexo 3 de esta tesis doctoral y en su sitio en

la web. Al conocer que el PROIGUALDAD tiene como objetivo primordial lograr articular y vincular al mayor número de actores estratégicos en la implementación de una política pública para alcanzar la igualdad de género en México, se observará si sigue vigente su estructura y si la decisión política continúa en el sentido de brindar el apoyo gubernamental necesario. Por su parte, Aguilar Villanueva (2010a) señala que el compromiso o cultura política, en este caso la promoción de la cultura de la igualdad de género, es tal si se asocia a la capacidad que tienen los actores políticos en la inserción de un tema dentro de la agenda pública. Esta capacidad no solo comprende la inclusión, sino también el apoyo, el mantenimiento y la maduración de una política pública. Por ende, el compromiso político requiere asociarse a los niveles estratégicos de toma de decisión dentro de la APF y es ahí donde se observan limitaciones.

5. Se evalúa el desempeño del INMUJERES desde su creación a la fecha, como órgano central de la política a fin de determinar su nivel de eficiencia y de conocer si aún existe claridad en los planes y programas derivados de una política pública; así como, saber si ha logrado centrar sus objetivos hacia un empoderamiento de las mujeres en el ámbito laboral que vaya más allá de acciones enunciativas.

6. Por último, se pretenden discutir las posibles líneas de avance en relación con lo observado en materia laboral en la APF y en los círculos de pobreza diseminados en 400 municipios del país, indicando, si se hace necesario, el fortalecimiento y transformación del Órgano rector de la política de igualdad de género para que en los próximos diez años esté garantizado el impulso decidido a la incorporación de las mujeres al ámbito laboral, y al reconocimiento de estas para ocupar puestos de dirección y alta dirección al igual que los hombres para que sea real su empoderamiento en la APF; asimismo se hace necesario revisar si se ha superado, al menos en un 50% el número de personas atrapadas en las redes de la pobreza e indigencia. Es importante indagar que la política diseñada e implementada para estos fines sea efectiva en cuanto a la igualdad entre mujeres y hombres, dando oportunidad a la creación de una nueva estrategia nacional.

Objetivo de la investigación: evaluar la política gubernamental implementada contra la desigualdad de género en México en la década 2001-2011 y, con base en su análisis y evaluación, elaborar una propuesta de política pública para las próximas décadas. A fin de lograr lo planteado se propone examinar, a diez años de la creación de su Órgano rector o política matriz, el marco jurídico, planes, programas, impactos y resultados en el ámbito laboral y la desigualdad de género en la situación de pobreza, para conocer si existen obstáculos que impiden a las mexicanas la plena igualdad con los hombres.

Esta investigación se centra en la desigualdad que sufren las mujeres en el ámbito laboral y en ámbito de la pobreza, como una exigencia vinculada a dos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁴ fijados en el año 2000, por los países miembros de Naciones Unidas y comprometidos a lograr sus metas propuestas, en el 2015. El Gobierno de México estableció compromisos que no solo deberá cumplir sino dar cuenta a Naciones Unidas sobre sus avances o retrocesos en esa fecha precisa. Los objetivos (ODM) seleccionados para este trabajo de investigación se pueden resumir de la siguiente manera: Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que sufren hambre. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar diario. Conseguir pleno empleo productivo y trabajo digno para todos, incluyendo mujeres y jóvenes. Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015. Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales o cinturones de miseria.

Desde esta óptica se revisará el papel que desempeña el órgano regulador de la política de igualdad de género en esta materia a nivel nacional, con la finalidad de hacer el planteamiento de un nuevo proyecto de Órgano rector diseñado especialmente para resolver este lacerante problema público, como lo señala Aguilar Villanueva (1996c). Asimismo, la unidad de análisis en el caso de esta tesis doctoral es el Instituto Nacional de las Mujeres a poco más diez años de su creación e

⁴ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Consultado el 13 de marzo de 2012 en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

implementación de planes y programas diseminados en las dependencias de la APF, en especial en el ámbito laboral y en los programas de combate a la pobreza.

Al mismo tiempo, el propósito que se persigue en este trabajo de tesis doctoral es contribuir a la reflexión sobre la concepción de la desigualdad de género en México y la manera de valorar este fenómeno social, con la firme convicción de aportar al gran debate nacional, la conveniencia de lograr la igualdad de género y convertirla en una verdadera fuerza transformadora de la sociedad, a fin de alcanzar, al término de los próximos diez años, que las y los mexicanos gocen a plenitud de los derechos que les corresponden como ciudadanos/as, así como la igualdad de oportunidades y de los beneficios laborales en igualdad con los hombres.

1.4 Plan de exposición

A continuación se presenta la estructura y disposición de la integración del trabajo de investigación de la tesis doctoral en ocho capítulos:

En el capítulo 1 se expone la introducción al tema de la desigualdad de género, el objeto de estudio y los objetivos que se persiguen en la investigación de tesis doctoral, para enmarcar la realidad de la política de igualdad en México durante la primera década a partir de su implementación en el año 2001, así como se expone la metodología utilizada. Asimismo, se plantean las hipótesis que serán demostradas, a lo largo de la investigación y apoyadas en hechos concretos, reales y medibles.

El capítulo 2 se adentra en la problemática pública de la desigualdad de género en el pensamiento político, así como se realiza una discusión académica que presentan sus principales autoras/es sobre la evolución de la desigualdad de género y los debates fundamentales alrededor del problema. Enfatiza el aspecto laboral como un espacio central para impulsar el empoderamiento de las mujeres y su utilidad como una herramienta para alcanzar la igualdad con los hombres. Se presenta también la situación por la que atraviesan las mujeres que aún están marginadas para obtener un empleo. Se revisa la vinculación de la desigualdad de género con las políticas públicas y se hace un recorrido de la historia de las mujeres respecto a su integración a la vida pública y al trabajo remunerado.

El capítulo 3 desarrolla el tema de las políticas públicas y su papel en la democracia moderna. Aborda la discusión académica de las políticas públicas en México en la que se revisa si las políticas son verdaderas o pertenecen a la vieja manera de hacer las políticas gubernamentales dentro de un plan nacional. Se cuestiona si la política de igualdad de género es una política gubernamental (tal como lo plantean algunos académicos), así como los rezagos en el Sistema de Planeación y de las políticas públicas en este país. Además se estudian los antecedentes de las actuaciones que el Estado Mexicano lleva a cabo en materia de políticas públicas y la necesidad de promover la discusión entre el Estado y la ciudadanía.

En el capítulo 4 se hace una crítica al marco jurídico de la actual política de igualdad de género y se analiza el funcionamiento de la misma política, depositada en el INMUJERES, así como se revisa el probable éxito de los programas aplicados. Se discute también la dimensión institucional de dicha política gubernamental, concebida como el Órgano rector de esta política, así como del PROIGUALDAD, su programa medular en la APF y se analiza su propio Diagnóstico de Género. Asimismo se asevera que con la creación del INMUJERES, México ha dado un paso firme y decidido para conquistar la igualdad entre mujeres y hombres y se afirma que ya no hay marcha atrás en este combate.

En el capítulo 5 se presenta el diagnóstico de la política de igualdad de género en la APF realizada en octubre de 2010, como una fotografía que retrata el momento actual de la situación de las mujeres y los hombres en el ámbito laboral. Se analizan los impactos sociales de la Política de Igualdad de Género en México, así como los principales dilemas en el presupuesto nacional asignados a mujeres, los cuales aún no alcanzan la perspectiva de género. Con ello se muestra una gran cantidad de información respecto a su aplicación y su impacto en la sociedad. De esta manera se construye el panorama de las políticas públicas, en especial de la política de igualdad como un vínculo del desarrollo económico en México, en la medida en que se abran espacios en los altos niveles y en la toma de decisiones de la APF.

Se aborda en el capítulo 6 cómo ha evolucionado la feminización la pobreza en México durante los últimos 40 años. También se realiza una discusión académica de la pobreza, la influencia de la globalización y si la política diseñada para su combate ha sido efectiva, si sigue siendo

asistencialista o si ya se dio el paso al terreno productivo como la fuerza que habrá de impulsar a las mujeres y a los hombres para superar esta lacerante situación.

Se analiza también si ya se le dio el enfoque de género a partir de conocer que la pobreza se ha feminizado, y si su erradicación sigue siendo el mayor reto de los programas de políticas públicas sociales. Si en la manera de conceptualizar a la pobreza, el Gobierno encuentra la forma de cómo coadyuvar a mejorar la calidad de vida de estas personas. Concluye con la descripción detallada del programa Oportunidades, en comparación con otros similares que se desarrollan con perspectiva de género y sus resultados.

En el capítulo 7 se presenta una propuesta de política pública para combatir la desigualdad de género en México como resultado del análisis, la investigación y la discusión académica de esta política a más de diez años de la creación de su Órgano rector. La propuesta trata de acortar las brechas de desigualdad en todos los ámbitos de la vida, al tiempo que pretende lograr un acercamiento real entre la ciudadanía y el Estado a fin de lograr una interacción eficiente y directa en el diseño, implementación, desarrollo y evaluación de la política de igualdad de género. Asimismo se proponen los principales instrumentos para combatir la desigualdad de género, los cuales abarcan los principios jurídicos y rectores, la revisión y ajustes de las leyes que dan soporte a la política de igualdad de género, el diseño sistemático de la estructura de políticas públicas con perspectiva de género; además de sus objetivos, implementación y evaluación en todas las áreas incluidas en la APF.

Dentro del mismo capítulo 7 se presentan otras herramientas necesarias para implementar la nueva política pública para la igualdad de género en México. Se define el próximo destino, con base en las carencias y fortalezas observadas para el Instituto Nacional de las Mujeres y los institutos estatales y municipales que de él dependen; así como se presenta una propuesta al presupuesto nacional, el PEF con PEG y se esboza un presupuesto especial (por partidas presupuestales) para alcanzar la igualdad de género en cada una de las dependencias de la APF. En adición se presentan dos propuestas legislativas como soporte legal y jurídico de la política pública. Dichas leyes son el soporte jurídico para el nuevo Órgano rector de la política pública presentada y una segunda propuesta para adecuar la Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres.

El capítulo 8 se enfoca en las conclusiones de esta investigación. Una de las primordiales es reconocer que la mayor desigualdad en la que viven millones de personas en México, y en el mundo entero, la más notable, la que tiene raíces históricas más profundas, y que data desde la antigüedad es, sin duda, la desigualdad de género, aquella que existe entre las mujeres y los hombres en todos los ámbitos de la vida. Asimismo, se concluye también, que el principal problema al que se enfrenta la desigualdad de género en México es la invisibilidad a las mujeres.

A la luz del análisis de la política pública, dentro de los principales hallazgos que emanan de esta investigación, se comprueba que la política para combatir la desigualdad de género en México, pertenece al viejo modo de gobernar al no sumar a la ciudadanía a participar y formar parte del proceso de desarrollar las políticas públicas. Por lo que se concluye que la Gobernanza, o democracia moderna aún no ha llegado a México, como lo señala Aguilar Villanueva (2010a: 44). Asimismo, a la luz del mismo análisis se comprobó que la política para la igualdad de género tampoco ha llegado a ser una política pública, se encuentra, dentro de planes estratégicos nacionales, los cuales no se evalúan ni se conocen los impactos que producen ni son capaces de rendir cuentas al pueblo de México.

Por último, los nueve anexos que complementan esta tesis doctoral se refieren a la relación de nombres de personas entrevistadas. El 2 al Comité de Expertas de la CEDAW. El 3 a los Objetivos Estratégicos del PROIGUALDAD 2009- 2012. El 4 es una síntesis de los procesos de salud/enfermedad de las mujeres en la última década. El 5 se refiere a la Feminización de la Pobreza. El 6 a la Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 1995. El 7 a la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares (ENDIREH, 2006). El 8 se concentra en los Derechos de las mujeres. Y finalmente en el 9 se presentan ajustes a dos propuestas legislativas.

CAPÍTULO 2. EL PROBLEMA DE LA DESIGUALDAD DE GÉNERO EN EL PENSAMIENTO POLÍTICO

México en 2001 asume su propio compromiso de impulsar la política para combatir la desigualdad de género y crea el Órgano rector de la política de igualdad entre mujeres y hombres, depositada en el INMUJERES, una entidad independiente, situada en la más alta jerarquía del Ejecutivo Federal, cuya labor abarca impulsar la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida nacional. Se crea esta política gubernamental “para satisfacer las cada vez mayores exigencias de la mitad de la población, vinculadas a los poderes públicos; las cuales enfrentan la creciente competencia entre las administraciones públicas, tanto a nivel local, como regional o internacional, solucionar conflictos de redistribución vinculados a los fenómenos de exclusión, padecidos por determinados grupos sociales”, como lo advierten Subirats y otros (2008: 9).

La desigualdad de género, manifestada en todos los ámbitos de la vida, es considerada como una problemática social multicausal. Así, el sector público en México enfrenta la necesidad de profesionalizar la gestión de los recursos públicos y la necesidad de realizar una evaluación sistemática de los efectos que han causado las leyes, reglamentos y normas hasta encontrar fórmulas exitosas para la generación de políticas públicas que den paso a la modernización del Estado (Subirats y otros, 2008: 35).

Es interesante reconocer que la igualdad es un principio filosófico que abarca dos grandes aspectos: El principio de Igualdad en Derecho (que es formal o *de jure*), el cual está consagrado en las constituciones políticas, como el principio de igualdad que reconoce por igual a todos los ciudadanos ante la ley y les otorga capacidad para los mismos derechos. Hace iguales a los iguales (mujeres y hombres) ante la Ley y, en la práctica, tiene que ver con la igualdad de oportunidades. Al ser los hombres y las mujeres iguales ante la Ley, significa que son iguales en derechos, obligaciones, responsabilidades y beneficios.

En México, la igualdad entre mujeres y hombres está consagrada en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como se ha comprometido y han firmado acuerdos y tratados internacionales, los cuales tienen fuerza de Ley Federal, por tanto, obligan a su cumplimiento. Dichos tratados y acuerdos son el respaldo jurídico de los criterios fundamentales de

la política de Igualdad de Género, de la No Violencia y la No Discriminación a las Mujeres. Los principales son: La CEDAW, la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (03-09-1981), la Convención de Belém do Pará Brasil (09-07-1994), la Plataforma de Acción de la IV Conferencia de Mujeres, celebrada en Beijing, China; la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing + 5, Beijing + 10, Beijing + 15, la Conferencia de la Mujer en América Latina y el Caribe, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), la Convención Interamericana para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, y ONU-Mujeres.

Asimismo, México han impulsado leyes que rigen y obligan a promover la igualdad entre mujeres y hombres, como son: la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (DOF 12-01-2001), la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (DOF, 02-08-2006), la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (DOF, 11-03-2008), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (DOF 30-03-2006), el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD, DOF, 18-08-2009), y la Política nacional de igualdad entre mujeres y hombres; balance y perspectivas, INMUJERES (marzo de 2010), entre otras. Todo lo anterior se revisa en el capítulo 4.

2.1 La igualdad de género como un derecho humano

La igualdad de género⁵ es, ante todo, un derecho humano. Una condición indispensable para el desarrollo económico y social de un Estado-Nación. Es también un detonante para la reducción de la pobreza. Es ahí, en los círculos donde se desarrolla la pobreza, los ámbitos donde se agudiza más esta desigualdad. Por ello, Naciones Unidas ha declarado que la pobreza se ha feminizado en toda la Región, lo que significa que la mujer es la más pobre entre los pobres. Asimismo, es notable

⁵ Igualdad de Género. La igualdad es un principio filosófico que abarca dos grandes aspectos: El Principio de Igualdad en Derecho (que es formal o *de jure*), el cual está consagrado en las Constituciones, es el Principio de Igualdad que reconoce a todos los ciudadanos ante la Ley, con los mismos derechos. Hace iguales a los iguales (hombres y mujeres) ante la Ley y, en la práctica, tiene que ver con la igualdad de oportunidades.

El otro gran aspecto es el Principio de Igualdad sustantiva, real o *de facto*, el cual tiene que ver con la Igualdad de Trato. Se complementa con el de No discriminación, por tanto debe concretarse en los hechos o en los resultados para lograr la Igualdad real y efectiva. Además, el principio de igualdad, tiene una faceta política muy clara al abarcar a toda la ciudadanía, a todas las mujeres y a todos los hombres sin excepción.

En términos prácticos y por recomendación de las expertas de la CEDAW es conveniente utilizar el término igualdad de género, al referirse a los hombres y a las mujeres porque este principio filosófico los hace iguales ante la ley, frente a sus derechos y responsabilidades. En cambio, el término equidad se queda corto ante la dimensión que abarca la igualdad, equidad significa justicia.

reconocer que cuando las mujeres se empoderan, contribuyen de manera importante a la salud personal y familiar, por estar conscientes de su propio cuidado, el de sus familias y de sus comunidades y, con ello, se fomenta la productividad al contar con personas sanas, que buscan mejorar futuras posibilidades de desarrollo humano de sus hijos. Sin embargo, esta recomendación de la ONU, aún no se observa acatada por las instancias que atienden la pobreza en México. En los esfuerzos gubernamentales persiste la discriminación hacia las mujeres y las niñas —incluye la violencia de género, la discriminación económica, lo referente a la salud reproductiva y algunas otras prácticas tradicionales, las cuales continúan profundamente arraigadas en muchos lugares del país.

También es necesario hacer mención de la equidad de género⁶, término que se confunde con la igualdad de género. El primero se utiliza como una condición de justicia que debe prevalecer entre los seres humanos. Equidad es justicia. La equidad de género puede aplicarse a la injusticia que existe en la discriminación de las personas con alguna discapacidad, a los migrantes, a los jóvenes o a las personas de la tercera edad; por ejemplo, es injusto que ellos no obtengan algún empleo. Sin embargo, la igualdad de género va más allá, busca la igualdad entre mujeres y hombres, como un derecho consagrado en la Constitución. Dicha igualdad defiende un principio filosófico: la igualdad en derechos y obligaciones, en oportunidades, beneficios o situaciones legales. Cabe señalar que el principio de la igualdad de género es uno de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁷,

⁶ Equidad de género es un concepto clásico que apela a la justicia. La equidad interviene para juzgar, no para hacer valer la Ley, sino parte de lo que puede ser justo, mas no está supeditada a la ley que ordena su cumplimiento. Por tanto, equidad y justicia es la misma cosa. La equidad de género habla de la justicia que debe haber entre las mujeres y los hombres, pero no existe ninguna obligación de cumplirse.

En la práctica, la equidad de género tiene que ver con el trato a personas que son diversas, como por ejemplo: el trato justo que se debe dar a los indígenas, a los que presentan alguna discapacidad, a los homosexuales o a las mujeres embarazadas. Es un reclamo a la justicia. En consecuencia, la equidad hace consideraciones de justicia a las necesidades de los diferentes para integrarlos en mejores condiciones a la sociedad. La equidad exige un trato diferente (justo) a los que están en desventaja. Por lo anterior, la equidad es complementaria a la igualdad, porque tiene frente a ella un carácter instrumental.

Equidad significa justicia. Es dar a cada cual lo que le pertenece, reconociendo las condiciones o características específicas de cada persona o grupo humano (sexo, género, clase, religión, edad). Es el reconocimiento a la diversidad, sin que esto implique razones para discriminar. La equidad es condición indispensable y necesaria para lograr la igualdad de género, es el paso anterior, de ahí que se le considere como elemento complementario de esa igualdad.

⁷ Objetivos de Desarrollo del Milenio, (ODM). La Declaración del Milenio aprobada por 189 países miembro y firmada por 147 jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2000. Con base en las actividades y metas incluidas en esta Declaración, los ODM son ocho ambiciosos objetivos que se intenta alcanzar por estos 189 países en el 2015.

Los ODM se componen además de 21 metas cuantificables que se supervisan mediante 60 indicadores. Son los siguientes: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2. lograr la enseñanza primaria universal, 3. promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, 4. reducir la mortalidad infantil, 5. mejorar la salud materna, 6. combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, 7. garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y 8. fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Es importante señalar que los ODM.

por tanto, es un elemento clave para poder alcanzar las metas propuestas por los otros siete objetivos.

Para tratar el tema de la igualdad de género dentro de los derechos humanos, las Naciones Unidas, convocaron a los Estados parte, a poner fin a las distintas desigualdades que impiden superar los desafíos para avanzar en el desarrollo de sus países. En este contexto, la vicesecretaria general de la ONU en esta materia, Asha-Rose Migiro, durante la inauguración del foro celebrado en Atenas⁸ en 2010, dijo: “Muy a menudo los Gobiernos desaprovechan el efecto multiplicador que tiene facultar a las mujeres”. Agregó que las desigualdades entre géneros se reflejan en los niveles de pobreza, educación, salud, trabajo y derechos humanos. Y, advirtió que “estas desigualdades no sólo son una realidad sino que en muchos casos proliferan, aún en los países ricos e indicó que las últimas crisis económicas agudizaron esta tendencia, por lo que, pidió a los Gobiernos, tanto de países desarrollados como a los emergentes, que dentro de sus políticas prioritarias para afrontar la recesión económica, tomen en consideración la desigualdad de género.

2.2 Los ámbitos de la igualdad–desigualdad en México

Para iniciar este apartado es necesario hablar de la igualdad de género en el ámbito educativo. En este aspecto es imposible soslayar que los problemas de sexismo implícito, se encuentran en el acceso al conocimiento. Al examinar la educación de las mujeres en México se abre la puerta para ellas, dado que durante siglos ha existido un monopolio del saber, no solo en manos de los hombres sino también de una clase social dominante que necesita reproducirse, asegurando su permanencia

Consolidan muchos de los compromisos más importantes asumidos por separado en las cumbres y conferencias de las Naciones Unidas en la década de los 90, como: reconocer la dependencia recíproca entre el crecimiento, la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible; así como, consideran que el desarrollo se sustenta en la gobernabilidad democrática, el estado de derecho, el respeto de los derechos humanos, la paz y la seguridad; más aún, están basados en metas cuantificables con plazos y con indicadores para supervisar los progresos obtenidos; y por último, combinan, en el octavo objetivo, las responsabilidades sobre la base de una alianza mundial respaldada en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey, México, en 2002.

⁸ Foro de Atenas, auspiciado por la UNESCO. El foro de Atenas es y se lleva a cabo como preámbulo de la reunión de alto nivel de la Asamblea General de la ONU sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que tendrá lugar en Nueva York del 20 al 22 de septiembre. En la web (consultado el 20 de noviembre de 2010):

<http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=19166#.UoENxCc4ne4>

en el poder. La suerte, por desgracia, ha sido la misma en la historia de la educación, como en la mayoría de los países, es una para los hombres y otra, muy distinta, para las mujeres⁹.

Lo que es una realidad palpable durante la última década del siglo pasado, son los avances notables en el acceso de la mujer a todos los niveles y modalidades del sistema educativo mexicano. Así, es posible advertir un aumento en el nivel educativo de las mujeres, donde se aprecian rasgos incipientes de igualdad en el acceso a la educación a escala nacional. De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, realizada por el CONAPO en 1997, la escolaridad promedio que las mujeres habían alcanzado en ese mismo año registró un incremento de 122% respecto al de 1970, al pasar de 3.2 a 7.1 años de escolaridad promedio, mientras que en los hombres el incremento fue de 108%, pasando de 3.7 a 7.7 años en promedio. A pesar de los avances observados, prevalece la brecha de desigualdad por alrededor de medio año de escolaridad en los niveles registrados, a favor de los hombres.

En aquel periodo, la presencia de las mujeres aumentó, de manera considerable, en el nivel de estudios de licenciatura¹⁰. Actualmente las carreras en donde la mujer representa más de la mitad, son las humanidades, incluida leyes, arquitectura, las diferentes artes, las ciencias de la salud, en especial, enfermería, nutrición y educación que tienen porcentajes mayores al 80% en participación de mujeres.

⁹ Más allá de los factores que han actuado como catalizadores de estas diferencias, hay que señalar y enfatizar que la falta de información es un reflejo claro e irrefutable de la poca atención que han recibido los estudios de género en México. Así, para poder hacer investigación sería de este tema, solo queda la alternativa de recurrir a las pocas fuentes existentes y tratar de construir una unidad temática que trascienda y dé luz hacia un futuro más igualitario y mejor representado.

¹⁰ Para 1990 la población en licenciatura creció 47% respecto a 1980, y el porcentaje de participación femenina ascendió a 40%. Al comparar las matrículas por sexo en ese período, se observa que la población masculina creció 25%, mientras que la femenina alcanzó el notable incremento de 99%. Para 1997 la población universitaria había crecido 22% con respecto a 1990, y las estudiantes universitarias eran 46% del total. En este período la población femenina se incrementó 38%, mientras la masculina creció 10%⁵.

La matrícula femenina en educación normal a nivel licenciatura de 1991 a 1997 es constante (65%) es decir, la población femenina predomina en una proporción de prácticamente dos mujeres por hombre. La Universidad Pedagógica Nacional (UPN) es la única institución que presenta un mayor porcentaje de mujeres que de hombres matriculados; con 2169 estudiantes en 1992, 69% mujeres, lo que reproduce los esquemas tradicionales de mayor presencia de mujeres en el magisterio.

En este mismo nivel de estudios, hasta 1992, en 14 universidades privadas, de 1 218 989 estudiantes el 44.7% eran mujeres y 55.3% hombres. Otras instituciones educativas de nivel superior son los institutos tecnológicos, donde para ese año la presencia masculina, oscila entre 82% y 88%⁷.

En 1992 la UNAM tenía 126 519 alumnos (48.8% mujeres). En 1999 tenía inscritas 97 792 mujeres de un total de 197 245 estudiantes de reingreso (49.6%). Incrementos importantes en la participación femenina se registran entre 1990 y 1999 dentro de la matrícula de educación superior, la cual creció a una tasa de 4.4% anual. Otras cifras se pueden consultar en INEGI. Estadísticas Educativas de Hombres y Mujeres y en ANUIES. Anuarios Estadísticos. Página web (consultada el 3 de abril de 2011): <http://www.anuies.mx/>

Los datos presentados, aunque incompletos, permiten afirmar que es hasta los albores del siglo XXI, cuando la mujer mexicana tiene acceso a la educación formal en todos los niveles. Sin embargo, es en la última década del siglo pasado cuando la población escolar universitaria de sexo femenino tiene una tendencia sostenida de crecimiento y expansión. En este periodo, el crecimiento de la población femenina, en educación ha sido más acelerado en términos porcentuales que el del sexo masculino, aun cuando los hombres representan un poco más de la mitad de la matrícula estudiantil. CONAPO (2000: 10).

Dicho crecimiento educativo de la mujer marca un hito en la historia de México, al reconocer que es posible lograr la igualdad de género en el ámbito educativo. Hoy por hoy, las mujeres asisten a la escuela, acceden a cualquiera de los niveles de educación formal y están presentes en todas las aulas de las facultades en las universidades en México y en el mundo occidental. Prueba de ello es la matrícula universitaria. En ella se observa un símbolo de unidad entre los jóvenes universitarios. Facultades y academias reciben por igual a mujeres y a hombres. En este ámbito se ha avanzado hacia la igualdad en el trato, en el desarrollo intelectual y en la competitividad. Además, se percibe la igualdad en el acceso a distintas oportunidades como son: la obtención de calificaciones y merecimientos, lo que coadyuva al desarrollo humano y al crecimiento de ambos sexos.

En síntesis, se advierte que el avance de las mujeres en las universidades y academias se debe a cinco factores que pueden ser: al impulso que se recibe del exterior por parte las principales Agencias de Naciones Unidas y por los Observatorios Internacionales, que de manera sistemática realizan reportes a los Gobiernos de los Estados parte; como también se debe a los informes que realizan las expertas de la CEDAW cada dos años, en los que manifiestan al Gobierno, preocupaciones y recomendaciones, advirtiéndole en ellos, el incumplimiento a los compromisos internacionales establecidos. Se debe también, al interés de las madres por romper los patrones culturales ancestrales y evitar que sus hijas repitan el modelo de subordinación y obediencia hacia los hombres, así como se manifiesta el genuino interés de las mujeres (jóvenes) por superarse, por culminar con sus estudios y por decidir realizar sus propios proyectos personales y profesionales. Por último, se debe a la lucha permanente de las asociaciones civiles y de los grupos de feministas interesados en la conquista de los derechos de las mujeres y están dispuestos a enfrentar al Gobierno para avanzar en la igualdad de género, en la educación y en la salud.

Sin embargo, la lucha de todas estas instancias no ha sido suficiente. Por ello, el Gobierno debe adoptar medidas con mayor trascendencia para garantizar la igualdad de la mujer con el hombre en todos los ámbitos de la vida. Si no se toman decisiones en el corto plazo, se continuaría con el círculo vicioso de desaprovechar y desperdiciar el talento femenino, al igual que perder la oportunidad de contar con un capital humano calificado, cuyo potencial representaría grandes beneficios para la educación superior, para diversos sectores de la economía nacional y, en especial, para la ciencia y la tecnología, sectores donde los recursos humanos siguen siendo escasos.

Es evidente que el nivel de formación alcanzado por las mujeres, constituye un activo formidable tanto para los Gobiernos como para las empresas de un país que, como México, apuesta por un crecimiento basado en el valor de la formación profesional y la innovación científica y tecnológica. No obstante, cabe señalar que pese a estos avances, aún no se ha logrado la plena igualdad, todavía existen diversas formas de discriminación y maltrato a las mujeres, así como grandes desequilibrios regionales, en particular en las zonas donde prevalecen condiciones de alta y muy alta marginación social.

Por ello, en el ámbito educativo se afirma que las mujeres, por sus propios deseos de emancipación y libertad, acuden a las aulas a formarse y a prepararse académicamente. Rebasando las expectativas nacionales e internacionales, las mujeres conquistaron espacios universitarios y los Gobiernos del mundo entero, no tuvieron más remedio que reconocerlo y abrir espacios para que desarrollaran sus estudios a plenitud. Hoy por hoy enfrentan la vida al mismo nivel que los hombres. Mediante sus habilidades, inteligencia y talento, están preparadas para coadyuvar a la solución de los problemas de sus naciones, crear nuevas tecnologías, desarrollar trabajos científicos o proyectos en cualquier materia. Sin embargo, es inexplicable que aún no encuentren los espacios laborales, a la altura de su preparación académica y donde ellas deberían desarrollar sus profesiones en un ambiente natural en igualdad de oportunidades que los hombres, como corresponde a sus conquistas académicas.

Como comentario adicional, se afirma que hoy, en pleno siglo XXI, se incorporan las mujeres a todos los niveles del ámbito educativo y a otros ámbitos de la vida, gracias a la lucha sin descanso de las feministas nacionales e internacionales por lograr su emancipación; quienes, apoyadas por

Naciones Unidas, encontraron diversas formas de comunicación con mujeres en distintas latitudes. Lograron que sus respectivos Gobiernos firmaran acuerdos y tratados internacionales, así como ejecutaran acciones para valorar y conquistar espacios que reivindicaran a las mujeres, y así obtener los derechos ciudadanos que les corresponden como seres humanos. Gracias a esta lucha emprendida por las mujeres para abrirse paso: en primerísimo lugar se reconoce que las madres no desean que sus hijas repitan el modelo ancestral que las condena a la discriminación, a la subordinación a los hombres y las aleja de la riqueza económica. Asimismo, es importante reconocer el papel de las feministas nacionales e internacionales quienes en pie de lucha, no quitan el dedo del renglón para hacer señalamientos a los Gobiernos de todos los países sobre la urgente necesidad de terminar con la desigualdad de género. Gracias a ellas, las mujeres conquistan día con día importantes progresos en su desarrollo personal, social, profesional, político y económico.

Otro ámbito de la vida donde las mujeres han avanzado en forma notable es en el de la salud. Los Gobiernos de los países disponen de mayores recursos económicos y profesionales para atender a las mujeres durante todos sus ciclos de la vida. En este sentido, México se ha sumado a brindarles la misma atención médica a ambos sexos, como es el caso del Seguro Popular¹¹ que llega a todos los rincones del territorio. El Seguro Popular nace con la reforma contenida en la Ley General de Salud (LGS), para el 1° de enero de 2004 y entra en vigor el esquema de seguridad universal, denominado Sistema de Protección Social en Salud (ahora identificado como Seguro Popular) para ofrecer, por primera vez en la historia del país, acceso igualitario de aseguramiento médico público a la población no asalariada¹².

¹¹ Se puede consultar en su página web del Seguro Popular (consultado el 15 de febrero de 2012): <http://www.seguro-popular.salud.gob.mx/>

¹² La construcción del Sistema Nacional de Salud en México inició con la Constitución de 1917. Establece las bases jurídicas para la salubridad general, así como para la provisión de servicios médicos a través de la seguridad social. En 1943 nacen el IMSS y la SSA, actualmente Secretaría de Salud (SS). El primero, para ofrecer servicios médicos a trabajadores asalariados bajo un esquema de aseguramiento público financiado por los trabajadores, patrones y el Estado. La segunda, con el propósito de brindar atención médica a la población no asalariada, carente de un esquema de aseguramiento público pre-pagado.

Más adelante, en 1960, se amplía la cobertura de la seguridad social. Se extiende a los trabajadores de la APF y para ello se crea el ISSSTE, con el financiamiento de los trabajadores y del Gobierno, desde entonces proporciona servicios de salud a este gremio. Resultaba injusto que sólo quienes contaban con empleo formal fueran sujetos del derecho a la salud, cuando paradójicamente quienes carecen del mismo están en una posición mucho más vulnerable, porque uno de los gastos más importantes es el que se refiere al cuidado de la salud, y ante la presencia de enfermedades catastróficas, como cáncer, sida u otras; estas pueden significar la pérdida absoluta del patrimonio familiar y en el peor de los casos, el fallecimiento temprano de algún ser querido debido a la falta de recursos económicos que son necesarios para costear la atención médica.

Así es como se impulsó la protección financiera para los ciudadanos mexicanos carentes de seguridad social. El Gobierno federal, a través de la Secretaría de Salud, durante 2001-2006, puso en marcha el Programa Nacional de Salud (PNS 2001-2006) subtítulo "La Democratización de la Salud en México: Hacia un Sistema Universal de Salud", que incluía un profundo análisis de la salud de la población y del sistema de salud. La investigación ofrecía evidencias de desajustes e inequidades entre el sistema de salud existente y

Por esta razón, se puede hablar de avances en la igualdad de género en el ámbito de la salud, en especial en la atención médica, que ha puesto en un lugar preponderante la salud reproductiva. Asimismo a partir de esta década (2002-2012) ya existe cobertura nacional de salud en todos los servicios médicos. Por ello, en el ámbito de la salud¹³ se han acortado las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres a tal grado, que ambos tienen ahora las mismas oportunidades para recibir atención médica y acceso a los medicamentos en cualquier sitio del país, sin distinción alguna por razón de sexo¹⁴.

Sin embargo, México aún está lejos de alcanzar la igualdad de género en el ámbito laboral y salarial. A partir de la Conferencia de Beijing (1995), la mayoría de las naciones parte de la ONU, han avanzado en este terreno sumando a mujeres en los altos niveles jerárquicos del Gobierno y empresariales, y consideran su participación en la toma de decisiones. En este sentido, los países que destacan son: Noruega, Suecia, Canadá y otras naciones. Pese a todas las recomendaciones que se reciben del exterior y a las experiencias en otras latitudes, México se encuentra rezagado en el ámbito laboral y salarial. Persisten barreras infranqueables que les impiden arribar a los altos niveles, como se demostrará más adelante en el capítulo 5 de esta tesis doctoral.

Para profundizar en estos temas, es importante considerar que en el marco de la política social mexicana, plasmada en el PND, se desprenden para la atención de estas desigualdades, seis Ejes temáticos de la política de igualdad de género. Dichos Ejes son: Fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida. Asegurar que la planeación presupuestal incorpore la perspectiva de género, apoye la transversalidad de la PEG y prevea el cumplimiento de los programas, proyectos y acciones para la igualdad entre mujeres y hombres. Fomentar la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres. Promover la igualdad de acceso y el pleno disfrute de los derechos sociales para las mujeres y los hombres. Favorecer la igualdad entre mujeres y hombres en la vida civil y promover la eliminación de estereotipos en todos los ámbitos. Los objetivos centrales de dichos ejes temáticos son, únicamente: la transversalidad de

las necesidades de salud de la población, por lo que se buscó reducir el gasto de bolsillo y fomentar la asistencia médica oportuna, a través del Programa Salud para Todos al que posteriormente se le denominó Seguro Popular de Salud. Se puede ver en su sitio en la web.

¹³ Anexo 5. Síntesis de los procesos de salud/enfermedad de las mujeres en la última década.

¹⁴ Para abundar en el tema de la salud se pueden consultar los datos en la ENIGH en México.

la perspectiva de género en toda la APF y el empoderamiento de las mujeres. En México, estos Ejes temáticos quedaron en acciones enunciativas, peor aún cayeron en simulación, como se comprobará más adelante.

En el ámbito laboral y dentro de la APF, se fijó el nivel jerárquico para la igualdad, en el nivel de Subdirector de Área. Como lo definen las feministas: este rango o “techo de cristal”¹⁵, es donde se observa la igualdad de género o “igualdad de oportunidades” entre mujeres y hombres. Es el tope al que pueden acceder las mujeres en cualquier centro de trabajo, tanto en el Gobierno como en las empresas. Una vez incorporadas, barreras y dificultades que les impide ascender, obtener beneficios y desarrollarse de forma profesional, son otra serie de obstáculos, aún más sofisticados en el proceso de selección de personal, que les impide ingresar al ámbito laboral, a pesar de estar disponibles las plazas.

Los beneficios a los que las mujeres no tienen acceso, pero sí se les conceden a los hombres, como son: las promociones, ascensos, mejoras salariales y capacitación, que resultan de la notoria desigualdad en el trato a ambos sexos. Como también, es digno de considerarse el casi nulo empoderamiento de las mujeres en las estructuras de poder y en los niveles de toma de decisiones, donde la presencia femenina en la escena pública en México es baja, o mejor dicho, muy baja si se compara con otros países inclusive en Latinoamérica.

En cuanto a la desigualdad de género en el ámbito de la pobreza, se realiza una discusión académica sobre el comportamiento de mujeres y hombres en situación de la pobreza en el capítulo 6. Ámbito donde la brecha de desigualdad de género se ensancha, porque los hombres encuentran mayores oportunidades de trabajo y huyen a las grandes ciudades de México o de los EUA. Mientras, las mujeres se quedan a enfrentar todas las situaciones, incluyendo los gastos que se presentan en el hogar. Esta problemática se desarrolla en grandes cinturones de miseria, a lo largo del país, dando por resultado un nudo gordiano que genera una gran incapacidad del Gobierno para atender a las poblaciones. Pareciera que las estrategias de la política pública para combatir la pobreza, no

¹⁵ Techo de cristal: Barrera invisible dentro del entramado estructural de las organizaciones que no permiten o impiden el acceso de las mujeres a puestos de mayor responsabilidad. Esta invisibilidad está dada por la inexistencia de algún mecanismo formal o informal al cual puede atribuirse esta situación, por lo que las razones son difíciles de detectar (*Glosario de género*: 120).

alcanzan a resolver esta lacerante desigualdad ni los problemas que acarrearán estos fenómenos naturales.

Peor aún, cuando los desastres naturales atacan a México, han ocasionado pérdidas humanas, materiales y económicas sobre todo en poblaciones en situación de pobreza. Muchas veces han arrasado propiedades, instalaciones y destrozos en el medio ambiente, como las inundaciones, terremotos, frentes fríos o cálidos, huracanes o temblores, el Gobierno se ha visto incapacitado para responder en forma inmediata en recuperar los elementales derechos de vida a las poblaciones en desgracia. En la mayoría de los casos, las poblaciones afectadas pierden todo, techo, bienes materiales, trabajo y hasta el sustento. Por lo que, ante esta insoslayable realidad, la cual merece una atención especial y prioritaria en la agenda nacional, las mujeres son las más perjudicadas.

Las estrategias y las políticas gubernamentales diseñadas para superar la pobreza en la que vive más del 50% de la población mexicana, según datos del Informe de la Pobreza en México¹⁶, son insuficientes para atender este flagelo. Las políticas gubernamentales siguen siendo políticas asistencialistas y paternalistas y, por ende, poco eficaces para lograr el propósito de transformar los círculos de retraso y marginación que los tienen atrapados, en círculos productivos, como si lo han logrado otros países emergentes, como los BRIC's¹⁷.

El Programa Oportunidades, principal instrumento para el combate a la pobreza, al que el Gobierno le inyecta cuantiosos recursos económicos. Pese a ello, no ha podido encauzar esta fuerza humana hacia la productividad y, en consecuencia, el programa no ha tenido la fuerza suficiente para ayudar a innumerables personas a salir de esta lamentable condición. Prueba de ello, lo reflejan las estadísticas de la última década, las que demuestran que cayeron 12 millones de personas en desgracia, de las cuales el 13.7% de la población se encuentra en condiciones de indigencia¹⁸, como se aprecia en el mismo Informe del CONEVAL sobre la pobreza en México, 2010.

¹⁶ Datos de CONEVAL en su sitio en la web (consultado el 27 de mayo de 2011), Informe de la Pobreza en México, 2010. Resultados de la medición de pobreza:

http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Informe_de_Pobreza_en_Mexico_2010.pdf

¹⁷ BRICS. Son los considerados países emergentes: Brasil, Rusia, India y Sudafrica

¹⁸ Datos de la CEPAL 2013

Dentro de la recomendación que emite Naciones Unidas respecto a este fenómeno, en especial ONU-Mujeres, se puntualiza el avance de la feminización de la pobreza en la región, y en especial, en México¹⁹. En este sentido, aún no se conoce la verdadera situación por la que atraviesan las mujeres y los hombres, al no ser publicadas las cifras desagregadas por sexo. El mismo Gobierno evita publicarlas, o tal vez no se tienen registros si los hogares liderados por mujeres, a quienes se les otorga el 97% de las transferencias económicas del Programa Oportunidades, han salido de la pobreza.

El debate está dividido, respecto a la atención que el Gobierno debe brindar al combate a la pobreza a nivel nacional. Por un lado, existe una corriente de opinión que considera una buena práctica dar los recursos económicos a las mujeres, en forma directa y mensual, por ser ellas mejores administradoras y porque destinan al hogar la mayor parte de dinero que reciben. La otra corriente, la feminista, considera que, poco a poco, se debe cortar el otorgamiento de las transferencias económicas y solo utilizarlas en casos extremos, para dar pasos firmes hacia los programas productivos. Es indispensable atender y darles el mismo tratamiento a las mujeres y a los hombres. Brindarles igualdad de oportunidades para acceder a trabajos formales y a la capacitación para conseguir microcréditos. El gobierno debe ser el motor para estimular su lucha en su esfuerzo por salir adelante, como se ha demostrado en programas exitosos que se practican en México (los microcréditos), los que se analizan en el capítulo 6 de esta tesis doctoral.

2.3 La discriminación de las mujeres en el ámbito laboral

En otro contexto es interesante resaltar las condiciones en las que acceden las mujeres al mercado de trabajo, como también reconocer los mecanismos a los que ellas recurren pese a ser consideradas “sujetos subalternos condicionados a resistir y permanecer en el hogar”. Spivak (1998) y Ong (1987) sostienen que las mujeres se encuentran sumergidas en múltiples condiciones de subordinación que provocan su desigualdad en relación con los hombres, como lo son su cultura y el trabajo. Estos escenarios representan la suma de lo subalterno, y Spivak lo expone de la siguiente manera: ser mujer, miembro de una etnia pobre y pertenecer al tercer mundo, son tres dimensiones que definen su tres veces discriminación. A esto, se agregan circunstancias más específicas como la edad, la situación familiar, la salud, la educación, la incapacidad física y el hacerse cargo, en exclusiva, de

¹⁹ Ver síntesis, en el Anexo 5, al final de esta tesis doctoral.

los hijos. En este punto destacan la desigualdad de las mujeres frente a los hombres en lo relacionado al trabajo.

Los caminos para ingresar al trabajo que viven ambos sexos, son esencialmente desiguales. El sistema de desigualdad laboral es creado y sostenido por las altas esferas del poder patriarcal en cada población, en las ciudades y en las naciones. La cultura patriarcal tiene una raíz profunda que data desde la Antigüedad. En la obra *Hacia una crítica de la razón patriarcal* (1985), Celia Amorós estudia la construcción del androcentrismo como un sistema que valora lo masculino y lo coloca en el centro del universo. A partir de este concepto, construye una filosofía, que se sintetiza en la premisa de pensar que lo masculino es la medida de todo. Dentro de este argumento es obvio que lo femenino es considerado lo negativo. Un sistema que actúa al margen de lo masculino y que se encuentra, por su propio diseño, fuera del epicentro. Por ende, el androcentrismo, desde la mirada masculina del universo, es considerado como la representación global de la Humanidad.

El trabajo tiene una base filosófica, si está pensado como una estructura androcéntrica. Amorós sostiene que, como sistema, está considerado como un deber masculino. El privilegio de tener trabajo hace que los hombres sean concebidos como productores; por el contrario, dentro de esa misma filosofía, a las mujeres se les ve solamente como reproductoras de la especie. Además, ocasiona riqueza, algo que es propio de los hombres, lo que significa que el trabajo y “ser productor o productivo” pertenecen estrictamente a la “masculinidad” —aparte de la paternidad—. Por tanto, se considera una actividad masculina que tiene un significado androcéntrico. Amorós concluye que la filosofía de lo androcéntrico, permea en la mayoría de las actividades económicas de mujeres y hombres, además de construir espacios de lo masculino donde las mujeres tienen cabida bajo ciertas condiciones, como podría ser: la masculinización o el uso indebido de su cuerpo.

Para enfatizar esto último, Donna Haraway, una autora que se ha entregado al análisis del cuerpo humano, propone al *cyborg*²⁰ como el individuo que ha sido absorbido por la modernidad de la máquina, pero también aplica este concepto a la mujer porque no coincide con la teoría

²⁰ Ciborg o *cyborg* (del acrónimo en inglés *cyborg*: *cyber* (cibernético) + *organism* (organismo), es una criatura compuesta de elementos orgánicos y dispositivos cibernéticos; generalmente con la intención de mejorar las capacidades de la parte orgánica mediante el uso de tecnología. Sin embargo, a finales del siglo XX, la imagen del ciborg como ser que no es ni humano ni máquina, ni hombre ni mujer, fue recuperado por autoras *ciber-feministas*, como Donna Haraway en su: *Manifiesto Cyborg*. Consultado el 15 de abril de 2012 en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Cyborg>

androcéntrica de ser recluida exclusivamente a lo privado, a lo emocional y a lo reproductor (1991: 16). Estas mujeres dedicadas al ámbito privado, advierte Haraway, son las que buscan sincronizar sus intereses y sus diferencias. En lugar de estar unidas por su condición de “hembras” (término también cuestionado por la autora), lo están por las formas en que se diferencian con el hombre y enfrentan el fenómeno del trabajo en los diferentes espacios.

Haraway contribuye, como Ong, al estudio del cuerpo sometido al trabajo. No solamente es importante destacar que las mujeres tienen el acceso restringido al trabajo, sino también, las condiciones en que se les da, porque limitan su oportunidad de integrarse al mercado laboral. Para Haraway, el trabajo marca el cuerpo de las mujeres, creando un manifiesto: el *ciborg* extraviado y constituido como una trabajadora opuesta a la mujer que cría y consuela a su descendencia.

Bell Hooks (2004) sostiene que existe una convergencia entre el problema de la desigualdad de género y el de clase social para mantener a las mujeres alejadas de las condiciones de liberación, lo que para la autora representan la educación integral y la conciencia de clase. Por un lado, la cuestionable desigualdad de género producida por el sistema patriarcal, así como una condición universal trasciende el sistema económico. Por otro, la cuestión de clase que es urgente atender, porque determina la escasa educación y acceso al trabajo de las mujeres, por ejemplo en el caso de la comunidad afroamericana.

Para la autora, en la medida que aumenta la conciencia política, se define la clase social a la que pertenecen las mujeres, además tiene un vínculo estrecho con el grado de manifestación de la desigualdad de género. Por tanto, en los bajos niveles sociales debe ser organizada desde una visión con un sentido más comunal hacia el trabajo, lo que representa una fuerza emancipadora de los individuos. La autora cierra el argumento con la advertencia de que las mujeres deben luchar por su propia liberación, traspasar las condiciones impuestas por el sistema patriarcal, debido a que las ubica en una elevada desventaja laboral y política, al no poder participar en forma igualitaria en los procesos de producción y en la construcción o creación de lo público.

2.3.1 Consecuencias de la desigualdad de género

Orlandina de Oliveira y Marina Ariza realizaron una investigación sobre el trabajo femenino en América Latina (2000). Se considera importante dar a conocer cuál es el marco bajo el que operan los mercados laborales en el continente americano y su relación con el trabajo femenino. El número de mujeres que se han integrado o se han visto obligadas a incorporarse al mercado laboral en Latinoamérica ha crecido en forma constante durante los últimos años. Sin embargo, sigue siendo inferior al promedio que se observa en Europa, Canadá y los Estados Unidos. América Latina constituye hoy en día una región en desarrollo constante.

Estas cifras confunden a los economistas que esperarían una mayor participación de mujeres en todos los ámbitos del trabajo en la región. Las autoras refieren que, así como en el resto del mundo, las mujeres se dedican al sector terciario, conocido como el sector de servicios, en oficios, como: secretaria, enfermera o asistente. Lo que significa que para ellas existe un sistema desfavorable sobre los niveles de ingreso y posibilidades de movilidad social en comparación con los hombres. Estas ocupaciones son consideradas por las feministas, como trabajos de nivel medio o segregación ocupacional²¹ por sexo.

Dentro de este esquema de segregación ocupacional, los países latinoamericanos ocupan al sector de trabajadoras en actividades de subcontratación: trabajo asalariado por cuenta propia, a domicilio o doméstico. La división sexual del trabajo dentro de una familia está conectada con la segregación ocupacional y la discriminación social del mercado laboral; en consecuencia, el trabajo doméstico se les sigue asignando a las mujeres. La opción más recurrente para la mayoría de las mujeres de clase social baja, es considerarlas como una extensión de su propio trabajo no asalariado. Esta cuestión no es menor, porque la depauperación de los salarios, la pérdida de puestos de trabajo y la poca calidad de la oferta laboral, limitan, en forma considerable, la movilidad social de las mujeres. Las mujeres

²¹ Segregación ocupacional. Tendencia que limita a mujeres o a hombres a cierta gama de empleos y actividades dentro de la estructura ocupacional, establecida más por el sexo de la persona que por sus facultades y opciones. Esto ha significado en la práctica que las mujeres ocupen lugares con un menor estatus, menos responsabilidades y en condiciones desfavorables de trabajo. Con el proceso de incorporación de las mujeres al mercado laboral, esta división genérica se hizo más evidente y se ha reforzado con los estereotipos sociales existentes, por lo que las mujeres actualmente, en su mayoría, ocupan puestos tipificados como femeninos y para los hombres considerados como masculinos. Esta segregación es una construcción social y puede visualizarse de dos maneras:

- Segregación horizontal: Concentración de mujeres y hombres en sectores y empleos específicos.

- Segregación vertical: Concentración de mujeres y hombres en grados y niveles específicos de responsabilidad de puestos. *Glosario*

realizan la doble carga del quehacer doméstico, en la búsqueda de un salario adicional por realizar actividades similares.

Oliveira y Ariza sistematizan tres factores resultantes de la incorporación de la mano de obra femenina en Latinoamérica: en primer lugar, el impacto de los cambios económicos globales sobre el trabajo extra-doméstico. En segundo lugar, el tratamiento de las relaciones entre familia y trabajo y, finalmente, considerar a la familia como el espacio de producción/reproducción y donde se gestan las desigualdades de género. En estos tres distintos momentos de la producción de los Estados-Nación, las autoras consideran que al existir similitudes suficientes, es posible realizar un ejercicio comparativo y sistemático del trabajo en la Región latinoamericana.

En los albores del proceso de industrialización dentro de las economías de la Región, los niveles de participación de las mujeres fueron altos porque trabajaban como empleadas domésticas, vendedoras o en la preparación de alimentos en pequeños locales o en domicilios particulares. Esta etapa supuso un alto gasto en el sector de servicios, por lo que las mujeres se vieron estimuladas a participar en el sector terciario. Por ello, es común que existan pequeñas redes donde las mujeres comparten el trabajo y la responsabilidad en este tipo de ocupaciones, lo que les permite socializar su ingreso entre la familia o en los círculos más cercanos.

En un segundo momento, la modernización de la industria cerró muchos de los pequeños talleres o negocios donde la mayoría de los trabajadores eran mujeres, lo que ocasionó la salida de la mano de obra femenina; pasaron al sector de servicios para los nuevos centros de producción. Esta transición de la esfera productiva a la de servicios no aumentó las cifras globales de participación económica femenina. En fases más desarrolladas, dentro de esta etapa de la producción, cuando se instalan las industrias que sustituyen las importaciones y aumentan las burocracias estatales, se amplía el sector de servicios donde las mujeres se logran integrar con mayor facilidad. Ya en el periodo de reestructuración económica y con el modelo de exportación de manufactura, la mano de obra femenina se hace más necesaria, sobre todo en el sector de exportaciones, donde los sueldos son bajos y no existen prestaciones. Dentro de este modelo de producción se basa el crecimiento en la explotación de la mano de obra femenina y su necesidad de ingreso para mantener la economía doméstica.

El modelo de sustitución de importaciones establecido en los países latinoamericanos, extrae la riqueza de la separación de lo productivo-reproductivo, lo que hizo que los trabajos reproductivos perdieran importancia económica. La diferencia entre el trabajo doméstico y el asalariado contribuyó a redefinir los roles masculino y femenino con relación al trabajo. Se revaloró lo masculino como productor y se relegó de nueva cuenta a las mujeres al ámbito doméstico, bajo el discurso heteronormativo que sostiene la tesis de que ellas son indispensables para la reproducción de la mano de obra (entiéndase la incorporación de hijos e hijas) y para el trabajo doméstico.

Ahora bien, debido a las crisis globalizadas que experimentan los países, la actividad económica en el sector de servicios y de manufactura desarrollada por mujeres casadas y con hijos, se ha visto menos dañada; mientras que las actividades masculinas, como la industria intermedia y de manejo de capitales en el contexto de globalización, han resultado bastante perjudicadas, lo cual ha dado como resultado dejar en el desempleo a quienes son considerados los proveedores. Este rol ha sido cuestionado, en especial por las mujeres, quienes demuestran que cada vez son más las jefaturas de familia manejadas por ellas. Lo que resalta en este punto son las empresas transnacionales que, a pesar de la contracción de la economía global, no dejan de ofrecer empleos a mujeres, a las que les siguen pagando los sueldos más bajos, mantienen jornadas más largas y desempeñan los trabajos más precarios.

La preferencia de los empresarios por la mano de obra femenina se define por considerar sus atributos en torno a las habilidades manuales, a la disciplina y a la pasividad. Estas “virtudes para el trabajo” son en realidad una extensión de las características estereotipadas que se conceden a las mujeres dentro del hogar. Por ello, muchas empresas han optado por el modelo familiar de trabajo, aquel que supone la continuación del ambiente doméstico en los lugares donde se labora. Como ya lo hemos visto en el caso de Aihwa Ong, los modelos familiares son una estrategia de explotación más sofisticada, basados en brindar ciertos condicionantes a la empleada para hacerle creer que el ambiente doméstico las protege. Estos métodos son aplicados en Latinoamérica con frecuencia, debido al modelo exportador de manufacturas, donde laboran la mayoría de las mujeres.

El otro gran espacio laboral para las mujeres latinoamericanas, es el servicio doméstico. Marcela Lagarde en un filoso artículo: “Mujeres cuidadoras: entre la obligación y la satisfacción” (2003), habla sobre el cuidado. En él se menciona que todo tipo de cuidados es asignado a las mujeres dentro del ámbito doméstico: el cuidado de los hijos, de los padres cuando son mayores o están solos y de los enfermos; así la autora retoma el debate sobre las cadenas globales de cuidados.

En ese mismo escrito, Lagarde aborda el tema del cuidado vital que realiza una mujer con sus dependientes y lo compara con el cuidado que hace un campesino con su tierra, o el que trabaja un obrero con sus herramientas, o lo que hace la burguesía con el capital. Advierte que en un mundo gobernado por el capital y la gratificación económica, a las mujeres se les retribuye de manera afectiva y simbólica en su calidad de “cuidadoras”, como: festejarla el día de la madre, por ejemplo. Pero el señalamiento importante de Lagarde es concientizar que siempre se les excluye de los beneficios monetarios y del bienestar económico. Las mujeres dedican sus mejores recursos y talentos al cuidado de los otros sin recibir remuneración económica, lo que les produce una reacción de sumisión frente al poder político que las “representa”. Lagarde asegura que la actividad de cuidadora no sirve para el desarrollo individual de las mujeres, como tampoco las traslada al ámbito público o al espacio político institucional. Por ello, las actividades domésticas y de cuidado limitan y entorpecen el desarrollo del empoderamiento y de las acciones para conquistar la igualdad de oportunidades con los hombres.

El paradigma del sistema patriarcal, sostiene la autora, es el deber de las mujeres de cuidar a los otros de la manera más tradicional posible. Al mismo tiempo, se les gratificará por el desempeño de estas tareas, así como se expone su competencia como parte del propio desarrollo y éxito. Ello, con la complacencia de la organización social hegemónica, para la cual cuidar es una tarea inferior comparada con las actividades que desarrolla el hombre que les da poder. El cuidado es entonces una contradicción dentro del sistema de la desigualdad de género y la economía de las mujeres. Por lo general, esta situación va en detrimento de una lucha desigual e injusta con los hombres, como también va en contra de su propio desarrollo.

El feminismo ha denunciado la explotación de las mujeres por el trabajo incansable que realizan, por la doble jornada. Incluso ellas mismas consideran que sus actividades son desvalorizadas e

invisibles. Tienen escasa participación política y casi nula intervención en la toma de decisiones sociales y comunitarias. Más aún, al imponerles el modelo de *superwoman*, les inculcan el estereotipo del trabajo sin descanso, el cual desarrollan como doble jornada porque llevan a cabo las faenas en su propia casa, al tiempo que desarrollan un empleo mal remunerado.

Este modelo de súper-mujer, las educa para creerse invencibles (como es la *superwoman*). Lo que significa que no basta realizar el trabajo doméstico, sino debe cubrir otra jornada, e invertir su tiempo en el cuidado de otros. El modelo capitalista actual asegura la explotación de las mujeres y ahorra en instituciones que deberían brindar este tipo de asistencia social, porque es responsabilidad del Gobierno hacerse cargo del cuidado de los ciudadanos. Sin embargo, el sistema patriarcal las induce a realizar estos trabajos de manera gratuita. De esta manera, ante la mirada patriarcal, vuelve a las *superwomen* competitivas y sumisas. Supuestamente, las reconcilia con el sistema, al otorgarles una parte del control masivo androcéntrico.

Al retomar a Oliveira y Ariza se cuestiona sobre: ¿cuáles son las consecuencias del trabajo femenino dentro de la familia?, y se deduce que la familia ha sido observada en función de los cambios económicos y su rol es obstaculizador para la pleno desarrollo e integración de las mujeres a la economía laboral. Por ello, existen dos formas de acercarse al debate sobre la función de la familia interactuando dentro de los cambios actuales en las condiciones económicas globalizadas. En primer lugar está la familia como sistema de producción/reproducción y generadora de desigualdades de género. El principal aporte de este enfoque ha sido re-conceptualizar el trabajo que ellas realizan para abarcar actividades tanto reproductivas (como la crianza y el cuidado de los hijos), como productivas (dentro del hogar). Este análisis se enfoca principalmente en el trabajo doméstico y marca la diferencia entre el trabajo no remunerado y el trabajo extra-doméstico, al cual se considera una extensión —pagada— de las actividades dentro del medio privado.

Ambas autoras coinciden al mencionar que, mientras las mujeres han tenido acceso al mercado laboral extra-doméstico, los hombres no se han acercado a las actividades del hogar, en consecuencia provocan la restricción de su participación en el ámbito reproductivo²². Por esta

²² Trabajo productivo y reproductivo (*Glosario de género*: 123). El trabajo productivo indica aquellas actividades humanas que producen bienes o servicios y que tienen un valor de cambio, por lo tanto que generan ingresos tanto bajo la forma de salario o bien mediante actividades agrícolas, comerciales y de servicios desarrolladas por cuenta propia. Bajo esta acepción de trabajo productivo,

deficiencia de la ausencia de compromiso masculino en los quehaceres domésticos y en el cuidado de la prole, se genera la doble jornada para las mujeres. La idea de la doble jornada ha hecho visible la verdadera dimensión de las labores femeninas y su trascendencia para la economía doméstica, donde realizan una doble aportación a los gastos del hogar.

En el mismo sentido, el trabajo a domicilio se convierte en un punto nodal entre el trabajo productivo y el reproductivo, al considerar que el modelo económico actual introduce cambios en la lógica de la afluencia de trabajadores en las empresas, las que han tenido que subcontratar a mujeres en pequeños talleres o empresas de servicios. Por ello, el trabajo a domicilio marca con un sello femenino su carácter, el cual considera que se tiene la preferencia de emplear a mujeres, inclusive con compromisos familiares, con hijos o dependientes familiares, por considerarlas más comprometidas, necesitadas y leales. Por esta razón, y por ahorrarse gastos de seguridad y entre otros, el trabajo a domicilio y el trabajo doméstico terminan por constituir un solo espacio que abarca la totalidad de las fuerzas de las mujeres y donde las destrezas para el trabajo a domicilio se adquieren, de manera natural, en el trabajo doméstico no asalariado.

Un análisis más centrado en la oferta laboral nos acerca a dos de los conceptos fundamentales para comprender los mecanismos de segregación en el campo laboral en relación con la mano de obra femenina. El primero de ellos es la precarización y el segundo la feminización de la mano de obra. Ambas herramientas han servido para identificar la estructura diferencial de oportunidades para ocupar a mayor número de mujeres que de hombres.

se estaría indicando que aquellas actividades realizadas por una mujer o un hombre que no generan ningún tipo de ingresos monetarios son “improductivos”. En cambio, el trabajo reproductivo constituye un conjunto de tareas necesarias para garantizar el bienestar y supervivencia de las personas que componen el hogar. Este trabajo reproductivo se entiende en dos niveles fundamentales:

- a. La reproducción biológica: la gestación, el parto y la lactancia del niño.
- b. La reproducción social: mantenimiento del hogar y la reproducción de hábitos, normas que incluyen la crianza, la educación, la alimentación, atención y cuidado de los miembros y organización; así como leyes, costumbres y valores de un grupo social determinado.

Se trata de dos categorías de análisis complementarias. El trabajo reproductivo cumple un rol fundamental de carácter biológico y en la reproducción social del individuo para desarrollarlo como ser humano; es decir, este es el nivel donde realmente nos realizamos como seres humanos con principios, valores y costumbres que dicen de nuestra condición humana y sobre todo de seres sociales en constante formación o reproducción. El trabajo reproductivo es entonces la piedra angular de nuestra sociedad.

Por su parte el trabajo productivo le permite a ese ser humano (mujer u hombre), reproducir a su familia desde el punto de vista alimentario y darle todas las demás condiciones sociales necesarias; además, le permite reproducirse a él (ella) mismo (a) como persona en sus condiciones materiales de existencia. En suma, el trabajo productivo, como producción social, es la fuerza motora que transforma la sociedad y posibilita el trabajo reproductivo en una relación dialéctica que posibilita la existencia de la humanidad.

El término precarización hace referencia al carácter discriminatorio de actividades laborales consideradas masculinas o femeninas, donde estas últimas son menos valoradas y, por lo tanto, peor pagadas y con menos derechos laborales que los hombres. La precarización ha dañado de manera generalizada los empleos de mujeres y hombres, pero en especial, las más perjudicadas son ellas, al incluir en sus concepciones neocapitalistas la “naturaleza dócil y leal con la que deben conducirse las mujeres”. Las consecuencias se pueden sintetizar cuando se realiza un trato diferenciado y con resultados distintos para cada sexo. En estos casos, siempre se coloca en desventaja a las mujeres y se les aleja de sus posibilidades de movilidad social.

La discriminación salarial evidencia una retribución desigual entre mujeres y hombres, aunque ambos tengan la misma calificación profesional. Fenómeno arraigado en la cultura y vinculado con la precarización del trabajo femenino. En México, según datos de las autoras, se han llegado a documentar casos en los que las mujeres perciben salarios menores por un 37%, a igual trabajo que realizan los hombres.

Asimismo, el fenómeno de la feminización en las actividades laborales, se refiere al cambio de perfil para ocupar un puesto por el privilegio del sexo de la persona. A partir de la feminización laboral, la historia refiere que se ha transitado de un modelo masculino del trabajo a uno femenino vinculado con una pérdida de derechos, prestaciones y condiciones de mejora en el trabajo. Por tanto, se ha precarizado y deteriorado la calidad de las ocupaciones. Bajo esta premisa se considera que las labores de manufactura son femeninas, mientras que los puestos de dirección o gerencia son masculinos, con todo y la enorme carga simbólica que los construye desde la perspectiva de lo público y lo privado. De esta manera, la relación de precarización y feminización son el punto nodal de los estudios de género en el mercado de trabajo.

Uno de los aspectos centrales de la teoría feminista sobre la desigualdad de género en el mercado de trabajo, se trata del empoderamiento (o *empowerment*, en inglés). El término se define como el conjunto de condiciones que, en forma paulatina, conduce a las mujeres a mayores cuotas de poder y bienestar, lo que conlleva a establecer estrategias para acceder al poder y a la toma de decisiones en cualquiera de los niveles y ámbitos de la vida. Dicha estrategia las fortalece y las induce a tomar el control de sus propias decisiones, lo que significa, en una sola frase, que empoderar a las mujeres es

ayudarlas a acceder a los niveles en los que viven los hombres. Se trata de comprender si el trabajo femenino tiene la posibilidad de empoderarlas. Esta alteración de las relaciones de poder y de su equitativa distribución, les permite a ellas una mayor actividad en dos sentidos: uno, el de sentir orgullo por el desempeño de su trabajo y el otro, su aporte económico, les dará la fuerza y el valor para negociar con los hombres, sobre todo cuando se trata de las decisiones que se tomen en el hogar, de manera más justa y equilibrada. Los beneficios que obtienen en este sentido, les permiten avanzar en niveles notables de empoderamiento, como también desarrollarse con mayor facilidad y tomar mejores decisiones en todos los ámbitos de la vida.

Por ello, el ingreso económico que reciben las mujeres es considerado la variable con mayor efecto multiplicador en la vida de las mujeres. Existe otra valoración aún más positiva respecto al capital aportado por ellas en el hogar o en su medio social más cercano, lo que significa que su empoderamiento repercute en toda la comunidad.

La familia es el ámbito revelador más significativo que demuestra si las actividades que realizan las mujeres las empoderan o no. Hoy en día, el modelo patriarcal de familia está en crisis, porque los estereotipos y los valores que lo sustentan son cuestionados por ellas mismas, así como por sus hijas/os. El rol de proveedor, protector y concentrador del poder, asignado al hombre, se encuentra devaluado y criticado por los demás actores dentro de la esfera doméstica. Los nuevos modelos familiares se caracterizan por una contribución económica generalizada, la cual incluye a la mayoría de sus miembros, aunque esto no signifique que esta situación se vea reflejada en la toma de decisiones y en la administración del poder doméstico. Lo que sí es posible que suceda, es que exista una mayor participación de las mujeres en el ámbito extra-doméstico, se comunican, se solidarizan e interactúan en las redes sociales (de su comunidad o cibernéticas), y con eso, ellas mismas buscan mejorar sus perspectivas económicas. Asimismo, se pretende que el hombre se involucre en las actividades relacionadas con el quehacer doméstico, a fin de que las mujeres tengan la oportunidad de salir del espacio no asalariado para ampliar su autonomía económica individual.

Se ha discutido que los cambios creados por los ajustes económicos en un mercado globalizado son la precarización del trabajo y la feminización de las actividades económicas a las que las mujeres tienen acceso. Sin embargo, ¿por qué la familia es el espacio donde se producen este tipo de

cambios? Porque la familia es el ámbito donde se da la transición entre lo público y lo privado y, por ende, donde se deben impulsar las condiciones de negociación y ajustes a las tareas de cuidados y la “maternización” de las mujeres. Lo que significa que es en este espacio donde se les atribuye cualidades femeninas que se supone sirven para cuidar al otro. A partir de este momento, es posible advertir que se empezarán a ver transformaciones de los conceptos de “naturaleza y cultura” en las parejas jóvenes.

Donna Haraway sostiene que ya no hay nada “natural” en la naturaleza de los sexos (1991: 11) y los cambios progresivos en el modelo de producción, forman parte de la transición de una sociedad de trabajo, a una sociedad de consumo; mientras que el avance tecnológico produce, por fuerza, cambios en la sociedad, en los patrones, estereotipos y roles de ambos sexos. Redefinir lo esencial de lo considerado como femenino, conlleva a la cuestión de saber si contrastará con lo masculino, o ante otros femeninos, o si será el momento propicio de empoderar a las mujeres cuando el capital precariza el trabajo al tiempo que lo feminiza. En lo que la autora insiste es en retomar la idea central de que la transformación social deberá ser esencial y que la remuneración de las mujeres es indispensable para converger en el cambio cultural. La economía mexicana, vinculada y arraigada a los procesos de globalización económica, ha adoptado los modelos de precarización o prototipos que sirven para definir las nuevas concepciones de naturaleza y cultura; lo que significa que aquello que les corresponde “por naturaleza” no necesariamente está de acuerdo con su sexo, o bien, si ciertas actividades se adoptan por cultura.

2.3.2 La mirada del Estado a la desigualdad de género

Por último, el Gobierno federal ha emitido distintos documentos sobre la situación de la desigualdad de género en el país. Para esta discusión académica vale la pena centrar la atención en el documento sobre la desigualdad de género en el ámbito laboral (INMUJERES, 2008). De esta manera, se pretende mostrar desde la parte oficial las características de la relación género-trabajo en México.

El Gobierno federal considera prioritario el reconocimiento de la igualdad entre mujeres y hombres, como lo muestran la CPEUM y las firmas de los principales tratados y acuerdos internacionales sobre este importante tema. Uno de ellos es la CEDAW (Convención sobre la Eliminación de todas las

formas de Discriminación contra la Mujer). Según el documento oficial creado por el INMUJERES, el Gobierno ha incorporado medidas en el marco legal e institucional a través de programas, como el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD), mismo que busca crear las condiciones necesarias de autonomía para las mujeres e incidir en la creación de políticas públicas que las beneficien.

El Gobierno federal considera también que la división sexual del trabajo ha creado condiciones que determinan a las mujeres dentro del ámbito doméstico, las limita en sus actividades y desarrollo personal y las relega para administrar los bienes materiales. En los últimos 30 años han empezado a cambiar los patrones de la familia, dentro del sistema patriarcal mexicano. Muchas veces, por necesidades económicas o por otras razones, el caso es que las mujeres se han incorporado al mercado de trabajo. Sin embargo, los hombres mexicanos aún no comparten las labores domésticas con ellas, salvo algunas excepciones y solo cuando se trata de parejas jóvenes. Esta asimetría tiene consecuencias concretas en el espacio laboral del país, donde se observa con claridad que las mujeres dedican mayor tiempo a las actividades domésticas, lo que las limita a lograr su plena incorporación al mercado de trabajo.

Por ello, el análisis gubernamental se centra en las desigualdades provocadas por la relación entre el trabajo doméstico y el trabajo remunerado. A través de la sistematización obtenida por medio de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y la Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo (ENUT) en el año 2007, los analistas han propuesto varias perspectivas sobre este fenómeno. Cabe mencionar que los mecanismos de medición del Gobierno federal suelen ser eficientes y contar con recursos económicos suficientes. Sin embargo, los académicos observan que, en términos generales, las variables no lo son, sobre todo las más significativas o, en su caso, las más representativas. Muchos de los datos obtenidos y analizados por el INMUJERES hacen referencia solo al empleo, cuyas variables tienen constancias en los registros gubernamentales, como lo que ocurre con los números de seguridad social, donde se contabiliza diferente el empleo precario. Empero, es importante hacer referencia a estas mediciones porque tienen un marcado carácter cuantitativo con datos necesarios para concretar el marco analítico del fenómeno del trabajo y la desigualdad de género.

En primer lugar, se encuentran las variables de discriminación: se trabaja con la población mayor de 14 años y se divide en Población Económicamente Activa (PEA) y Población Económicamente Inactiva (PEI). Los valores de la PEI (desempleada o no ocupada) son similares entre mujeres y hombres (3.2% y 3.7% respectivamente) y se han mantenido así, cuando menos durante una década; lo que significa que las diferencias más grandes se encuentran entre la población ocupada. En México ha habido un incremento en la participación de las mujeres en el trabajo remunerado. En los años setenta era del 17.6% del total de la población femenina económicamente activa. Tuvieron que pasar dos décadas para que en 1996 esta cifra subiera al 36.5%, para el 2007 el porcentaje era del 41.4%. Estas mediciones tienen su origen en la feminización de la economía, pero también en una reducción de la participación de la población masculina, misma que se sitúa en el 78.2%.

Estos indicadores muestran que la tasa de participación femenina no es igual en el todo el territorio mexicano. Estados como Chiapas y Tabasco tienen números donde la participación masculina, es casi total y la femenina apenas comienza a destacar. Por el contrario, las entidades con mayor participación femenina son el estado de Yucatán, el Distrito Federal, Tamaulipas y Nuevo León. No obstante, la variación de los números de la participación masculina a lo largo del territorio mexicano son estables, pues van del 75 al 85%, mientras que los números de participación femenina son más variables, van del 30.8 al 52.4%.

En este sentido, el ingreso es el mayor indicador entre las diferencias y desigualdades de género en el empleo. Existe un número considerable de mujeres que no reciben salario alguno por su labor (empleo no remunerado) y tienen poco tiempo para dedicarlo al empleo en el mercado de trabajo. Ellas invierten mayor cantidad de tiempo en las labores domésticas. Por ello, le dan mayor valor al trabajo doméstico, por el que no reciben remuneración alguna. Esto a su vez, se suma a la discriminación salarial de género, lo que provoca que las mujeres no obtengan el mismo salario que los hombres por realizar trabajos idénticos.

El 10.4% de las mujeres que trabaja, lo hace sin recibir remuneración alguna porque la mayoría labora en pequeños negocios realizando tareas de lo aprendido en el hogar. En el país, los negocios familiares más comunes son los dedicados a la comida. En ellos, las mujeres trabajan pero no se les asigna un sueldo, sino que atienden a los clientes y viven de las propinas, cuando en la mayoría de

estos casos, el sueldo de ellas es complementario al salario de los hombres. En contraste, solo el 5% de los hombres que trabaja en situaciones iguales, suele ser más joven en comparación con las mujeres. Es común que las mujeres participen en este tipo de negocios y que no se les considere como empleadas con un salario fijo, porque su colaboración forma parte de la extensión de los quehaceres domésticos y son gratificadas de manera simbólica, por medio del reconocimiento social al decirles que son “buenas mujeres”. Las edades promedio de las mujeres que desarrollan este tipo de trabajo, se encuentran entre los 30 y los 60 años de edad.

Donde se registran las mayores desigualdades salariales que se perciben por sexo, es el salario por hora. La diferencia más considerable se registra en la zona de la industria, los servicios personales, el comercio, los restaurantes y los servicios sociales. Es significativo que sea en el sector terciario o de servicios, donde se concentran las mayores desigualdades en este aspecto, porque son los sectores donde menos preparación se requiere. En tanto, en los sectores de la construcción y en el Gobierno, es donde se le otorga un mayor valor al salario femenino, porque ellas suelen ocupar puestos administrativos. No obstante, son claros los grados de segregación en cada uno de estos espacios; la feminización y la sobrerrepresentación de las mujeres en determinadas áreas de la producción, constituyen espacios diferenciados con lógicas de trabajo diferentes. Este fenómeno muestra, sin embargo, que la participación femenina en la construcción y la agricultura no ha aumentado en los últimos años.

El nivel de ingreso de la población está considerado desde las condiciones del mercado de trabajo y el perfil de los trabajadores; sin embargo, la variable más significativa es la condición por razón del sexo al que pertenecen. A partir de esta situación se comienza por la edad: entre los hombres al aumentar su edad tienen mayores posibilidades de incrementar también su ingreso; mientras que en las mujeres la tendencia no siempre es creciente, ni se modifica con el tiempo de manera sustancial —a los 25 años parece haber llegado a un tope en el aumento de sus ingresos y se mantiene estable—. Las mujeres ganan hasta un 14% menos que los hombres en un promedio de vida que se considera equiparable. El lugar de residencia también se asocia con los niveles de ingreso: el ámbito rural es 29% más bajo en comparación con el urbano, lo que explica en parte que el flujo migratorio es donde las mujeres representan al sector más desposeído en relación con las mujeres del medio urbano.

También la escolaridad es un factor determinante para el mejoramiento del ingreso. Las mediciones muestran que cada año de escolaridad suponen 2% más de ingresos, aunque solo en la población ocupada. Se puede inferir que a menor educación de las mujeres, estas se encuentran en mayor desventaja respecto a esta variable. Asimismo existe una diferencia cuando se trata del estado civil, las solteras, por ejemplo, mantienen un nivel de ingresos regular, mientras que las que están unidas tienen mayores ingresos hasta en un 3%. Por su parte, los hombres ganan menos siendo solteros y ganan más cuando están unidos. En el mismo sentido, la jefatura del hogar está montada en el individuo que aporta más recursos a la familia. En el caso de hogares con jefaturas masculinas ganan más, así como las mujeres que trabajan tienden a ganar un poco más que las mujeres no unidas que sostienen una jefatura de hogar.

Por último, dentro de la categoría de prestaciones sociales, prácticamente la mitad de los trabajadores no cuentan con ella. Dentro de este rubro, las mujeres con protección laboral representan el 43% del personal femenino ocupado que labora en la industria, el comercio, los restaurantes y el Gobierno. En el ramo agropecuario, el porcentaje de hombres que no tiene prestaciones es muy elevado: de 95.6% de los hombres y 94% de las mujeres, en tanto en la prestación de servicios la proporción es de 82.4% y 91.9% respectivamente. Sin embargo, en la construcción es notable el número de hombres que no cuentan con ninguna prestación (82%) en comparación con las mujeres (32.3%), aunque es en esta industria donde las mujeres se encuentran más sub-representadas.

De la población económicamente inactiva surgen dos divisiones: la disponible y no disponible para trabajar. Las mujeres ocupan más de tres cuartas partes y de ellas, el 86% no están disponibles; es decir, aunque tuvieran la posibilidad de laborar no podrían aceptarlo. Estas situaciones son causadas por la excesiva carga doméstica que limita el tiempo y la movilidad de las mujeres con el trabajo doméstico no remunerado, así como en el cuidado de los hijos/as y otros dependientes. Aquellas que se declaran económicamente inactivas representan el 76.6%, y son las que se dedican a los quehaceres domésticos, los que comparten algunas veces con otros miembros de la familia. Estas mujeres no reciben un ingreso, porque las actividades que realizan se consideran de consumo privado, aunque sí participan activamente en el cuidado y reproducción social de sus hogares,

además facilitan la inserción de los hombres cuando las sustituyen en el cuidado de la prole o las labores domésticas. Es notorio que las liberan del tiempo de labores domésticas al sumarse al tiempo de cuidado de los adultos mayores o de las personas incapacitadas. De esta manera, se les permite a los hombres, desde muy jóvenes, tener la oportunidad de estudiar en comparación con las mujeres.

La falta de contribución de los hombres en el trabajo doméstico, limita el tiempo restante de las mujeres a otras actividades que sí son retribuidas en su economía, como dedicar tiempo al estudio o al ocio. Al ser las mujeres quienes realizan estas actividades, son ellas las que invierten su tiempo en el ámbito doméstico y lo pierden para desarrollar otras actividades. Cuando es posible que ellas logren obtener un empleo, lo hacen en tiempos parciales o de manera esporádica o estacional o en el trabajo a domicilio. El trabajo doméstico no es remunerado y tiene poco reconocimiento social, porque se considera que esos quehaceres se encuentran dentro de su propia “naturaleza” femenina, con el argumento de ser las que tienen aptitudes para el cuidado y la crianza.

La información de la ENOE de 2007 muestra que una parte importante de la población se rige todavía por roles estereotipados de género socialmente asignados: el 32.8% de la población masculina de 14 años o más se dedica, en forma exclusiva, al empleo remunerado; en contraparte el 44.9% de las mujeres se ocupa del trabajo doméstico no remunerado en su propio hogar o se dedican al cuidado de personas mayores o con alguna discapacidad.

De acuerdo con las mismas encuestas del ENOE, del trabajo desempeñado por las mujeres, el 76.9% es doméstico u orientado al hogar y no tiene ningún tipo de remuneración y el 23.1% es dedicado al mercado laboral. En contraste con los hombres, ellos tienen una alta participación en el mercado de trabajo, representan el 78.7% de la población masculina; mientras que sólo el 21.3% se dedica a labores domésticas, en una proporción totalmente inversa a la de las mujeres.

2.3.3 Vinculación de la desigualdad de género a las políticas públicas

Nancy Fraser es una académica reconocida por sus contribuciones al tema de la igualdad de género y la justicia, aun cuando es complejo enfrentar ambos temas; sin embargo, lo que sobresale en su obra es una preocupación por el tipo y la calidad de las políticas públicas creadas para contribuir a la

igualdad de género (2003: 102). Fraser insiste en la importancia de diferenciar aquellos espacios donde convergen el tema de igualdad de género —como construcción cultural, la cual cruza otros temas importantes, como la raza y la clase social a la que se pertenece—. Para poder analizarlos en función de la desigualdad de género, propone hacer una diferencia entre la cultura y el trabajo como dos ámbitos que, si bien son vinculantes entre sí, funcionan de manera independiente. La autora comenta que al menos existen dos vertientes importantes para tomar en cuenta el análisis de las políticas públicas y encaminarlas al desarrollo de las mujeres en el tema del trabajo; una de ellas es la cuestión de la distribución de las cargas de trabajo, la otra, está relacionada con el reconocimiento de la misma. Ambas configuran el tema del trabajo porque son consideradas por la autora, como los elementos reconciliadores en la lucha hacia la igualdad de género.

La distribución de las cargas de trabajo constituye una diferencia desde la raíz de la propia estructura económica de la sociedad, la que beneficia más a los hombres que a las mujeres. Comenta que se ha observado que los hombres tienen una mayor facilidad para entrar al mercado laboral, por lo que la distribución de las cargas de trabajo, constituye un valor superior frente al género femenino. En ese sentido, la distribución de las cargas de trabajo funciona también como un elemento discordante entre los sexos: se les da mayor preferencia a los hombres que a las mujeres, al resaltar que ellas son menos beneficiadas aunque el desempeño de su trabajo sea el mismo. Fraser propone que la “redistribución de las cargas de trabajo” sea el modelo económico dominante, porque significaría un “reconocimiento en sí mismo” de las actividades laborales de las mujeres (2003: 145).

Existe otra diferencia marcada en el ámbito laboral entre los sexos: el reconocimiento, sostiene Fraser (2003: 296). El reconocimiento del trabajo es una variable cultural que da preferencia a las actividades masculinas, las alienta y las promueve. Lo masculino es androcéntrico, adquiere el respaldo y la forma del sistema patriarcal. Constituye una estructura dominante que define todas las actividades en un sentido central masculino (positivo), y considera circunstancial lo femenino (negativo). La necesidad de reconocimiento de las mujeres dentro de los sistemas culturales debe considerar a todos los miembros de la sociedad. Por lo que el reconocimiento significa hacer patente la existencia del trabajo femenino, sus aportes y el impacto en el desarrollo de individuos, cuyo reconocimiento les ha sido negado en forma sistemática por el mismo sistema patriarcal.

Señala también la necesidad de definir la relación entre la población activa y el desarrollo económico, a fin de darle su lugar y los estímulos necesarios a ambos sexos, porque los ejes transversales donde se advierte la desigualdad tocan estos dos conceptos. Estos ejes son: empleo, pobreza, equidad, acceso a bienes y riquezas. Asimismo, se incluyen los mecanismos que permiten acceder a un mejor desarrollo, como pueden ser: a la salud, educación, adquisición de bienes y servicios. Por medio de la perspectiva de género, es posible comprender el entramado complejo y los mecanismos de subordinación a los que están sometidas las mujeres, como son: la precarización y la feminización en el espacio laboral o las propuestas de igualdad, como la redistribución de las cargas de trabajo o el reconocimiento al mismo. A este entramado complejo en el ámbito laboral es a lo que Nancy Fraser llama: perspectiva de género.

La relación entre la desigualdad de género y la pobreza ha sido una larga historia en América Latina y se ha profundizado en las últimas décadas, creando un efecto de exclusión social entre las dinámicas políticas, económicas, y sociales. Esta marginalización impide a los sectores afectados a participar de manera igualitaria en la modernización de sus sociedades. Naila Kabeer (1994: 85) menciona que existen características en la situación de pobreza que son imperceptibles o intangibles, como son: el aislamiento social, la vulnerabilidad, la inseguridad y las relaciones de dependencia y subordinación al que están sometidas las mujeres; las cuales les impide resolver sus necesidades básicas y el acceso a los derechos humanos. Estas necesidades básicas amplían la perspectiva de género sobre la pobreza y la redefinen como: una problemática cultural e intangible.

Las mujeres experimentan la situación de pobreza en la que viven de distintas maneras. Para ellas existe un vínculo indisoluble con el hogar y esto las marca para poder desarrollarse a plenitud. Las razones que las limitan se concretan, al estar inmersas dentro de un espacio de obligaciones, a cuidados de los dependientes y quehaceres en el hogar. Con el agravante de que su dependencia crece respecto a otros miembros de la familia que aportan sus propios salarios o bienes adquiridos en el trabajo. Esta dependencia al núcleo familiar y la incapacidad de obtener más tiempo para actividades extra-domésticas, restringen sus posibilidades para educarse, trabajar y participar de manera más activa y sostenida en la complementación de los ingresos familiares. En primer lugar, Kabeer (1994: 85) insiste en que, por lo general, las mujeres viven su vida fuera de los espacios monetarizados, situación que en la práctica las hace menos susceptibles de manejar recursos

económicos o administrarlos. En segundo lugar, las mujeres y los hombres tienen prioridades y metas diferentes que pueden no ser reconciliables o ni siquiera reconocidos por el otro sexo. La gran diferencia entre ellos, es que las mujeres se encuentran en desventaja, al tener menos acceso a empleos remunerados, por lo que sus propuestas suelen ser desestimadas con mayor facilidad.

Por todo lo anterior, se considera que uno de los principales mecanismos que reducirán la desigualdad entre mujeres y hombres será, sin duda, la correcta aplicación de la transversalidad de la perspectiva de género en todas las políticas públicas que se impulsen en la APF. Es importante seguir convenciendo a los Gobiernos de la urgencia de implementarla, a fin de acortar la brecha que existe en todos los ámbitos de la vida. Por tanto, desde este trabajo de tesis doctoral, se insta al Gobierno de México a la adopción de importantes compromisos en el diseño de políticas públicas orientadas a modificar la situación de desventaja en la que viven las mujeres y a promover sus legítimos derechos.

A manera de síntesis, se puede hacer un recorrido de la política de integración de las mujeres a la vida pública y reafirmar que los antecedentes históricos de la desigualdad de género, dentro del contexto de la historia de la Humanidad, muestran cómo ha existido un reclamo permanente de las mujeres para sumarlas e integrarlas a las fuerzas laborales, en igualdad con los hombres, así como para impulsar políticas públicas que fomenten la participación femenina en la vida pública.

Para continuar con la historia de la desigualdad de género se rescatan los razonamientos que permearon en la época de la Ilustración y en la Revolución Francesa, los cuales son descritos como una época en que la Europa del siglo XVIII rechazaba, de manera frontal, la participación de las mujeres en la vida pública, como lo señala Ana de Miguel (2002: 42). En aquel momento se decidieron las formas para reclutar a las mujeres al ámbito privado, subordinadas a los hombres y despojadas de sus derechos humanos, y comenta que las mujeres en la Revolución Francesa observaron con estupor cómo el nuevo Estado revolucionario no encontraba contradicción alguna en pregonar a los cuatro vientos la igualdad universal, y al mismo tiempo, dejar sin derechos civiles y políticos a todas las mujeres. Este fue el momento en el que nació la filosofía feminista²³, a partir de

²³ Filosofía feminista. A partir de la lucha de las mujeres por su vindicación, surge la corriente filosófica feminista y con ella se crean conceptos que enriquecen el lenguaje y crean entre las mujeres un vínculo estrecho de comunicación. Más adelante, algunos de los conceptos feministas se utilizan en el lenguaje técnico de las políticas públicas, como transversalidad, espacio público y privado,

las reflexiones y la lucha de las pioneras, comienzan a reunirse las mujeres para no ser discriminadas y alejarse de la violencia de género.

Durante el siglo XIX se reforzó en Europa la legislación represora de la autonomía personal de las mujeres, es entonces, cuando las feministas dieron la batalla reivindicativa para conquistar sus derechos humanos. Iniciaron los movimientos sufragistas, hasta conquistar el voto y los derechos civiles. A partir de la segunda mitad del siglo XX, Naciones Unidas apoya decididamente a las mujeres. En 1975 inician en la ciudad de México las Conferencias Mundiales de las Mujeres, como la mejor forma de comunicarse entre ellas con las mujeres de todo el mundo.

A partir de la primera Conferencia realizada en México auspiciada por la ONU. Se logra interconectarse por medio de las Conferencias Mundiales, las cuales tienen como propósito acercar a las mujeres a establecer diálogos e importantes acuerdos para combatir la desigualdad de género, impulsar el empoderamiento de las mujeres y erradicar todas las formas de discriminación y de violencia.

Entre las más famosas conferencias mundiales, destacan la Primera Conferencia Mundial de la Mujer, realizada en México en 1975. Le siguieron Belem do Pará en Brasil, la CEDAW y la IV Conferencia de Beijing, China en 1995. En este Apartado se da a conocer cómo se han organizado las mujeres en el mundo para hacer valer su palabra, su voz y sus derechos ciudadanos.

Se señala que la IV Conferencia Mundial es la que contribuye a situar la causa de la desigualdad de género. Coloca este problema público en el centro de los temas de la agenda mundial. Dichas conferencias han unido a la comunidad internacional, en torno a luchar por el adelanto de las mujeres y considera que su plena incorporación a la vida pública representará una fuerza dinámica, generadora de cambios y de transformaciones en la ciudadanía de todas las naciones. Incorporar a las mujeres en todas las esferas de la vida pública es inaplazable. Los esfuerzos emprendidos han pasado por diversas etapas, desde considerar a la mujer, casi en forma exclusiva, en función de sus necesidades de desarrollo, hasta reconocer sus contribuciones esenciales en todo el proceso de

segregación ocupacional, perspectiva o enfoque de género, presupuestos con perspectiva de género, acoso sexual, estereotipos de género, datos desagregados por sexo, impacto desagregado por sexo, lenguaje sexista y otros (*Glosario de género*: 66)

desarrollo, procurar la potenciación de su papel y promover su derecho a la participación plena, en todos los niveles de la actividad humana.

Desde su constitución, Naciones Unidas reconoce los derechos de las mujeres y su acceso a los mismos desde hace décadas, en la Carta de Naciones Unidas de 1945 y en la Declaración de los Derechos Humanos de 1948. Los derechos civiles, políticos y sociales, se consideran derechos universales; sin embargo, se han caracterizado más por su restricción a las mujeres que por su pleno disfrute, de los que han sido excluidas a través de la historia.

Asimismo, en la Declaración y Programa de Acción de Viena 1993, Naciones Unidas²⁴ declara que: “toda persona con independencia de su sexo, raza, religión o edad, es portadora de los mismos derechos”. Estos derechos han de concebirse como derechos universales, ligados íntimamente a la igualdad de resultados.

Al terminar la primera década del siglo XXI, los hallazgos nos indican que aún existen graves retrocesos en la situación de las mujeres. Por un lado, existe sin duda, la conciencia sobre los avances logrados en su lucha por alcanzar la igualdad con el hombre, sobre todo en el campo de la educación. Por otro, siguen sin romperse paradigmas que aún acusan una situación demasiado injusta y adversa para las mujeres, como: la feminización de la pobreza, la discriminación en el ámbito laboral y salarial, entre otras. En los demás aspectos de la vida, está todavía lejos de alcanzarse la igualdad entre mujeres y hombres, pues se advierte que aún es inexistente la corresponsabilidad del hombre en las tareas del hogar y, por tanto, esta desigualdad persiste y permanecerá hasta en tanto el hombre se comprometa a realizar las tareas del hogar.

Asimismo, la violencia contra las mujeres, ha logrado alcances insospechados. Los asesinatos de mujeres realizados por hombres se realizan por doquier. Dicha violencia ha sido considerada desde hace siglos, como parte del “orden natural de las cosas”; sin embargo, para la filosofía feminista es un grave delito relacionado contra el sexismo, pero también, su paso firme y decidido por exterminar este flagelo. Sería fundamental para terminar con una tradición que no reconoce la autonomía de la mitad de la Humanidad. Es preocupante y significativa la concepción subyacente en

²⁴ Consultada en línea el 26 de junio de 2012 en: <http://www.cinu.org.mx/temas/dh/decvienapaccion.pdf>

estos crímenes, la mayor parte de los casos son perpetrados por la pareja, con la simple explicación de: “la maté porque era mía”, con ello, se hace patente una de las expresiones más trágicas dentro del sistema patriarcal.

A partir de la Revolución francesa, durante el siglo XIX, las mujeres afrontan ser consideradas menores de edad y administradas en su persona por los hombres, además de carecer de personalidad jurídica propia. Hasta el siglo XX, después de una larga lucha feminista, serán reconocidos sus derechos. Es elocuente la frase: “En ninguna sociedad las mujeres disfrutaban de las mismas oportunidades que los hombres”, según el Informe del PNUD 1995²⁵. Sin embargo, en el siglo XX, es cuando surge propiamente el descubrimiento de las mujeres, su revolución, su lucha por su vindicación: la única incruenta de la historia y, es también, el siglo donde se adopta su modelo teórico: la filosofía feminista, la cual logra la unificación de las mujeres en el mundo.

Gracias a la nueva filosofía y al apoyo decidido de Naciones Unidas que encuentran el vehículo idóneo para relacionarse, dialogar, crecer y desarrollarse; además de observar, vigilar y exigir a los Gobiernos el ejercicio pleno de sus derechos en todas las latitudes del mundo. Durante la segunda mitad del siglo XX, y a principios del siglo XXI, se establecen para no irse jamás, las Conferencias Mundiales de las Mujeres auspiciadas por Naciones Unidas. Por ello, el siglo XXI será considerado el Siglo de las Mujeres. Se espera que tengan la oportunidad de hacer efectivos todos sus derechos, gozarlos y ejercerlos, así como estar comunicadas en todos los rincones del planeta.

Para que la mujer logre la plena igualdad, real y legal con el hombre, aún queda un largo camino por recorrer. La lucha por el poder y el empoderamiento de las mujeres en la política o en la empresa es todavía una asignatura pendiente. La eterna denuncia de la desigualdad en las condiciones laborales y salariales con relación a los hombres, es tarea impostergable para todas las naciones.

Ahora bien, es necesario reflexionar sobre los antecedentes históricos de la desigualdad de género, lo que implica una responsabilidad y, al mismo tiempo, un compromiso cuando una es mujer por la cantidad de imprecisiones u omisiones que se pueden cometer, al no citar a todas y a cada una de las

²⁵ Consultado el 13 de mayo de 2011 en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1995/>

principales feministas²⁶. Cuando se piensa en las mujeres, vienen a la mente distintas imágenes de ellas frente sus múltiples quehaceres y responsabilidades. Se les concibe en la vida cotidiana siempre al cuidado de otros; cuidando niños, padres, adultos, enfermos, vecinos, o preparando comida, o corriendo a la escuela, al banco, al mercado. Su prisa y su estrés están ligados a sus múltiples quehaceres, al despliegue completo de su fuerza, de su energía y de su personalidad en función de brindar atención a los demás.

Sin embargo, a veces es conveniente detenerse a pensar por qué les tocó a ellas asumir la responsabilidad del hogar; desde cuándo se establece en la cultura universal o en las sociedades occidentales, el irremediable destino de las mujeres dentro del hogar, aunado al inevitable rol que les toca vivir como amas de casa y ser las responsables del cuidado de los hijos, de los padres, de los adultos y de los enfermos. Como tampoco son conocidas, las razones por las que los hombres juegan el papel de ser los proveedores de recursos económicos en el ámbito familiar, y por qué su vida la realizan fuera del hogar, en los espacios públicos o, simplemente, por qué el destino de las mujeres, ha sido y es, el ámbito privado, que incluye las responsabilidades de atención a los hijos y los cuidados a todos los miembros de la familia, sin tener acceso a un salario o al trabajo remunerado desde tiempo inmemorial.

2.4 Recorrido de la política de integración de las mujeres a la vida pública

Las mujeres han sido discriminadas durante siglos, se asegura que la desigualdad de la mujer respecto al hombre tiene raíces muy profundas en la historia de la Humanidad, derivada principalmente, de su función procreadora y ligada a las labores del hogar, cuya consecuencia es su confinamiento al ámbito doméstico. Se afirma que sufren marginación por dos factores: primero por razón de su sexo y segundo, por la clase social a la que pertenecen. En los altos niveles sociales, las mujeres, en relación a los hombres, son menos favorecidas; y en las de más bajo estrato social, son las más perjudicadas. A pesar de la igualdad jurídica que se establece con el hombre, consagrada en

²⁶ Se recomienda la lectura de algunas de las principales feministas que han dedicado a recuperar la historia de la *desigualdad de género*, tales como a Amorós C. (1985, 1991, 1992, 1995, 1997, 2003), Cobo R. (2007), Baudelot C. (2000), Bell, M. A. (2000), Concorcet, De Gauges, De Lambert y otros (1993), De Beauvoir, S. (1999), Duby, G. y Perrot, M. (1994), Foucault, M. (1986), Miguel A. (1994, 2001, 2002, 2004, 2007), Nuño, L. (2008 a y b 2009 a y b, 2010), Puleo, C. (2007), Valcarcel, A. (2001), Varela, N. (2005). Wollstonecraft, M. (1994) y otros (consultar la bibliografía).

las leyes y constituciones de todos los países del mundo, la población femenina aún no ha podido hacer efectiva la consabida igualdad legal, como lo menciona Nuño (2010: 32).

Hasta hace algunas décadas se consideró que el sexo era el factor determinante de las diferencias observadas entre el hombre y la mujer y se pensó que ese factor era el causante de sus diferencias sociales. Sin embargo, en nuestros días, se reconoce que en la figura de la identidad sexual intervienen no sólo factores biológicos y genéticos, sino también estrategias de poder que se presentan como elementos simbólicos, psicológicos, sociales, culturales, entre otros. Elementos que nada tienen que ver con la genética, pero que son condicionantes importantes a la hora de la configuración de la identidad sexual. En consecuencia, hoy se afirma que radican gran parte de las diferencias anatómicas y fisiológicas entre las mujeres y los hombres; pero la mayor parte de esas diferencias pertenecen al dominio de lo simbólico, de lo sociológico, de lo genético y no de lo sexual. Por tanto, los individuos son el resultado de un largo proceso de construcción sexual, que se forma mediante la interacción familiar y social. Así es como se constituyen el hombre o la mujer (biológica, familiar y socialmente) y se consolidan, por ende, sus respectivas responsabilidades y obligaciones arraigadas a la cultura patriarcal en el uno y en la otra, como lo afirma Foucault (1992: 67).

La mayoría de las sociedades del mundo están inmersas en un sistema patriarcal, el dominio de los hombres en la mayoría de los ámbitos de la vida es real en pleno siglo XXI, el cual la antropología ha definido: como un sistema de organización social en el que los puestos clave del poder (político, empresarial, religioso y militar) se encuentran, en exclusiva o en forma mayoritaria, en manos de los hombres como lo afirma Puleo (2005: 84). Por tanto, se conoce que todas las sociedades humanas del pasado han sido patriarcales. Se trata de un sistema de organización económica y social de antigüedad, el cual persiste en nuestros días y pretende el dominio absoluto de los individuos desde un punto de vista androcéntrico, recluye a las mujeres al ámbito doméstico y castiga con dureza a quien no se limitan estrictamente, a los roles establecidos por razón de su sexo.

Para comprender el proceso histórico de los derechos de las mujeres y su calidad de ciudadanas, es necesario remontarse a la época clásica. Aristóteles en su *Política (polis)*, establece dos ámbitos que se rigen según una lógica diferente: el espacio público y el espacio privado. También es pionero en

la defensa de la división sexual del trabajo en función de un determinismo biológico, organiza los espacios que ocupa la sociedad civil y otorga un tratamiento desigual al espacio público y al privado. Con base en ellos, la teoría feminista propone el concepto de la división sexual del trabajo. Desde aquel tiempo se le dio al hombre independencia y libertad en el ámbito público, y a la mujer la dejó realizar el trabajo invisible y no remunerado dentro el hogar.

Para explicar la naturaleza del contrato sexual es necesario conocer “el contractualismo clásico”, el cual afirma que la sociedad civil se creó mediante un pacto libre celebrado entre iguales. Los hombres serían únicos y legítimos portadores de la razón. Intercambiaron obediencia por protección y transformaron la libertad natural del estado de naturaleza, en la paz y seguridad que ofrece la sociedad civil o el orden político. En este sentido, se destacan dos premisas sobre las que se articula la teoría del contrato social: el libre acuerdo entre iguales y el diseño de la sociedad civil que se crea mediante la ficción del contrato. Por ello, la supuesta “igualdad y libertad natural” regía de manera exclusiva a los hombres, bajo la premisa de que: todos los hombres son libres y todos son iguales, ambas teorías pueden consultarse en Amorós (1997).

Pero, ¿por qué era necesario convertir la diferencia sexual en una situación política, en una estrategia de poder? La explicación es clara, el mantenimiento de la división sexual del trabajo garantizaba la gestión gratuita de todas las responsabilidades del cuidado que se desarrollan en la familia, para lo cual era necesario excluir a las mujeres del universo de los iguales. Había que recluirlas en el hogar, condición que permitía a los hombres la autonomía, libertad y goce del espacio público, así como la construcción del nuevo ciudadano. De esta forma, las mujeres compartían una situación común: los hombres les imponían que se identificaran con las otras. El mantenimiento del buen orden familiar y social, sería considerado como la razón de fondo para que se cumpla el contrato sexual. Dicho contrato también está orientado a garantizar el gran trabajo social, al tiempo que se constituye como el principal argumento para consignar a las mujeres al espacio privado. Para asegurar este destino fue necesario el reconocimiento de la desigualdad jurídica (Valcárcel, 1997).

El contractualismo clásico también construyó un sólido argumento basado en el determinismo biológico que transformaría a las mujeres en hembras, y que configuró lo masculino como lo genéricamente humano identificado con el mundo de la razón, y lo femenino como lo vinculado al

reino de las pasiones y de la naturaleza. Las mujeres quedaron definidas como seres dependientes e incapaces de controlar sus emociones y, por tanto, carentes de los atributos necesarios para lograr la racionalidad, la imparcialidad y la autonomía necesarias para su participación en el ámbito público, como así lo afirma Nuño (2010: 86).

En consecuencia, el determinismo ilustrado no solo impidió que las mujeres formaran parte del contrato originario, del universo de los iguales y del espacio público, sino que justificó la dependencia de las mujeres y la asunción de las responsabilidades del cuidado como parte de un orden natural pre-cívico de carácter ontológico, carente, por tanto, de fundamentos políticos o ideológicos. Premisa que convirtió la diferencia sexual en divergencia política y señaló un supuesto orden natural como origen de la exclusión de las mujeres del universo de la ciudadanía, así como de su dependencia y subordinación social. La privación de su condición de sujetos de razón, les negó también su capacidad de seres individuales y se validó la construcción de su identidad, determinada en función de fines orientados al cuidado y a la existencia para otros (Nuño, 2010: 74).

La cultura de género hegemónica, atribuyó características estereotipadas que permitieron representar a las mujeres como seres idénticos e intercambiables. Será el trabajo de las idénticas en el espacio privado el que permitirá tanto la emancipación del nuevo ciudadano, como la autonomía del espacio público (Nuño, 2010: 74).

Comenzó así, el proceso de fabricación de la mujer como lo absolutamente otro. Un ser irracional, dependiente, misterioso, algo con apariencia humana, que vivía su oscura potencia anárquica y natural en la frágil tierra de la cultura; en lo que llamarían la otredad absoluta. Asimismo, el nuevo orden social instaurado gracias al contrato sexual, además transformaría el derecho natural que poseían los hombres sobre las mujeres en el derecho civil patriarcal, a través del contrato matrimonial. De esta forma quedaría enmascarado el contrato sexual con el contrato del matrimonio (Valcárcel, 1997: 103-105).

Todas estas corrientes sobre la naturaleza humana (naturalistas) construyeron conceptos y virtudes diferentes para hombres y para mujeres. La virtud femenina estaba muy alejada de tener razón por

ella misma, en cambio le asignaron probidades que tenía que asumir, como: la obediencia, el sacrificio, la sumisión y la abnegación, como sus principales soportes.

Por estas y otras razones, la abierta desigualdad entre mujeres y hombres, resuelta a partir de la Revolución francesa, fue la causa de que las mujeres se unieran en la construcción de la corriente filosófica naciente. El feminismo surge en el siglo XVIII como el movimiento que se articula en contra de la dominación sexual que representa las bases excluyentes del liberalismo patriarcal, esta vez sí desde una perspectiva igualitaria dentro del marco conceptual del racionalismo ilustrado (Nuño, 2010: 56).

En el siglo XVIII, cuando se consolida el Estado Moderno, las voces de las mujeres se alzaron, aunque muchas fueron silenciadas. Sin embargo, la Revolución francesa representó el primer momento en el que las mujeres se articularon como grupo social específico con intereses propios. Se considera así, como el primer precedente histórico del movimiento sufragista en el mundo. Asimismo, frente a esta usurpación de los derechos, como una mirada a la Ilustración, surge el movimiento vindicativo. Las primeras reacciones fueron acalladas; sin embargo, el siglo XIX será testigo de la lucha organizada de las mujeres y del movimiento sufragista en torno al reconocimiento de sus derechos políticos y al reconocimiento de la igualdad formal.

Veintitrés años después de la Declaración de los Derechos en la Constitución del Buen Pueblo en Virginia, la Asamblea Nacional del pueblo francés reconoce en el artículo primero de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que: “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales no pueden fundarse más que en la utilidad común”. A partir de estas dos Declaraciones da inicio la era de los derechos humanos.

En esa misma etapa del siglo XVIII, las mujeres que buscaron y exigieron la igualdad con los hombres fueron apaleadas y asesinadas. Sin embargo, esta lucha terminó en 1793 al destruirse los clubes femeninos de carácter político. Pese a las marcadas diferencias que existían entre ambos sexos, destacaron mujeres como la señora Mary Wollstonecraft, quien en 1792 impulsó el movimiento femenino francés. Escribió el documento: “Vindicación de los derechos de la mujer”, en

el que se afirma que: “las mujeres están dotadas de razón y, por tanto, el predominio del hombre en la sociedad es arbitrario” (1994: 44).

De esta forma, se reservó, en definitiva, el espacio privado para las mujeres y el público para los hombres. Distribución que no solo asignaba espacio sino que valoraba a los mismos dentro de sus tareas asignadas y responsabilidades. Los valores de libertad, igualdad y fraternidad no fueron una triada, sino un reparto dicotómico de actividades familiares y sociales en función del sexo; lo que significó que existieran dos categorías opuestas: una al ámbito privado y la otra al público. La libertad e igualdad fue únicamente para los hombres (todos los hombres son libres e iguales, no así las mujeres), se les asignó el espacio público, además se constituyeron y consolidaron sus derechos ciudadanos. La fraternidad o solidaridad era una estrategia (de carácter político) que se definía como una de las responsabilidades de los hombres para proteger y apoyar a las mujeres en las tareas domésticas y en el cuidado de la familia. De esta manera quedó resuelto, en forma oportuna, el sistema patriarcal con efectos políticos, económicos y sociales.

Por tanto, la Revolución Francesa traería consigo la libertad y la igualdad de los hombres, a los que constituyeron como ciudadanos a costa del común rebajamiento de las mujeres, recluidas en el hogar, dedicadas a tareas reproductivas: al cuidado de la familia y sin remuneración a su trabajo. Este fue el espíritu con el que se concibió la Constitución Francesa de 1793, sin dejar lugar a duda excluye a las mujeres del espacio público afirmando que: “Los niños, los deficientes mentales, los menores de edad y las mujeres [...] no podrán ser considerados como ciudadanos”, en consecuencia, supuso la muerte civil y política de las mujeres. Así, los derechos de ciudadanía vinculados al espacio público o el derecho a tener derechos fueron negados a las mujeres.

Por todo ello, el contrato social hace referencia al conjunto de pautas (implícitas y explícitas) que regirían posteriormente las relaciones entre hombres y mujeres. Se definen entonces, las actividades de ambos sexos. Se atribuyen los trabajos y se señala su valor. Se realiza así la división sexual del trabajo, que implica distintas responsabilidades y obligaciones para cada sexo.

La historia de las mujeres a partir del momento de la Revolución Francesa, ha sido una historia de lucha incansable, al verse restringidas en su acceso a todos los derechos ciudadanos. Con el

surgimiento de la democracia también se les excluyó del contrato social. La ciudadanía supuso un pacto entre los hombres que las dejaron fuera. La Revolución francesa trajo consigo la libertad y la igualdad de los hombres, los construyó como ciudadanos, a costa del común sobajamiento de las mujeres. Por ello existió un rechazo cultural para la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, el cual se asentó en una sólida sabiduría económica, consolidada como la división sexual del trabajo. Este rechazo era práctico y oportunista, la división sexual del trabajo era un requisito para el mantenimiento del buen orden del hogar y para el mantenimiento de la servidumbre, como en forma acertada señala Gary Becker, premio Nobel de Economía, en su texto *A Theory of Allocation of time* (1965) señala que existía un rechazo cultural a la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado.

A partir de ese momento, la mujer fue excluida de sus derechos ciudadanos y empieza a desarrollarse el concepto de ciudadanía, sin admitir los derechos de la otra mitad de la población. Sin embargo, dentro de esa dimensión histórica se reconoce que primero existieron los derechos de la ciudadana, según las tesis del sociólogo e historiador Thomas Hamsley Mashall, tal como lo refiere (Nuño, 2010: 47-49), aunque él no reconoce que todos los derechos les fueron negados a las mujeres o restringidos, incluso los sociales vinculados al ámbito productivo o al trabajo asalariado. Solo reconoce que los derechos civiles y los relacionados con el ámbito productivo o con el trabajo remunerado, fueron menos accesibles a las mujeres. Por tanto, quedaron establecidos los elementos de la ciudadanía como los derechos civiles, políticos y los sociales.

Para las mujeres, los derechos civiles estuvieron restringidos hasta el siglo XX. Los políticos, sintetizados como el derecho a participar en la toma de decisiones del poder político en instituciones o en parlamentos, aún permanecen restringidos hasta la fecha. Algunos países han abierto las puertas a las mujeres en el poder, pero en México, el techo de cristal aún permanece establecido para acceder a los altos niveles de la APF y de las empresas. Los derechos sociales parten de un principio: el Estado y la comunidad deben garantizar una mínima provisión de bienes y servicios, como asistencia médica, jurídica, y educativa; además de renta monetaria básica para gastos de primera necesidad, como pueden ser pensiones, subsidios sociales y otros. Esta provisión mínima, asociada al estatus de la ciudadanía, garantiza el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Entonces, las mujeres que por siglos habían sido oprimidas, con el refrendo de los contratos sociales que surgen durante la Revolución francesa, fueron condenadas al espacio privado, a asumir todas las responsabilidades del cuidado de los hijos, familiares y enfermos, sin reconocimiento y sin remuneración económica. En este tiempo se refrenda la desigualdad entre los hombres y las mujeres y donde ellas sufren discriminación y violencia por razón de su sexo, avaladas por el sistema patriarcal instalado para gobernar a todos los seres humanos del mundo.

En décadas recientes se ha acrecentado el interés por conocer cuáles son los mecanismos que producen la desigualdad entre mujeres y hombres por medio de diferentes corrientes de opinión, las cuales tienen un punto en común: darle a la mujer el justo e igualitario lugar en relación con los hombres, así como terminar con el sistema patriarcal.

Por ello, el estudio de la desigualdad entre mujeres y hombres tiene diversos orígenes, pero siempre centrados en la evidente diferencia que existe en el desarrollo de ambos sexos. Para esta investigación se considera relevante mostrar las distintas disciplinas y el proceso por el que se construye el marco teórico feminista., así como sus vínculos conceptuales con otros estudios en torno a la desigualdad de género. La razón es que una perspectiva más completa e integradora facilita la comprensión del hecho social y su significado (Durkheim, 1974: 86). Este hecho social es compartido y transmitido por generaciones que se impregnan de su valor, lo refuerzan y completan según sean los intereses o tendencias temporales. Por ello, construir un marco vinculatorio entre la historia, la antropología, los estudios culturales y las políticas públicas, sirve para crear una perspectiva de la igualdad de género más integral y robusta.

Dentro de esta perspectiva histórica, en la que las mujeres enfrentan una lucha por la igualdad de género, se pretende hacer referencia a los estudios feministas que muestran cómo en el ámbito laboral, especialmente, el quehacer de las mujeres se encuentra más limitado, más precarizado y más complejo. La propuesta de esta tesis doctoral se circunscribe al ámbito de la política pública, donde las condiciones de desigualdad que enfrentan las mujeres deben abordarse a partir de un planteamiento multidisciplinario, como lo sugieren Marcela Lagarde (1997) y Nancy Fraser (2003). Por ello, la creación del conocimiento sobre la desigualdad de género pasa por conocer cuáles han sido las contribuciones de distintas pensadoras en diferentes áreas de conocimiento sobre el tema.

2.5 El nacimiento del Feminismo

Si bien a lo largo de la historia existen precedentes donde las mujeres han exigido algún tipo de igualdad en la vida pública, la pregunta sería: ¿cómo inducir programas que procuren el apoyo del hombre dentro del hogar y la reducción de la jornada laboral para ambos sexos, así como se establezcan mayores mecanismos de liberación de la reproducción, los que a la fecha no se perciben como sistemáticos, sino como acciones positivas aisladas dentro de un periodo histórico? Esto, tal vez se debe, a que el sistema patriarcal ha condenado sistemáticamente y mantiene en el olvido todo intento de cuestionar la autoridad masculina, sus privilegios y sus poderes. Por ello, aunque existen mujeres ejemplares que han contribuido con su pensamiento libertador, no es sino hasta que entra de lleno la filosofía feminista en el periodo histórico conocido como: Feminismo de la Modernidad.

Dicho movimiento feminista mantiene una vindicación propositiva que plantea modelos alternativos de organización respecto a las relaciones de género. Inova y plantea nuevos escenarios posibles de organización social. Por ello, es urgente que las palabras de las mujeres, que representan a la mitad de la población, encuentren resonancia y comiencen a ser consideradas en algo que se puede llamar “equifonía”, término que contiene el concepto de una voz que se escucha al mismo nivel que otra, con la misma sonoridad y alcance, muy semejante a lo que se refiere Celia Amorós, cuando describe lo “equipotente” (Amorós, 1985: 42).

Durante la primera ola del feminismo —que algunos sitúan en el siglo XIX—, los movimientos de mujeres surgieron como una necesidad de sustentar el sufragio como una forma de reconocimiento a su propia ciudadanía. Sin embargo, existe coincidencia en el planteamiento que hace Simone de Beauvoir (1999: 77), quien afirma que se trate a las mujeres como seres humanos, con una supuesta libertad autónoma y necesidades de trascendencia, al asumirlas como el otro en el mundo. En ese sentido, la primera ola del feminismo no es solamente una contienda por la ciudadanía, sino también por el reconocimiento; como Olimpia de Gauges, quien dentro del marco histórico de la Revolución francesa, reflexiona sobre su condición política de género y es considerada como feminista ilustrada (Labado, 2007: 86).

Olimpia de Gauge tuvo el valor de dirigirse a la reina María Antonieta para pedirle que protegiera al sexo femenino que estaba en desgracia. En 1791 redactó la “Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana”, en ella afirmaba la igualdad de los derechos de ambos sexos. Lo que le costó la cárcel y la Declaración sirvió como copia calca para impulsar la “Declaración de los Derechos de Hombre y del Ciudadano”.

De Gauge hace este documento fundacional de la Revolución francesa, a sabiendas que la mujer era quien necesitaba que se le otorgaran los derechos como ciudadana. En esta carta/declaración propone la emancipación femenina en condiciones de igualdad de derechos y constituye un documento que se integra al corpus humanista de la Revolución, pero fue considerado infamante y malentendido, al pretender la igualdad de estatus jurídico con los hombres.

Este documento inicia con la frase: “Hombre ¿eres capaz de ser justo?, te lo pregunta una mujer”. En esa brillante exposición de igualdad de género, De Gauges cuestiona que la Revolución francesa no haya considerado a las mujeres ni su participación justa y equitativa en la distribución del poder, tanto en las instituciones como en el ejército, la familia y la Iglesia. La emancipación de las mujeres y uso del poder compartido con los hombres fue el comienzo concreto y definitorio del pensamiento feminista: compartir el poder y los privilegios, no apoderarse de ellos. A partir de esta declaración, el feminismo se constituye en un espacio de pensamiento y acción que busca erradicar la desigualdad entre mujeres y hombres con la acción política, se suman así, a la revolución de los derechos humanos, enfoque que se convertiría en el estandarte del feminismo humanista.

Asimismo, realizó planteamientos sobre la supresión del matrimonio y la instauración del divorcio. Propuso la idea de un contrato anual renovable firmado entre los concubinos (la pareja) y militó por el reconocimiento paterno de los niños nacidos fuera de matrimonio. Por sus ideales feministas y revolucionarios, el 3 de noviembre de 1793, Olimpia de Gauges fue degollada en París, Francia a los 45 años de edad.

En el mismo periodo histórico, Etta Palm cuestiona la diferencia biológica, argumentando que la apreciación de los sexos como diferentes es arbitraria; desestima que las diferencias de constitución sean un fundamento legítimo de la desigualdad de los géneros. Fundó la Sociedad Patriótica y de

Beneficencia de las Amigas de la Verdad, un club formado por mujeres para reivindicar la igualdad entre los sexos. Con ella promovió la igualdad jurídica entre las mujeres y los hombres y alentó, entre otras, leyes de divorcio más justas.

Estos antecedentes de pensamiento vanguardista, contienen las preocupaciones actuales que las feministas actuales contemplan, como el principio de igualdad jurídica de las mujeres frente a los hombres. La igualdad jurídica tiene dos vertientes importantes: una de ellas es la contienda electoral para lograr una ciudadanía más equitativa y, la otra, la oportunidad de compartir con los hombres los privilegios y las obligaciones de una ciudadanía reconocida de la misma manera. Con ello, se pretende llamar la atención, sobre uno de los puntales de la nueva ciudadanía: el trabajo. Para el pensamiento feminista el trabajo es un derecho de primer orden que contribuye a la igualdad económica entre las mujeres y los hombres, con base en su desarrollo personal y profesional (Ong, 1987: 81). Se abordará este tema a profundidad más adelante.

Simone de Beauvoir expone en su libro *El segundo sexo* (1999), la pregunta que se considera la base para comprender el desarrollo del feminismo: ¿es qué acaso existen las mujeres? La pregunta no es menor, porque expone la diferencia entre la biología y la cultura, separando lo orgánico de lo social y, propone debatir, todo lo que implica “el ser humano”. Categoría que tacha por abstracta, dado que todo ser humano está singularmente situado (p. 96). Así, la función de hembra no basta para definir a la mujer, pero la categoría mujer está cargada de significados, en su mayoría negativos o contruidos como poco favorables. Por ello, Beauvoir construye un argumento sobre el significado de “ser mujer” y le da sentido al proceso cognitivo del feminismo: cuestionarlo todo, empezando por el origen.

El aporte de Beauvoir inaugura un enfoque moderno al feminismo, desde varias disciplinas, sobre la condición de ser mujer, al mismo tiempo cuestiona su capacidad de abstracción en el análisis de “lo femenino”, al ser la ciencia una capacidad humana condicionada por los hombres. Señala que la subjetividad en lo concerniente a las mujeres no está ni siquiera planteada, se invisibiliza su actuación, sus aportes y sus esfuerzos. A partir de este claro principio se inaugura un feminismo más sistemático y coordinado, más libre para conceptualizar la realidad al estar vinculado al discurso

científico que centra sus aportes en el estudio de la desigualdad de género, la diferencia y los mecanismos de jerarquización, marginación y patriarcado.

2.5.1 Compendio de estudios feministas sobre la desigualdad de género

Para centrar la discusión sobre desigualdad de género, es necesario encontrar una definición instrumental que permita realizar planteamientos sobre situaciones que se consideran incluyentes o excluyentes de dicha igualdad. Para ello, se continúa con un amplio panorama de ideas sobre la igualdad y la desigualdad de género.

Uno de los antecedentes más directos es el de Adam Smith, quien en el siglo XVIII plantea que la institución del matrimonio surge con la aparición de la propiedad, al crear factores económicos jerarquizantes en su interior y, con ello, crea una desigualdad que es básica para entender el origen de las diferencias en el rol de mujeres y hombres frente al trabajo (el hombre tiene un trabajo asalariado, la mujer no). Sostiene que mientras menor es la aportación de la mujer en el matrimonio, mayor es la subordinación frente a su marido.

Para Smith, lo económico es la causa del poder entre los sexos. Sostiene que ha sido mayor la oportunidad del hombre de enriquecerse, mientras que la mujer ha dependido de esa riqueza y ha producido una cantidad de valor mucho menor. Investigadores, como Claude Meillassoux, han ratificado el planteamiento al considerar que a una mayor contribución de la economía creada por mujeres, mayor es la proporción de igualdad con las que son consideradas (1975: 71). Un ejemplo de ello, radica en que la economía doméstica en diversas etapas históricas ha sido la base de mayores inversiones públicas e institucionales. Sin embargo, el planteamiento de Smith es unicausal: contempla solo la variable económica y difícilmente podría explicar la violencia ideológica y simbólica que sufren las mujeres en la actualidad.

A propósito de ello, Meillassoux (1975: 86-90) aborda cuestiones fundamentales: la división sexual del trabajo y su relación con la producción de riqueza e igualdad entre los géneros. La primera es una forma muy antigua de distribuir las actividades entre mujeres y hombres ratificadas en la Revolución francesa: los hombres al ámbito público y al trabajo remunerado, destinando a las

mujeres al ámbito privado, sin acceso a remuneración alguna. En este sentido, y a pesar de las constancias arqueológicas del trabajo femenino, se considera que los hombres son quienes han creado el trabajo con resultados tangibles y reconocidos. A través de la historia se observa que la división sexual del trabajo, es una forma discriminatoria de otorgar cualidades positivas o negativas a las mujeres y a los hombres. Mientras que a las primeras se les consideran débiles e incapaces de racionalizar el quehacer público, los hombres no tienen la capacidad reproductora de las mujeres y, por ello, no contribuyen a la reproducción de la especie. Bajo estos argumentos generales se organizaron las actividades de los seres humanos.

Dentro del sistema patriarcal y capitalista que impera en la actualidad, la división sexual del trabajo constituye una barrera difícil de superar para las mujeres, porque aunque las mujeres constituyen la mitad de la población y el mayor crecimiento actual de la fuerza laboral, trabajan bajo las peores condiciones. Lo que se pretende con ello es que permanezcan en el ámbito de lo privado. Este fenómeno provoca que la desigualdad de género se acentúe incorporando una nueva jornada a la ya agotadora agenda doméstica. Más adelante se retomará esta discusión de manera más amplia.

La inequidad, según Breilh (1996: 47), es una categoría social que expresa las contradicciones sustanciales de poder que enfrentan los grupos existentes en una sociedad, donde la apropiación y la reproducción del poder ocurre en tres dominios de distinta generalidad y peso determinante: las relaciones entre los géneros, las relaciones sociales (de clase) y las relaciones étnicas. La fuente primigenia de toda inequidad es la apropiación del poder: la patriarcal por parte de los hombres sobre las mujeres, la de la riqueza que dio origen a las clases sociales y la de los grupos étnicos históricamente situados en una desventaja estratégica. En este sentido, las relaciones entre los géneros son construcciones culturales que surgen, desde tiempo inmemorial, a partir de sus diferencias sexuales, pero en las sociedades patriarcales estas se generan, en mayor medida, por los aspectos biológicos, fundamentadas en relaciones de poder y dominio en todos los ámbitos de la reproducción social: el trabajo, la vida familiar y cotidiana, el quehacer político, entre otros, mismos que se constituyen en conductas estereotipadas asignadas a cada uno de los sexos. Su eliminación es un factor importante para lograr la igualdad entre los sexos.

El patriarcado o sistema patriarcal es una forma de organización cultural que ha moldeado y controlado a la sociedad occidental en específico. Se caracteriza por la autoridad impuesta de los hombres sobre las mujeres desde todas las instituciones. Para que se ejerza esta autoridad y el patriarcado domine todas las organizaciones sociales, Gobiernos, empresas, iglesias y otras, es necesario que se reproduzcan las ideologías de poder y se promueva la dominación de los hombres sobre las mujeres en todas las sociedades del mundo. La ideología del poder explicada por Hegel, es la que sustenta este orden o sistema cultural. Él fue quien definió las relaciones entre amo y esclavo, y más adelante, le fue de gran utilidad a Simone de Beauvoir, como esquema de análisis en la relación hombre-mujer.

Como explicación del poder patriarcal de los hombres sobre las mujeres se encuentra el argumento naturaleza/cultura (Amorós, 1985, Beauvoir, 1999 y Ortner, 1972), que coloca lo femenino dentro de la categoría de lo natural —biológico— y lo masculino en la categoría social, asociado o valorado como superior. De esta manera, a los hombres se les considera liberados de las funciones naturales para desarrollar actividades públicas y con la capacidad suficiente para crear un entorno cultural, mientras que a las mujeres se les inscribe, desde una posición inferior, en una función y una mirada que eran y son inseparables de su propia naturaleza. Además, de considerar que basan sus conocimientos en considerar que por "naturaleza" el hombre pertenece al mundo exterior y la mujer al mundo interior, relacionando así, la dicotomía naturaleza/cultura con la dicotomía exterior/interior; en tanto, se asocian las actividades exteriores para los hombres y las interiores para las mujeres. Estas relaciones de dominio y poder patriarcal que ejercen en la sociedad, en la dicotomía naturaleza/cultura y en el sistema sexo/género, también se expresan en el trabajo como hecho económico, al considerar que la participación de la mujer en el ámbito laboral está mediada por las representaciones sociales instituidas que otorgan todavía el dominio, control y poder a los hombres.

En 1926, Margaret Mead viaja a Samoa para realizar dos investigaciones en estrecha vinculación con sistemas patriarcales de las tribus polinesias, las cuales serán centrales en la definición de los roles de género. En *Adolescencia, sexo y cultura, en Samoa* (1985) y *Sexo y temperamento en tres sociedades primitivas* (2006), Mead demostró que no existe una correspondencia natural estricta entre género y sexo —correspondencia que se daba por supuesta—. Con los ejemplos etnográficos

que muestra esta investigadora, se sostiene que las características consideradas femeninas en las mujeres pueden ser asimiladas y practicadas por los hombres cuando existe un consenso social, de la misma manera, las mujeres pueden trabajar y ser las principales aportadoras del ingreso doméstico sin ser consideradas como masculinas “por naturaleza”.

Por ello, ni lo femenino es un condicionante natural para ser referidas como hembras ni lo masculino proviene de la función biológica de ser macho. Con Mead se da un avance importante en el pensamiento sobre la diferencia que desembocaría décadas más tarde en un amplio marco sobre el género, como la forma adquirida, a partir de determinadas características asociadas a las funciones de hembra o macho.

Las feministas norteamericanas desarrollan la categoría de género a partir de las décadas de los 60 y 80 del siglo XX y así se consolidan como una categoría social. Al respecto, Marcela Lagarde afirma que las desigualdades sociales entre mujeres y hombres no están biológicamente determinadas, sino socialmente construidas (1997: 111). Los estudios sobre el comportamiento de los géneros en los años setenta, se ocuparon de recoger nuevos datos sobre las mujeres, así como de revisar los ya existentes para reinterpretarlos en forma crítica e incorporar la visión feminista para crear pensamiento en el mundo. Esta “epistemología de las mujeres” introdujo un cambio en el paradigma de las ciencias sociales, al transformar la mirada de los fenómenos que acontecen en el mundo y otorgarles la perspectiva de la desigualdad entre los géneros. En ella se presentaron a las mujeres como miembros activos de sus sociedades, que si bien no pueden considerarse igualitarias, no reducen necesariamente sus funciones al papel de reproductoras pasivas o como objetos o mercancía.

Nancy Chodorow, una de las académicas más reconocidas en el periodo de los años setenta, sobresale por el aporte tan significativo para explicar la opresión que sufren las mujeres como consecuencia de que son ellas mismas las que se ocupan de la crianza de los hijos e hijas (1984: 66). Según Chodorow, el primer objeto de amor para las criaturas de ambos sexos es la madre. La niña, al percibirse “igual” que su madre, mantiene sin conflicto los vínculos afectivos con su progenitora a lo largo de su vida, reforzando su posición dentro de la estructura doméstica y social porque representa el modelo cultural que debe seguir. El niño, por el contrario, se percibe como diferente y

busca con el tiempo hacer evidente esta diferencia, y se marca como distinto frente a su madre al hacerse “hombre”.

En este sentido, el primer modelo de masculinidad para un niño es el padre, que a su vez ha aprendido los patrones culturales estereotipados (el distanciamiento emocional y su actuación en un ámbito público) por medio de la socialización de género. De esta manera, el círculo de la socialización se perpetúa como el legado de padres a hijos y de madres a hijas. Dentro de este sistema cultural y patriarcal se encuentran la desventaja de las mujeres frente a los hombres porque a ellas se les enseña a dar apoyo emocional y a necesitarlo; mientras que a ellos, a ser distantes y autónomos. El argumento de Chodorow puede reforzarse con la investigación de Miryam Miedziam que muestra que la identidad por razón de género, es aprendida y valorada desde hace incontables. Y solo estos estereotipos pueden ser modificados o alterados por medio de la educación (1995: 44).

La antropóloga feminista Sherry Ortner en “*¿Es la mujer a la naturaleza lo que el hombre es a la cultura?*” (1972). Considera que la valoración inferior a las mujeres se debe a que son consideradas en todas las culturas más cercanas a la naturaleza que los hombres, así la dicotomía naturaleza/cultura se revela como una construcción que no es neutral (o ciegos) al género, se refiere a: la naturaleza como lo femenino y la cultura como aquello que trasciende y domina a la naturaleza, lo que significa que lo masculino es lo propiamente humano. Ortner retoma a Beauvoir para aclarar por qué esta dicotomía es así y no de otra manera, y concluye que las funciones reproductoras de las mujeres son más evidentes que las de los hombres, que además las obligan a una inversión de dedicación y de tiempo, y sin recursos. De esta diferenciación biológica proviene la construcción de roles sociales distintos para mujeres y para hombres. La jerarquización de lo femenino-masculino es una valoración cultural, la condición de segundo sexo para las mujeres es universal porque lo femenino adopta la significación de inferior dentro de todo sistema de valores.

La diferencia física es fundamental en los roles sociales masculinos y femeninos, y crea a su vez, estructuras síquicas según el género al que pertenezca. Dos formas de vida y dos ámbitos distintos para mujeres y para hombres: el ámbito doméstico está feminizado y el público masculinizado. Ortner sostiene que la reclusión de las mujeres en el espacio doméstico se produce por sus funciones reproductoras y de crianza de los hijos, las cuales las mantiene en un constante contacto con la

infancia, lo que las hace parecer más cercanas a la naturaleza porque los niños, en especial cuando son muy pequeños, no caminan en dos pies ni controlan sus funciones fisiológicas (1972: 68).

Sin embargo, el enfoque dicotómico de Ortner ha sido criticado en el sentido de que la oposición naturaleza/cultura es una construcción occidental y lo que puede parecer natural es cultural en otro contexto. Para sus críticos, el trabajo de Ortner no puede explicar la universalidad del patriarcado, pero muestra, cómo se valoran de manera desigual, los actos naturales/culturales de parir o matar según sean mujeres u hombres quienes los realicen.

Su colega, Michelle Rosaldo, continúa el argumento de Ortner al llevar el debate de la desigualdad de género a lo público y a lo privado (1972: 23). Menciona que la maternidad es el factor que mantiene a las mujeres en el espacio de lo familiar. La gran inversión de tiempo y esfuerzo que supone la maternidad en su conjunto, imposibilita a las mujeres a participar de una manera activa en el mundo de lo público, donde los hombres no ven tan limitado su acceso porque no soportan las mismas cargas. Los hombres administran y las mujeres reproducen. Estos roles son socializados a través del tiempo: los niños ven como modelos a los adultos y asimilan sus características. La configuración de la personalidad es, por lo tanto, diferente: las mujeres no se sentirán seguras en el espacio público donde se toman las decisiones y se ejecuta el poder y donde no están familiarizadas con la configuración simbólica de lo político. Mientras que las niñas no tienen que romper con el ámbito doméstico, los niños deben salir del ambiente materno para volverse públicos y para acercarse a la cultura (patriarcal).

Por último, en los años ochenta resurge el interés de vincular a las mujeres —ahora visibles como sujetos emergentes de la mayoría de las investigaciones— con multitud de temas, en un esfuerzo por revalorar los clásicos de la investigación social como la economía o el parentesco. En este punto se intensifican los debates académicos respecto al feminismo y el relativismo mostrado por generaciones anteriores (respecto a qué partes son universales o particulares y respecto al lugar que ocupa el sistema patriarcal o la desigualdad del género).

En este punto, el feminismo del tercer mundo levanta su voz en contra de las homogenizaciones artificiales y las imposiciones occidentales. La voz de las feministas africanas, latinoamericanas,

negras y asiáticas, son quienes definen que las categorías del feminismo se expanden al mismo tiempo que la globalización, y por eso, llegan a los lugares más apartados del planeta. Henrietta Moore pone el acento en las diferencias entre las mujeres, cruzando temas como: la etnia y la clase, redefine el feminismo, como una corriente incluyente con las mujeres del tercer mundo y con ideologías más cercanas al marxismo y el post-colonialismo. Su obra antológica: *Antropología y Feminismo* (2002) se centra en el significado de ser mujer y su variación en la percepción cultural a través del tiempo y el espacio.

Desde esta perspectiva, Moore se acerca a los feminismos de la periferia, entendidos estos, como las corrientes académicas occidentales. Estos feminismos cuestionan la posición del feminismo “blanco” y “político”, cuando es importante también, tomar en cuenta que aún existen millones de mujeres que no pueden romper sus paradigmas sin resolver las cuestiones más elementales de sus derechos humanos. La contribución de Moore estriba en afirmar que las diferencias entre las mujeres son un potencial infinito, y que el feminismo debe fortalecerse a partir de la inclusión y del análisis de las otras mujeres, bajo el análisis de sus distintas realidades.

Gloria Anzaldúa es quien elabora un planteamiento similar al de Moore, asume dos posturas definitorias sobre el feminismo: la primera es la descripción del sitio donde se observa y se discute el fenómeno y su entorno social, el cual comprende a profundidad el sentido íntegro del feminismo; y la segunda, es la inclusión al feminismo desde su identidad como chicana, lesbiana, activista y de escritora. Este acto produce un efecto de reconocimiento a sus identidades polisémicas —con muchas aristas— de las mujeres que se preocupan por integrar el discurso feminista a las expresiones marginadas o periféricas que se dan cuando la cultura, la economía y la política no corren en el mismo sentido que en los países occidentales.

Anzaldúa es una prolífica escritora que incorpora la política a su obra, en especial, cuando escribe *Borderland/La Mestiza* (1987: 55) al incluir el término *mestizaje* como la condición de estar más allá del Estado, el cual es incapaz de clasificar según sus términos a los individuos que viven dentro del mestizaje racial y cultural. Las mujeres, según Anzaldúa, son mestizas en el sentido de haber sido confinadas a las negativas clasificaciones del Estado y las instituciones les niegan una ciudadanía más activa y equitativa. Para el interés de esta tesis doctoral, la aportación de esta autora es digna de

destacar, porque a partir de la condición de inclasificable para el Estado y la academia, logra situarse en una perspectiva más incluyente y analítica, como puede serlo quien vive inmersas en los mecanismos de subordinación (como una ciudadanía incompleta donde los principales derechos ciudadanos no son alcanzables para las mujeres).

Para continuar con el análisis de Anzaldúa, destaca una nueva vertiente en el feminismo: define que las mujeres no son iguales entre ellas ni sus diferencias dependen únicamente de la cultura. Señala que sin duda, son políticas y ello determina la poca participación femenina en la vida pública; como se observa en el avance epistémico del feminismo que ha sido sobre todo incluyente.

Françoise Héritier antropóloga francesa, escribe en su obra *Masculino-Femenino* (2002: 95-102), el pensamiento de la diferencia, el problema de la diferencia simbólica entre los sexos. Para esta antropóloga estructuralista, la cuestión radica en la evaluación simbólica de lo femenino en oposición a lo masculino. Según la autora, todo fenómeno social es comprensible a partir de su contenido simbólico, como se observa en oposiciones binarias: luz-oscuridad, vida-muerte, masculino-femenino, y otras. La cuestión de la diferencia radica en la intromisión del patriarcado como un elemento que considera lo femenino opuesto a lo masculino y, a este último, como el símbolo dominante. Las evidencias arqueológicas e históricas sugieren que en las sociedades con un marco patriarcal, las mujeres son consideradas como el opuesto y lo negativo, a través de una oposición contra lo positivo. Para esta investigadora, los resquicios que se muestran a lo largo de la historia, son los puntos inflexivos de análisis sobre los mecanismos de la diferencia (casos de mujeres célebres que han sido condenadas por su atrevimiento a cuestionar el patriarcado, las representaciones de las mujeres como brujas, o el impulso de las religiones occidentales dominantes a la figura del macho como el dios preeminente).

Para dar continuidad a Héritier, el sistema de pensamiento que encuentra la diferencia entre lo femenino y lo masculino se centra en lo social como justificante. Así, la historia es un *continuum*, privilegio de lo simbólicamente constituido como positivo, superior y masculino, sobre lo otro que, como menciona Beauvoir, es lo femenino. Esta contractura es a lo que se ha llamado: género.

Elsa Gómez (1993: 42) define el concepto de género, como: La red de rasgos de personalidad, actitudes, sentimientos, valores, conductas y actividades que, a través de un proceso de construcción

social, diferencia a los hombres de las mujeres. Esta construcción tiene las siguientes características: es “histórica” y, como tal, se nutre de elementos que por ser mutables en el tiempo y en el espacio, son también susceptibles de modificación mediante diversas intervenciones; es “ubicua”, en el sentido que permea la micro y la macro-esfera de la sociedad a través del mercado de trabajo, el sistema educativo, los medios de comunicación, la religión, el aparato político, la recreación, la familia, las relaciones interpersonales, la salud y la misma personalidad; y es “jerárquica” porque la diferenciación que establece entre mujeres y hombres, lejos de ser neutra, valida las características y actividades asociadas con el hombre y la mujer. El concepto “género” permite entender que las mujeres y los hombres se construyen como seres sociales a partir de los caracteres biológicos de cada sexo y, como categoría metodológica, se interpreta la feminidad y la masculinidad con relación a los símbolos, normas, representaciones y valores que las sociedades elaboran desde de la diferencia sexual.

2.5.2 El feminismo como estudio sistemático de la desigualdad de género

Después de hacer el recorrido epistémico del feminismo, realizado para conocer el desarrollo del pensamiento vinculado a la igualdad de género y las razones de la desigualdad, es necesario profundizar en el impacto que produce dicha desigualdad, la cual causa sufrimiento a las mujeres frente a los hombres en el espacio laboral.

El feminismo es el sistema de pensamiento centrado en la investigación de la desigualdad entre mujeres y hombres, busca el reconocimiento de las mujeres como seres humanos y sujetos de derechos; sin embargo, no pretende de ningún modo la supremacía femenina. Es además, la teoría más exitosa después del marxismo. Es un movimiento social y una práctica cotidiana que posibilita una nueva visión de la sociedad, de la ciudadanía y de la concepción del mundo.

Los estudios feministas que se presentan enfatizan los mecanismos de la desigualdad de género y explican las razones de la misma, si se toma cómo centro del debate la diferencia entre los sexos. La igualdad de género, es y debe ser, uno de los principales objetivos de los derechos humanos de cualquier sociedad que pretenda ser democrática. Por ello es conveniente presentar aquellos planteamientos que buscan en esta desigualdad, las causas del desplazamiento de las mujeres en el trabajo y en cualquier otro ámbito de la vida. Por esta razón, en este apartado de la tesis doctoral, se

explora a dos feministas que indagan los hechos concretos de la marginación femenina respecto a los hombres en el ámbito laboral: Gayatri Spivak y Aihwa Ong.

Gayatri Spivak es una crítica literaria reconocida como una destacada pensadora de la corriente poscolonialista, quien conjuntó diversas teorías sobre la influencia cultural de Inglaterra y Francia, las que ejercieron su impacto y dominación sobre las culturas autóctonas en sus colonias (en África). Spivak integra al marco feminista la figura del “subalterno” entendida como el individuo que pertenece a los grupos oprimidos. Al “subalternizar” la cultura, esta pensadora hindú muestra el “reverso” de la cultura colonialista europea: su apropiación y denigración de las culturas locales, así como la perpetuación del pensamiento de superioridad colonialista frente a las culturas del resto del mundo.

El tratamiento de Spivak de lo subalterno está muy bien tratado en: *¿Puede el sujeto subalterno hablar?* (1998). Su importancia se centra en el planteamiento de esta tesis, porque muestra que si bien el subalterno, por su biología está capacitado para hablar, no tiene el privilegio de expresarse ni mucho menos de ser escuchado. El subalterno (en especial, cuando se refiere a las mujeres en la India) no pueden hablar, porque no tiene un marco referencial propio que explique sus reclamos con su lenguaje limitado y en sus propios términos. El lenguaje que utiliza es el mismo que le enseñaron quienes lo oprimen, por tanto, pone en práctica las mismas estrategias que lo mantienen en su condición. Además, el lenguaje es el vehículo que da la fuerza al oprimido, pero también lo son, los términos en que se expresa el derecho de la potencia colonialista. La autora afirma que la mujer ocupa ese lugar por su doble condición: por ser mujer y ser colonizada.

El esfuerzo que hace el subalterno de hablar es desacertado, porque lo hace siempre bajo la lógica del colonizador, por lo que necesita de un intermediario que podría ser lo que la autora llama: “el académico del primer mundo”, en un intento de ironizar la interpretación que se hace desde la academia de los contextos empobrecidos de África y de Asia. Para efecto de esta tesis doctoral, el subalterno, descrito como las mujeres, se encuentra en la incapacidad de hablar, en principio porque se encuentra excluido dentro del lenguaje de la economía y del desarrollo.

Dentro del argumento elaborado por Spivak, existe una pensadora muy original llamada Aihwa Ong quien reinterpreta la cuestión de la voz del subalterno para el mercado laboral. Esta autora realiza una investigación sobre mujeres jóvenes malayas que son llevadas a trabajar a fábricas japonesas, bajo la promesa de que serán cuidadas como las hijas más pequeñas de la organización. Se les plantea que su trabajo será familiar y que estarán bajo el cuidado de supervisoras quienes serán como madres para ellas. Bajo esta implacable estrategia aceptan el trabajo; sin embargo, las mujeres malayas sufren una gran explotación. Este paso descarnado de las sociedades campesinas de la península a los regímenes estrictos del capitalismo neoliberal, produce en las familias malayas sufrimiento y, en sus mujeres, un trato desigual y subordinado frente a las mujeres y hombres japoneses.

Contrario del pensamiento de Spivak que menciona que el subalterno no puede hablar, Ong encuentra que las expresiones culturales particulares son decisivas en el momento de soportar esa explotación. Las mujeres son “poseídas” por espíritus y sufren ataques que las obligan a descansar durante varios días. El término posesión es interpretado por la autora como un signo de la resistencia de las mujeres ante un sistema que las oprime y las explota, y que les permite descansar del trabajo abrumador. Las capataces japonesas son incapaces de entender el sentido de la posesión y dejan que las mujeres malayas descansen. Al mostrar el trato inhumano que reciben las mujeres de este país por ser del tercer mundo, analfabetas y campesinas, Ong muestra el tipo de tratamiento que reciben de parte de los países capitalistas dominantes, pero al mismo tiempo, expone cómo el lenguaje cultural se expresa a sí mismo frente a la injusticia. Este caso ha sido reconocido como el principio de diversas investigaciones, sobre las formas de integración de las mujeres al mercado laboral y su resistencia frente a la explotación.

A continuación se presenta la política de combate a la desigualdad de género en México, que nace como resultado de la lucha incesante de las mujeres por alcanzarlos mismos derechos, responsabilidades y obligaciones que los hombres. Esta lucha se traduce en la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) como el Órgano rector de la política de igualdad entre mujeres y hombres. En este trabajo de investigación se analiza la política gubernamental a partir de 2001 a 2011, a diez años de su creación.

2.6 El feminismo en México

¿Cuál es la situación en México? ¿Hasta dónde se ha vinculado el pensamiento feminista con el quehacer de las mujeres en México? Las exponentes del feminismo en México constituyen un área de pensamiento robusta, vinculada por lazos de parentesco con las feministas de todo el mundo pero, en especial, con las estadounidenses y con las enfocadas al aspecto cultural. Esto significa que se encuentran preocupadas por el estudio de la cultura y su acceso desigual en los ámbitos productivos y de poder, a los que aún no tienen acceso las mujeres mexicanas. Esta percepción la constituyen dos de las más importantes feministas mexicanas: Marta Lamas y Marcela Lagarde. Ambas han tenido un quehacer importante en la síntesis del pensamiento feminista. Sin embargo, se puede afirmar que el gran problema del feminismo en México, radica en que las aún no están unidas para dar una batalla conjunta contra la exigencia de sus derechos humanos ni contra el sistema patriarcal mexicano.

Desde 1906, las mujeres republicanas que apoyaron a Juárez exigían el voto femenino y se organizaron en clubes de mujeres. Esta organización incipiente daría origen a un primer Congreso feminista en 1916 en Yucatán, pero ante todo se trató de una maniobra política del gobernador del estado. Con la Constitución de 1917 se decretaría la igualdad entre mujeres y hombres ante la ley, pero no se consiguió el voto femenino. La situación quedó estática a consecuencia de la Revolución y continuaría así hasta los años cincuenta del siglo XX. En esas fechas se crearían escuelas para obreras y se avanzaría en la legislación doméstica hacia una mejor comprensión de las actividades de las mujeres. No obstante, la lucha feminista mexicana se concentraría en conseguir el voto. Gracias a esa lucha que dieron las mujeres revolucionarias se logró el voto en 1953 y, con ello, se dio un paso más en el reconocimiento de la ciudadanía plena de las mexicanas.

A partir de esa fecha, los acontecimientos en torno al avance de las mujeres se aceleraron. Se vota a la primera diputada federal al año siguiente y, más adelante, se eligen a las dos primeras senadoras. Las mexicanas participaron en distintos movimientos sociales que hubo hasta entrada la década de los setenta: desde la Guerra Cristera, la huelga ferrocarrilera, la huelga de médicos y los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971. En las dos décadas siguientes, la lucha feminista estaría centrada en los derechos reproductivos y el derecho al aborto. Se analizaría el rol de la violencia

contra las mujeres y se coordinarían diferentes asociaciones civiles de mujeres. En 1975, se realiza en la ciudad de México la primera Conferencia Internacional, auspiciada por Naciones Unidas bajo el lema: “Mujer, Desarrollo y Paz”, es la primera vez que se reúnen las mujeres de todas las naciones y con esta Conferencia empieza la primera década de la Mujer declarada y promovida por Naciones Unidas.

En los años noventa se retomó la cuestión de la lucha femenina por los puestos de poder público, aunque los logros son parciales y no alcanzaron una categoría nacional. Pese a ello, la contienda política, social y cultural por la igualdad entre mujeres y hombres sigue su marcha y se continúa consolidando en México el pensamiento feminista y fomentando estrategias diversas.

Una de las principales feministas mexicanas es Marta Lamas, Directora de GIRE (Grupo de Información en Reproducción Elegida) y de otras importantes asociaciones civiles. Enfocó su carrera al análisis de los derechos de las mujeres, en especial, el de ciudadanía y los derechos reproductivos. Lamas es conocida por su artículo “El género es cultura” (2007) donde define el concepto de género, como: el conjunto de creencias construidas socialmente y basadas en la diferencia sexual. Este filtro cultural es la mirada con la que se interpreta el mundo, característica universal que coloca a mujeres y a hombres en categorías que son valoradas como diferentes.

Señala que, estas diferencias son el fundamento de la creación de los criterios con que actúan en la sociedad mujeres y hombres. Los roles para cada sexo son concebidos a partir del pensamiento simbólico, raíz de la cultura en todo ser humano. Lamas concibe la estructura de poder como un entramado de símbolos que funcionan e interactúan, lo “femenino” y lo “masculino”, pero no se mezclan. Se diferencian entre sí en forma continua y se subordinan los primeros a los segundos. Este entramado es la cultura, que no puede ser concebida sin el factor desequilibrante de ambos sexos, del componente mujer/hombre. Desde ese punto de vista plantea un sistema ordenado y jerarquizado que tiene su representación más concreta dentro del sistema patriarcal mexicano.

Marcela Lagarde, entre las más reconocidas feministas reconocidas en México, quien después de asistir a la Conferencia Internacional en Pekin, China (1995), y a su paso por la Cámara de Diputados, impulsó las leyes de igualdad entre mujeres y hombres y la Ley General para procurar

una vida libre de violencia. Se le reconoce también por acuñar el término “feminicidio” para referirse a los crímenes cometidos contra las mujeres por su condición de género. Su actividad legislativa la llevó a conformar comisiones especializadas en este tipo de crímenes y a descubrir que los feminicidios que habían sucedido en Ciudad Juárez, eran también cometidos en otros lugares del país, como en el Estado de México y en Guerrero.

Su trabajo más reconocido es su obra *Los cautiverios de las mujeres* (1997), donde explora los diversos mecanismos de subordinación de las mujeres. Entre estos mecanismos se encuentra una estructura lingüística androcéntrica que denomina como negativo lo femenino y, con ello, designa a mujeres que son consideradas transgresoras como locas, presas o putas. La transgresión es una representación liminal de la ruptura de los límites impuestos a las mujeres; advierte Lagarde que cuando las mujeres rompen los “techos de cristal” son sancionadas de diversas maneras, en su mayoría de forma violenta.

Uno de los mecanismos de subordinación de las mujeres es la dificultad de encontrar un empleo, que a su vez le sea gratificante, bien pagado y con posibilidades de desarrollo. En general, ellas mismas se consideran vinculadas de manera natural con el ámbito privado y por ello, se encuentran con tres obstáculos principales al momento de salir en la búsqueda de un empleo: lo primero que localizan es un lugar similar a las unidades domésticas, casi siempre son espacios reservados (a la reproducción) al cuidado de los niños o de personas mayores; el segundo es la pobre oferta que se les ofrece en los empleos, al considerarlas, en la mayoría de los casos, solamente capaces de efectuar labores repetitivas y simples; y último, la sanción social que las alienta a permanecer en su casa, alejadas de los problemas del trabajo y desatención de su familia. Esta prefiguración de ser “buena” o “mala” mujer se encuentra determinada por la cultura de lo femenino y lo masculino que considera que ambos conceptos son diferentes y desiguales.

La tercera feminista destacada en México es Orlandina de Oliveira quien ha centrado sus teorías en la cuestión laboral. Su publicación conjunta con Brígida García, *Trabajo femenino y vida familiar en México* (1994), se centra en lo que la autora llama el trabajo extra-doméstico en el país. Oliveira considera los cambios recientes en la conducta económica nacional y su relación con las transformaciones generadas a partir de la globalización. Advierte que el uso intensivo de la mano de

obra de las mujeres ha dado como resultado una feminización de esa actividad en el mercado laboral, lo que lejos de otorgarles ventajas, se les adjudica, en una sola jornada, la suma de actividades precarias.

Los principales factores que conlleva a las mujeres a buscar trabajo, en términos generales, son: por ser jefas de familia, por la emancipación de los padres, por necesidad de estudiar, por aportar al gasto familiar, y otras más. Las propias mujeres son quienes le dan significado o valores distintos a su lugar dentro del mercado de trabajo. Sobre este punto en concreto, resulta interesante conocer los componentes simbólicos de culpa y orgullo que se reflejan en las mujeres trabajadoras. Contrasta con el rígido discurso androcéntrico de considerar en sus argumentos que si las mujeres trabajan, descuidan a su familia y por esta razón se convierten en “malas mujeres”. Oliveira reconstruye las redes solidarias que las mujeres crean para sostener sus actividades laborales, la maternidad y el cuidado de los hijos. Mujeres transgresoras al estilo de Lagarde, pero en continua construcción de redes efectivas de apoyo a las actividades que se derivan de la crianza.

La autora muestra cuáles son las posiciones de las mujeres en relación con el trabajo y su vida cotidiana: la forma en que se conceden los roles, como resultado de la división del trabajo dentro del sistema patriarcal; su responsabilidad en el hogar, los patrones de autoridad, su cuestionamiento y la autonomía en relación con sus cónyuges, así como la influencia de figuras de autoridad como los padres o hermanos/as mayores. Al profundizar en las nuevas relaciones de trabajo se muestra cómo cambian las familias, sus reacomodos y conflictos, así como las relaciones entre mujeres y hombres, en concreto en la autoridad doméstica. Oliveira destaca la importancia de conocer el punto de vista de los actores involucrados para comprender cuáles son los cambios más significativos dentro del nuevo panorama laboral.

Asimismo, la autora considera el punto de vista de las mujeres respecto a su condición laboral, como un asunto que les representa un conflicto interno. Por un lado, se trata de una lucha constante por ganar un espacio dentro del mercado de trabajo, donde solo las consideran como mano de obra barata. Por otro, el conflicto de culpa que tienen en el trabajo por no estar en el hogar, en la disputa por el poder doméstico, por lo general otorgado al varón, cuando ellas son las que tienen la mayor responsabilidad y la doble carga, atender el hogar y el trabajo.

Oliveira también se refiere a considerar que en México, las acciones y decisiones de los actores involucrados en el ámbito laboral, son variables dentro del mapa complejo de la nueva realidad del trabajo: sus motivaciones, habilidades y resultados configuran las características de un país, cuya economía no termina por entrar a una nueva etapa de derechos para hombres y mujeres, así como de solucionar en forma definitiva, el eterno conflicto entre lo doméstico que lo siguen padeciendo las mujeres porque los hombres aún no se han incorporado a trabajar en estos espacios.

Las feministas mexicanas luchan por plantear modelos alternativos de organización respecto a las relaciones de género. Gracias al trabajo que desarrollan en movimientos que pretenden la vindicación propositiva de las mujeres. Es frecuente toparse con trabajos aislados que realizan en forma individual y no colectiva, por lo que carecen de la fuerza para lograr los cambios. Sus métodos son también alternativos frente al debate ante la reacción patriarcal, cuyo objetivo es, sin duda, volver a la figura de la ama de casa y regresarlas al ámbito privado. Por ello, se pierde o se diluye la lucha feminista por conquistar los derechos que les corresponden a las mujeres.

CAPÍTULO 3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO Y SU PAPEL EN LA DEMOCRACIA MODERNA

Es la alborada del siglo XXI, en ella se observa la conformación de nuevas democracias sociales en distintas latitudes y derrumbamientos de grupos de poder dominantes estacionados por décadas. Se anuncia la nueva forma de gobernar. Aquella que ha consolidado el Estado de derecho, donde las y los ciudadanos disfrutan los beneficios de la división de poderes y gozan de soberanías populares como forma de gobierno. Es la democracia moderna: la Gobernanza. En ella se anuncia la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida. Es la democracia a la que llegan gobiernos emanados del pueblo y la que define su estrategia por políticas que resuelven problemas públicos concretos. Tras su llegada van quedando atrás las democracias autoritarias derivadas de transiciones políticas que heredan el poder de un grupo a otro.

La nueva democracia establece una forma diferente de relación entre Gobierno y sociedad, en la que juntos definen los objetivos preferidos de la vida en sociedad y se preparan a realizarlos. Para lograrlo se requieren capacidades específicas de los responsables de gobernar: se demanda un Gobierno competente, sin incoherencias y deficiencias en su organización, eficaz en su operación, robusto en sus finanzas, impecable legalmente y con administraciones honestas y eficientes, con fuerza analítica y capacidad gerencial. Gobiernos capaces de escuchar todas las voces y sumar a los mejores hombres y mujeres que sepan enfrentar problemas y desafíos, como lo señala (Aguilar Villanueva, 2010b: 29).

¿Cómo podrían existir estas nuevas democracias sin la activa participación de las mujeres con su inteligencia, su disposición para enfrentar retos y su creatividad? O, ¿será que los gobernantes prefieren desperdiciar su talento a incluir lo que representa el activo femenino? O, ¿acaso los gobernantes actuales pensarán que podrán seguir actuando sin ellas, sin su pensamiento, sin su distinto modo de actuar, de mirar el mundo a su alrededor y sin satisfacer sus demandas? ¿Estarán conscientes de que el modo de gobernar centrado en el hombre deriva en autoritarismo, en sistemas verticales de mando en cualquier estructura y organización; sistemas que generan complicidad, incomunicación, unilateralidad, parcialidad; producen corrupción y abuso? Es, entre otros motivos, por lo que la autoridad se desmorona al momento de actuar, de ejercer el poder, y se quiebran la mayoría de las estructuras de gobierno en todo el mundo.

La importancia de la gobernanza radica en hacer gobiernos por políticas, precisamente se trata de desarrollar políticas públicas independientes, las cuales establecen su papel en la democracia moderna, en la nueva forma de gobernar²⁷, como lo sugiere (Aguilar Villanueva 2010b: 55). Los gobernantes en México, conscientes del riesgo que implica continuar con la misma forma de administrar, autoritaria, saben que su destino es la crisis, pero es real que temen adoptar nuevos esquemas. Algunos consideran que podrían proceder a reformar su modo de gobierno tratando de aumentar sus atribuciones y creyendo que desde el Gobierno sería posible incrementar los valores de la democracia; sin embargo, mientras no trasciendan hacia la gobernanza y no incluyan a las mujeres en las instancias de poder y de toma de decisiones, estará lejos de alcanzar la democracia. Por ende, al no estar ellas involucradas en los procesos administrativos y en la forma de gobierno es difícil reactivar el bienestar social general de la población. El cambio se logrará al adoptar a la gobernanza como el nuevo proceso de gobernar. Lo que significa otorgarles mayor libertad a los actores económicos, promover la participación de todos los sectores de la sociedad y dejar atrás su idea de Estado/Gobierno autoritario, como el principal o único agente del desarrollo, seguridad y bienestar social, como lo afirma el autor (Aguilar Villanueva, 2010b: 55).

3.1 La sociedad civil, poder y empoderamiento

La construcción e implementación de una cultura y un sistema democrático en el mundo occidental ha evolucionado a partir de las décadas de 1970 y 1980. La nueva definición y valoración del poder como único centro de la política se ha transformado para dar paso a una forma de poder más integral, dinámico e incluyente a la sociedad civil. Con el tiempo las nuevas definiciones, como gobernanza y políticas públicas, han contribuido a comprender el ejercicio del poder y las facultades de la autoridad de una manera distinta.

²⁷ Gobernanza, definida por la Real Academia Española (RAE) en su Diccionario de la Lengua Española como: “el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía (RAL, Madrid, 1970: 478). Desde siempre, ha afirmado que el término gobernanza es una expresión antigua para denotar: la acción y efecto de gobernar o gobernarse, que por lógica, puede aplicarse a una persona, a una organización o a la sociedad toda. Pero, a partir del año 2001 (22ª edición), de manera sorpresiva pero en su esencia y fundamento correcta, que resume el debate teórico de los últimos años, la RAE define gobernanza como: el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero; promueve un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”, de lo que se infiere que tal desarrollo ya no es posible sólo mediante la acción del Gobierno sino mediante el equilibrio entre los tres grandes recursos colectivos de toda sociedad, el poder del estado, la productividad de los mercados y las solidaridades sociales. La definición fue tomada de Aguilar Villanueva (2010b: 28).

Las prácticas de empoderamiento como proceso de desarrollo personal, colectivo y de toma de conciencia de lo que se debe hacer en una comunidad, así como la toma de decisiones, se han convertido en una soberanía compartida con diferentes sectores que habían sido marginados de las estructuras de poder.

El concepto de poder remite a la idea de “dominio, imperio, facultad y jurisdicción que alguien tiene para mandar o ejecutar algo”²⁸. En este sentido “en un significado más general, la palabra poder, designa la capacidad o posibilidad de obrar, de producir efectos, y puede ser referida tanto a individuos o grupos humanos como a objetos o fenómenos de la naturaleza” (Bobbio y otros, 1976: 1190).

“El poder es uno de los fenómenos más difundidos en la vida social. Se puede decir que no existe prácticamente relación social en la cual este presente, de alguna manera, la influencia voluntaria de un individuo o de un grupo sobre la conducta de otro individuo o grupo. Por ello no debe causar problema el hecho de que el concepto de poder haya sido empleado para interpretar los más diversos aspectos de la sociedad: desde los pequeños grupos, hasta la empresa productiva, desde la familia hasta las relaciones entre las clases sociales. Sin embargo, el campo en el cual el poder adquiere el poder más importante es el de la política y en relación con los fenómenos políticos el poder ha sido analizado y analizado con la mayor continuidad y con la mayor riqueza de métodos y de resultados” (Rowlands, 1997, en línea).

Una definición general, según el profesor e investigador del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Edmundo Hernández-Vela, es la siguiente:

“Ciencia del poder organizado, es decir, de las relaciones de autoridad y obediencia establecidas tanto en las sociedades nacionales como en la sociedad internacional, con el fin común de lograr su propia supervivencia, unidad, cohesión y desarrollo. En este marco la política siempre tiene carácter ambivalente, ya que a través de las relaciones de poder en la sociedad, sirve para mantener los privilegios de una minoría y, al mismo tiempo, es un medio para realizar la integración de todos sus componentes. Asimismo es indudable que la política induce en cualquier sociedad la disciplina indispensable para su cohesión y permanencia, sin la cual se disolvería en la anarquía de sus integrantes, a la vez que le asigna una serie de valores, constituidos en fines, y para cuyo logro se establecen las relaciones de poder.” (Hernández-Vela, 1999: 606).

Otro de los términos que ha cobrado importancia durante los últimos quince años es el término Gobernanza, como se define en el artículo: “La nueva Gobernanza: Gobernar sin Gobierno”

²⁸ Diccionario de la Lengua de Real Academia Española, disponible en <http://rae.es>, consultado el 23 de mayo de 2014.

(Rhodes, 1996: 652-667) utilizado para comprender la reforma al sector público, según 'Rayner' y Raiders, como el manejo de la economía con eficiencia y eficacia que dio paso a la "nueva gestión pública " y "al gobierno empresarial". Término que se utilizó para suplantar el vocablo común: gobierno, el cual tiene un significado distinto y supone nuevos desafíos que enfrentó en su momento, el Gobierno británico.

Por desgracia y a pesar de la más superficial inspección, se revela que la gobernanza tiene varios y diferentes significados. Una definición básica y esencial, donde hay que poner atención, es el punto de vista de Sammy Finer (1904: 3-4, citado en Rhodes, 1996), quien define el Gobierno como: “la actividad o el proceso de gobernar” o “la gobernanza”, “una condición ordenada de mandato”, o “aquellas personas responsables de la obligación de gobernar” o “los gobernadores” y por último, como: “la forma, estilo, método o sistema por el cual una sociedad particular se rige”.

Hoy en día no se trata a la gobernabilidad como sinónimo de Gobierno. Gobernanza significa un cambio en el sentido de la gobernabilidad. Se refiere a un nuevo proceso de gobernar, o a un estado cambiario del mandato de gobierno, o al nuevo método por el cual la sociedad es gobernada o regida.

Por su parte, Rhodes (1996) lo define como:

“El término ‘gobernanza’ es popular, pero impreciso. Tiene por lo menos seis aseveraciones, en referencia a: el Estado mínimo; Gobierno Corporativo: la nueva gestión pública; ‘buen gobierno’: los sistemas socio-cibernética: y redes de auto-organización. En este artículo estipulo que la gobernanza se refiere a la auto-organización o Redes inter-organizacionales, y argumento que estas redes se complementan con los mercados y jerarquías, como las estructuras de gobierno y para la asignación de recursos con autoridad, ejercer el control y la coordinación de la administración. Defiendo esta definición, argumentando que arroja nuevas luces sobre los cambios recientes en el gobierno Británico, en particular: el adelgazamiento del Estado. Dando paso a la nueva gestión pública o intergubernamental de gestión. Concluyo que las redes son ahora una característica dominante de la prestación de servicios en el Reino Unido: que este tipo de redes se caracterizan por la confianza y la adaptación mutua, las cuales socavan las reformas de gestión arraigadas en la competencia, por ser un desafío a la gobernabilidad y porque se vuelven autónomas y se resisten a ser guiados desde el centro.” Rhodes (1996: 652)

En relación con los instrumentos, estilos e implementación de las políticas públicas, los hacedores o politólogos de las políticas públicas han estudiado diferentes instrumentos y herramientas para establecer los mejores vínculos entre la formulación, ejecución e implementación de las mismas que favorezcan a su vez el proceso de toma de decisiones. En este sentido, los economistas, quienes también han dedicado tiempo al estudio de la políticas públicas, tienden a no pensar en resoluciones puramente teóricas, ni a encontrar una herramienta específica para cada política, sino a buscar dar respuesta a la problemática pública multifactorial; lo cual abarca el punto de vista social, político, económico y administrativo hasta lograr cumplir con los objetivos de la política pública (Howlett 1991: 1-21). El autor comenta también que se ha desarrollado una serie de esquemas bajo distintas categorías y clasificaciones, los cuales contribuyen a reducir la complejidad o sirven para identificar las variables clave en la toma de mejores decisiones.

Respecto al estilo de hacer política en una nación, como lo señalan Richardson, Gustafsson y Jordan (1982: 12-13) quienes lo definieron originalmente, se compone de dos elementos: 1. El enfoque que le da cada Gobierno a la resolución de sus propios problemas públicos, los que a menudo se definen en términos del incremento del debate racionalista, y 2. La relación de un Estado con otros actores de la sociedad involucrados en el proceso de formulación de políticas públicas y de la implementación de las mismas. Concluyen diciendo que lo interesante es llegar a un consenso con los grupos organizados, o ser más proclive a imponer decisiones a pesar de la oposición de los grupos.

3.2 Gobernanza, política y mujeres

Para iniciar este apartado, se recurre a la definición de gobernanza de Aguilar Villanueva, filósofo político, precursor de las políticas públicas en México:

“[Esta] es un nuevo proceso de gobernar y que tiene que ver con la transparencia, responsabilidad y rendición social de cuentas en las decisiones, actuaciones y resultados. Se trata de actividades que, por ejemplo, informan, explican y justifican el tipo de demandas o problemas sociales que atiende y las razones por las que decidió atenderlos; el perfil de los participantes en la configuración y efectuación de la decisión directiva; la forma como el Gobierno y las organizaciones privadas y sociales han dialogado, negociado y llegado a acuerdos y se han dividido el trabajo y las responsabilidades; la magnitud y tipo del aporte

público (no solo gasto) y del aporte privado (no solo inversiones); las especificaciones de las actividades y de los resultados esperados de la gobernanza, particularmente en los casos cuando los resultados de las acciones no producen los efectos esperados y afectan en cambio los intereses legítimos de personas o grupos y les acarrearán daños.” Aguilar Villanueva (2010a: 53).

La nueva forma de gobernar, se define la política pública y se establece un debate entre los académicos mexicanos, en torno a reconocer si las políticas públicas en México son verdaderas o no. Asimismo se infiere que para adoptar la gobernanza como una nueva forma de gobierno, implicaría realizar, como función principal, el análisis de los cambios que sufrirá el Estado y sus posibles consecuencias, siendo una de las condiciones para gobernar, la legitimidad²⁹. En este sentido, los grupos de poder buscan crear diferentes mecanismos que les otorguen legitimidad y les permitan continuar o persistir en el poder. Sin embargo, en la gobernanza existe claridad en el sentido de ser una herramienta compleja a la que se tienen que adaptar los Gobiernos, bajo las condiciones actuales, como sucede con la globalización económica que influye de manera definitiva y enfrenta a los Gobiernos al reconocimiento del avance de las nuevas ciudadanías y su participación activa. Por ello, en la gobernanza será necesario contar con una ciudadanía fuerte, consolidada, capaz de exigir mejoras a sus gobernantes; lo que implica un esfuerzo por adaptarse a la nueva realidad, al cambio y a la capacidad para conducir los destinos de un país. Es la exigencia a la nueva forma de gobernar³⁰ a adoptar la democracia renovada, la que se presenta bajo estos y otros escenarios.

El concepto de gobernanza se centra en las estrategias que adoptan los grupos de poder para asegurar un ejercicio incluyente, donde la ciudadanía y los diversos actores (económicos, sociales y políticos) sean capaces de coincidir en la legitimidad del Estado y, con ello, armonizar la participación equitativa y consensuada entre todos los actores que conforman el equilibrio político. Por esta razón es necesario dividir en legitimidad la responsabilidad del Gobierno y el ejercicio del poder, como las vías que constituyen la estructura de la gobernanza. En principio, el valor de la legitimidad es la condición esencial de la gobernanza. El Estado que aspira a construir un buen

²⁹ Legitimidad: significó que, ante la crisis del sistema económico y político de los años ochenta, se insistió en que para entrar a la democracia moderna, había la necesidad de asegurar un proceso electoral confiable, legal e imparcial, que posibilitara la alternancia en el poder, considerada una condición básica para la transición del poder. (Aguilar Villanueva 2010b: 8).

³⁰ La gobernanza fue creada a partir de la caída del muro de Berlín en 1989, como una figura que pudiera describir el acto de bien-gobernar que podría dar como resultado un Estado fortalecido, construido a partir de la participación de la ciudadanía (Ruano de la Fuente, 2002).

Gobierno —en el sentido de otorgar bienestar a sus ciudadanos— debe erigirse como representativo de los intereses de la mayoría y es constituido a partir del consenso de la ciudadanía. Según Auger (1996: 22), la democracia moderna se basa en dicho valor al reconocer a los grupos que ejercen el poder, aunado al de la ciudadanía.

El ejercicio del poder se constituye por el conjunto de acciones públicas. Estas se mencionan como el consenso de los beneficiarios de la política o de la ciudadanía, según sea el caso, mientras que la equidad se entiende como justicia; y a su vez ambas conforman las condiciones estructurales indispensables en la creación de las políticas públicas, además de generar un buen Gobierno (Boeninger, 2005).

“La gobernanza es por ello, un concepto que busca describir las acciones de gobierno basadas en la legitimidad, que contribuyen al bienestar de la población mediante acciones concretas del ejercicio del poder” (Ruano de la Fuente, 2002: 48).

En estas condiciones, la gobernanza aparece como una forma de gobierno, en su sentido más amplio, en donde la coherencia de la acción pública (la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución) no pasa por la acción aislada de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y frente a múltiples factores que se presentan, cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común, de coordinar a la ciudadanía y de su capacidad para movilizar a expertos en la solución de problemas.

Al respecto, ¿cómo saber si las mujeres han sido consideradas en la toma de decisiones directivas y se dieron respuestas apropiadas y eficaces a los problemas y aspiraciones de interés social? Sin la participación de ellas, no existe la democracia al no estar considerada la mitad de la población, por lo tanto, se puede opinar que México aún no vive una situación de gobernanza, donde las políticas públicas son eficaces y eficientes para resolver los problemas sociales y económicos, así como están fundamentadas en las necesidades de ambos sexos.

Es alentador saber que México dio un paso firme hacia la democracia en el año 2000, al ser derrotado en las urnas el partido político que había gobernado por 70 años; sin embargo, se quedó en la mera transición de poderes, no logró acceder a una democracia efectiva, como lo menciona Méndez (2010: 16). Aguilar Villanueva, (2010a: 53) reconoce que “por primera vez, en el año 2000, apareció el discurso politólogo sobre la gobernabilidad de las democracias sociales, sobre el nuevo patrón de gobierno, la nueva forma de gobernar, encaminada a sumar a la ciudadanía y tomar en consideración su participación en los procesos de gobierno”. También señala que la democracia social aún no ha terminado de constituirse, con seguridad porque al enfrentarse a la realidad, a la incapacidad de gobernar y al hartazgo de la ciudadanía, no se tienen mecanismos suficientes para conocer sus demandas y resolverlas a fondo. Por tanto, una democracia no puede prosperar sin las mujeres, sin la mitad de su población, realidad observada en distintos países.

Sin embargo, para Aguilar Villanueva (2010):

“[...] gobernanza³¹ es la nueva relación entre Gobierno y sociedad, la que propone definir, en forma conjunta, los objetivos preferidos de la vida en sociedad y sugiere que realizarlos requiere obviamente de las capacidades del nuevo Gobierno. Un Gobierno experto y competente, incluyente en sumar a los mejores hombres y mujeres, sin titubeos o incoherencias, procurando tener las menores deficiencias en su organización y operación. Un peso importante habrá que considerar, contar con un Gobierno robusto en sus finanzas, impecable en el cumplimiento de sus leyes y eficiente en su administración.” (Aguilar Villanueva, 2010a: 30).

Lo que significa que para resolver los problemas actuales, la sociedad requiere ascender a un nivel superior de información, inteligencia, recursos, organización y eficiencia que rebasa las potencialidades del actor gubernamental y las de cualquier actor económico y social, razón por la cual es imprescindible construir formas sinérgicas de deliberación, interacción y asociación público–privada, gubernamental–social, además de conjuntar jerarquías, mercados y redes sociales; lo que conlleva a sumar estas nuevas herramientas de sociabilización para conducir, de manera eficaz,

³¹ “Gobernanza no es el barbarismo de una traducción llana del vocablo inglés *governance*. Más que neologismo es un arcaísmo que ha sido recuperado de manera pertinente para dejar claro que la dirección o Gobierno de la sociedad no puede ya ser reducida a la acción del Gobierno. Gobernanza y gobernación pueden ser considerados sinónimos, en tanto ‘anza’ y ‘ación’ son las desinencias en español para sustantivar la acción y el efecto de la acción de un verbo activo. Sin embargo es conveniente emplear con mayor frecuencia el término gobernanza para deslindar su nuevo contenido conceptual de la denotación tradicional de la gobernación, entendida como acción exclusiva del Gobierno y como acción que se ejecuta, mediante instrumentos de mando y control sobre los sectores sociales, con desviaciones represivas en el pasado” (Aguilar Villanueva, 2010a: 28).

todos estos nuevos procesos de gobernabilidad. Así, para ejercer la gobernanza con éxito se requiere indiscutiblemente de la presencia femenina.

La opinión del PNUD —instancia de Naciones Unidas que impulsa el desarrollo de sus países— al respecto en su cuaderno “*Reconceptualising Governance*”³² (1997), define la gobernanza en los siguientes términos:

“[...] es el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante los cuales las y los ciudadanos y los grupos ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias [e indica que:] Tres son las instancias clave en el proceso: el Estado (las instituciones políticas y gubernamentales), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado [por tanto,] el sistema de gobernanza es la estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisiones vinculantes del estado moderno³³.” (PNUD, 1997: 10).

A la luz de las definiciones de la cultura política y de gobierno, donde se distingue con claridad entre “el gobernar” del Gobierno y “la gobernanza”, entendida esta última como el nuevo proceso de dirección de la sociedad, que incluye la acción del Gobierno, pero también las acciones de actores económicos y sociales. Es incluyente con otros poderes fácticos, como pueden ser: los empresarios, los medios de comunicación, los sindicatos y las iglesias, cuyos líderes, interactúan e influyen de manera definitiva en las decisiones del poder gubernamental, como sucede en México, ¿podría entonces este nuevo modelo de gobierno, la gobernanza, excluir a las mujeres?

Autores, como Canto Sáenz (2000), emiten opiniones en el mismo sentido y señalan que en México aún no están establecidos los acuerdos nacionales básicos; menciona que la democratización de las estructuras gubernamentales avanza a cuenta gotas; las desigualdades y rezagos sociales no tienen parangón en toda América Latina, como tampoco lo tienen la corrupción de los cuerpos policiacos y la inseguridad. Reconoce que el campo de las políticas públicas trasciende la idealización de la participación ciudadana.

³² El PNUD, en su cuaderno *Reconceptualising Governance* (1997) UNDP, ofreció una definición precisa y fundada de gobernanza, que resumió los resultados de la producción teórica y ha sido de utilidad para un uso internacional ilustrado del término: “Gobernanza es el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y concilian sus diferencias”. “Tres son las instancias clave en el proceso: el Estado, (las instituciones políticas y gubernamentales), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado” (p. 9). “El sistema de gobernanza es la estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisiones vinculantes del estado moderno” (p.10) Referencia de Aguilar Villanueva (2010a: 31).

³³ Fragmento citado por Aguilar Villanueva (2010a: 31).

En la gobernanza, la participación de las mujeres es indiscutible. Es innegable que México camina hacia la igualdad de género, como la mayoría de los países del mundo occidental. Al respecto, el Gobierno mexicano ha firmado los acuerdos y tratados internacionales más importantes en materia de igualdad de género y erradicación de todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres, así como el respeto a sus derechos humanos. Ha creado el Órgano rector de la política de igualdad entre mujeres y hombres, depositado en el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), como se analizará en el capítulo 4. Los avances en materia del adelanto de las mujeres son visibles en algunos aspectos de la vida. Es un hecho que se han superados barreras infranqueables en áreas que, por siglos, habían sido ocupados por hombres, así como se han acortado las brechas de desigualdad que existen entre los hombres y las mujeres en algunos ámbitos de la vida. En ellos se observa que ambos sexos conviven en forma igualitaria, como puede ser el ámbito de la educación y el campo de la salud. Sin embargo, en otros ámbitos de la vida aún existe un gran rezago.

En las democracias liberales, el propio modo de gobernar es: el gobierno por políticas. “Las políticas son planes de acción específico, (no holísticos), enmarcados en leyes precisas, que reconocen las libertades de los ciudadanos y, en consecuencia, tienen límites precisos al abordar determinados campos de acción social”. Las políticas suelen incluir la participación de los ciudadanos, combinan la acción del Gobierno con la de los ciudadanos según el tipo de problema que abordan y no todas son regulatorias, prescriptivas o prohibitivas de conductas, como señala, Aguilar Villanueva (2010a: 6).

Otro hecho real es reconocer que en México persiste la forma autoritaria de gobernar, la cual coincide con el diseño de políticas gubernamentales dentro de un plan nacional, el PND. Razón por la cual, en el caso específico de la política para combatir la desigualdad de género, esta no estuvo ajena de sufrir el condicionamiento autoritario del Ejecutivo, por tanto, no ha sido ni eficaz ni eficiente, mientras que sí forma parte de las consecuencias de la poca o nula participación y empoderamiento de las mujeres, como fue uno de sus principales objetivos en un primer momento. Como resultado de esta política, las mujeres aún no han escalado los altos niveles de la APF, no participan en la toma de decisiones y, al mismo tiempo, se observa que en las últimas cuatro

décadas, la pobreza se ha feminizado y va en aumento, como así lo dan a conocer las estadísticas de la CEPAL (2004)³⁴.

Cuando un problema deja de ser particular y se transforma en una situación que afecta en forma negativa el bienestar social, el medio ambiente, la armonía social o inclusive la existencia de la misma comunidad, pasa a ser un problema público. Al respecto, Downs (1972: 48) describe la evolución de los temas públicos. Según este autor, la atención y seguimiento de los temas persigue un comportamiento cíclico consistente. Lo describe así: “de repente surge un problema, sobresale, llama la atención durante un breve periodo y luego —muchas veces sin encontrar solución— desaparece en forma paulatina del centro de la atención pública”. Unos años después menciona que “cualquier problema importante que alguna vez captó el interés del público es capaz de recapturarlo de manera esporádica” (1993: 141-145)³⁵.

En este sentido es indispensable analizar en cada problema los componentes que lo integran, para considerar si es en realidad o no un problema público. Al respecto Cobb y Ross (1976: 126) denominan los componentes del problema (las partes que interactúan hasta lograr la construcción de la agenda pública), como el “proceso mediante el cual las demandas de los diferentes grupos de la población se convierten en asuntos que compiten a la atención de las autoridades públicas”. Distinguen entre: la agenda pública, que está integrada por todos aquellos temas que “son objeto de una amplia atención o, por lo menos, conocimiento; temas que requieren de acción desde el punto de

³⁴ En el documento de CEPAL (mayo de 2004), denominado *Pobreza y Desigualdad desde una Perspectiva de Género*, se destaca que las mujeres en general, “presentan una situación de falta de autonomía económica, así que frente a eventualidades familiares, ellas son más susceptibles de caer en pobreza”. “La jefatura femenina aumenta en prácticamente todos los estratos de la pobreza; suele observarse en hogares en que las mujeres no viven con un cónyuge o pareja, y donde es frecuentemente la principal o única preceptora de ingresos al hogar”. La situación se recrudece en el caso de las mujeres cónyuges quienes tienen altas posibilidades de convertirse en jefas de hogar ante cambios como la separación o la viudez lo que “las hace más vulnerables a la indigencia”.

Asimismo, el documento *Caminos y atajos hacia la equidad de género en América Latina y El Caribe*, elaborado por Sonia Montaña, Jefa de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL, informe presentado en la Reunión Preparatoria Subregional de México y Centroamérica con miras a la IX Conferencia Regional de la Mujer en América Latina y el Caribe, coincide con la CEPAL en que en México avanza la feminización de la pobreza. La tendencia actual de la pobreza es su feminización. Lo que significa que en del total de hogares encabezados por mujeres, el 18 por ciento se encuentra en situación de indigencia; mientras que, en el caso de los varones esta cifra es del 17 por ciento. Lo anterior concluye al subrayar que: “en los hogares de jefatura femenina es mayor la proporción de indigentes que en aquellos comandados por hombres en 9 de los 18 países estudiados”. Consultado el 3 de febrero de 2012 en: http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCYQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.eclac.cl%2Fmujer%2Fnoticias%2Fnoticias%2F3%2F14203%2FTEGUCIGALPA.ppt&ei=w9x7UtDwAY2jkQe90YHYDA&usg=AFQjCNFPvFEX2HZGd-3N0sPwllJkAb9-pA&sig2=WYA vvZtuj_f8Hn36CjyIcw&bvm=bv.56146854.d.cWc

³⁵ El autor distingue cinco etapas del ciclo que pueden variar su tiempo de duración en cada problema; pero que suelen suceder de acuerdo con la siguiente secuencia: el estado anterior al problema, el descubrimiento alarmante y el entusiasmo eufórico, la comprensión de los costos de seguir el proceso significativo, el declive gradual del interés público, el estado posterior Downs (1993: 142-144).

vista de una considerable proporción del público; y son percibidos por los miembros de la comunidad como cuestiones que caen dentro de las competencias de alguna unidad gubernamental”; y la agenda formal, esto es “la lista de temas que quienes adoptan decisiones han aceptado, formalmente, tomar en seria consideración” (Cobb y Ross, 1976: 126-127).

3.2.1 Hacia un Gobierno por políticas

De nueva cuenta se recurre a Aguilar Villanueva (2010) para introducir este subtema:

“El interés por la disciplina de la política pública inicia en México en los años 80’s [sic.], cuando fue evidente el agotamiento del patrón del Gobierno que el estado desarrollador autoritario había seguido por décadas: dirigismo y proteccionismo económico, centralismo, laxa legalidad u oportunismo legal, corporativismo y populismo, politización de la administración pública[...] El principio del fin del régimen autoritario, empezó con la quiebra fiscal del estado desarrollador mexicano (1982), que desencadenó una profunda crisis económica nacional, la cual desembocó en una aguda crisis del sistema político y del modo de gobernar[...]”Aguilar Villanueva (2010a: 8).

Los modos tradicionales de entender y practicar la acción de gobierno cambiaron al momento que aparece la disciplina. Es entonces cuando empieza a emerger la propuesta del “gobierno por políticas”, causando una polémica al “gobierno por planes” que, paradójicamente, había reaparecido en el país casi al mismo tiempo y se había convertido en norma constitucional³⁶. Las políticas públicas son entonces poco efectivas, debido a que están instrumentadas dentro de un plan. De ahí, que el PND, por mandato constitucional, se cree al principio de cada sexenio y cambia todo cuando este periodo termina. En este sentido, las políticas que se diseñan y conforman este plan, como ya se analizó, son solo políticas gubernamentales, no se puede hablar de políticas públicas verdaderas. En su diseño, implementación, desarrollo y evaluación e inclusive en su presupuesto, no necesariamente se cumple con la disciplina estrictamente.

³⁶ Casi al mismo tiempo nace la crítica al mismo tiempo del PND: “Una de las características de la aparición de la política pública en el país, fue su crítica directa a la idea de gobernar conforme al ‘plan nacional de desarrollo’, que el Gobierno de los años ochenta había considerado, era la forma apropiada de Gobierno para superar la crisis económica del país y la había elevado como principio constitucional de Estado (arts.25 y 26)”. La principal crítica que tiene el Gobierno por planes, es que: “mantenía un tono autoritario, al suponer que las acciones de las organizaciones y personas en el plan económico y social eran susceptibles de ser planificadas, se les podía y debía imponer prioridades, objetivos, áreas, instrumentos”. En los hechos, el plan de ser “popularmente consultado” era elaborado y decidido en las oficinas de la presidencia, así como gestionado por un “sistema de planeación democrática”. En aquel momento y hasta la fecha, el Gobierno mantiene la idea de ser todopoderoso y que dispone de la plena aprobación social., lo que en los hechos no sucede así. (Aguilar Villanueva, 2010a: 12-13).

En esta línea de pensamiento se puede considerar el caso de la política para el combate a la desigualdad de género, que correspondió al eje de la política social dentro de este sistema de planes (dentro del PND). Esto significa que la nueva política es una más de las políticas sociales, que en la práctica resulta una de las más dañadas al ser invisible para el Gobierno. Otras políticas sociales que resultan perjudicada pueden ser: las políticas del empleo, el transporte público, la seguridad, las cuales pertenecen a este mismo eje o política social. Razón por la cual se habla de que en México se carece de una cultura político-administrativa, eficiente y eficaz, así como de funcionarios capaces que la impulsen.

Lo que sucede con las políticas gubernamentales, como se aprecia en la política de igualdad de género analizada en el capítulo 4, es que existió una evidente falta de congruencia entre lo que se planeó y se estableció en el PND, así como en los programas sucesivos que emanaron de la política social. Además se advierte que la política sufrió un bajo alineamiento entre este y el plan sectorial (eje de la política social), como también en los presupuestos programados para el desarrollo de la política; ambos aspectos no coinciden ni con programas sectoriales, ni con las metas establecidas en el PND. Asimismo, el enfoque a los resultados está desvinculado de los objetivos del PND. Un ejemplo claro de esta política es la implementación del PROIGUALDAD, cuyo inicio de operación tuvo lugar en abril de 2008 y en 2010 desapareció. Por lo tanto, no se conoció la evaluación del programa ni de los resultados de la operación del mismo al finalizar el sexenio (2007-2012), como tampoco se conoció el avance de la política de igualdad de género (gubernamental) ni sus metas a alcanzar.

Sin embargo, la crítica más grave es la que contribuye a desactivar los enunciados del PND respecto a esta política, a partir de enfrentar la realidad del problema público en cuestión. No existe un involucramiento de actores relevantes (gobernantes y gobernados) previo a la definición de las metas del Plan Nacional en esta materia. No existen convocatorias que citen a todos los interesados o a los que se encuentran en desventaja para discutir los alcances de los objetivos. La política se desarrolla en el Poder Ejecutivo y no se considera la aportación ciudadana. Ello provoca la imposibilidad de promover la articulación efectiva entre Estado y ciudadanía. Por tanto, no se lleva cuenta de los avances dentro de una agenda pública, basada en metas y resultados planeados,

programados y presupuestados para el cumplimiento de la política, al no existir conocimiento o entendimiento entre las partes.

En la práctica, tampoco existe la evaluación a los Planes Nacionales de Desarrollo, planeados y realizados desde 1988. Además, en ellos resalta el hecho de no pasar el PND por el tamiz de la modernidad, hasta el momento que se analiza esta investigación, todavía no se evalúa el periodo 2007-2012, por tanto, contienen prácticamente los mismos lineamientos generales. La diferencia radica en cómo instrumentar la estrategia para alcanzar dichos objetivos. Muy pocas de la metas planteadas en el PND se llegan a cumplir en forma exitosa, es posible que sea poco común remitirse a sus políticas como el principio rector.

Cabe señalar que la planeación para el desarrollo de cualquier Estado-Nación, impone como condición la creación y mantenimiento de instituciones eficaces que identifiquen problemáticas en las áreas de su competencia y busquen soluciones específicas para la atención de cada uno de los fenómenos que perjudican a sus ciudadanos/as, como lo señala Méndez, (2010: 39). Para este autor, el concepto de política pública lo conforma: “un paquete de acciones del Estado (en su sentido más amplio), dirigido a resolver un problema público, que por lo tanto, va más allá de una mera decisión pública” (Méndez, 2010: 14). Y continúa su argumentación diciendo que lo que sucede en México, es que las llamadas políticas públicas en la realidad son “blancos en movimiento”; esto es, procesos complejos e iterativos en los que los problemas públicos y los objetivos gubernamentales suelen ser vagos e inestables, y en los que la agenda, el diagnóstico, la formulación y la implementación de políticas, no constituyen etapas lineales o nítidas, sino frecuentemente se traslapan. Dentro de esta forma de planeación inadecuada, se implementó la política de igualdad de género en México en 2001, la cual se constituyó como una política gubernamental, mas no como una política pública.

Desde hace más de tres décadas, surge el nuevo diseño de políticas públicas con características administrativas específicas, dotadas de recursos para su implementación, desarrollo, medición de impactos o cambios en la sociedad y evaluación, así como para tener cabida en la corrección del rumbo de la propia política pública o para promover su permanencia. De ahí la importancia del diseño institucional para la planeación del desarrollo. Sin embargo, en México no sucede así. Existe

un debate entre los académicos estudiosos del Gobierno, los que aún no se han puesto de acuerdo en la distinción entre políticas públicas y políticas gubernamentales.

El discurso tiene sentido en tanto prevalece la tendencia a presentar los objetivos deseables e incluso normativos del quehacer de los Gobiernos frente a sus sociedades. “Se llega a plantear que las políticas decididas al margen de los grupos involucrados o de una activa y directa participación ciudadana no deben considerarse como verdaderas políticas públicas sino, en todo caso, como desviaciones o involuciones autoritarias de los Gobiernos, incluidos los democráticamente electos”, Canto Sáenz (2000: 231). Y continúa señalando que la participación directa de los ciudadanos en el diseño y la implementación de políticas públicas, tienden a ser vistas y presentadas como el modelo que deben seguir las sociedades abiertas, plurales y democráticas.

En el mismo sentido, Moreno Salazar (1993: 22) sostiene que “las prácticas sociales y gubernamentales en México no han sido de corte liberal, sino predominantemente de tipo autoritario y corporativo”. En tanto, Cabrero (2000) es todavía más escéptico, para él, de hecho:

“[...] no puede hablarse de políticas públicas en nuestro país, sino en todo caso de políticas gubernamentales. México es un país con una aplastante presencia histórica del Estado, vertical en sus formas de relación, proclive a la formación de redes de intermediación entre grupos y actores; con una débil tradición participativa, y centralista en su concepción de la acción colectiva. En este sentido, lo que se puede estudiar son solo políticas gubernamentales. [Más adelante señala:] estamos por tanto, bajo el supuesto de una alta permeabilidad de las estructuras gubernamentales frente a la voluntad ciudadana. Lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del Gobierno como redes de organizaciones y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano”. (Cabrero (2000: 2)

Para efecto de esta investigación, las políticas públicas son todavía un camino enredado en la administración pública federal en México. Aún no se ha trascendido en la forma de resolver los problemas ni siquiera en su planeación para contribuir al bienestar de la población como se espera y para consolidarse como un “gobierno por políticas”. Es precisamente Aguilar Villanueva (2010a: 14) quien también duda de la existencia en México de las políticas públicas, al afirmar que no se encuentran las condiciones necesarias para crear políticas públicas eficaces; la planeación y la ejecución de los planes de trabajo son sexenales y están supeditados al quehacer de la

administración en turno. Por lo tanto, no tienen consecuencias reales ni sus resultados van más allá de lo mínimo.

Por ello es importante reconocer y coincidir con los argumentos de los académicos sobre el enfoque de las políticas en México, que además señalan que aún no llegan a ser políticas públicas verdaderas. Insisten en señalar que no están dadas las condiciones para que se desarrollen con la disciplina y el rigor que se requiere para no caer en la simulación. Lo que en consecuencia sucede es que utilizan para otros conceptos el presupuesto asignado, razón por la cual se pierden con facilidad los objetivos para las que fueron creadas.

Con el nuevo modo de gobernar que plantea la gobernanza, la participación ciudadana recupera esa parte pública de la política y permite que la democracia no sea solo una democracia electoral, sino que al hablar de democracia sea esta una democracia participativa. Lo cual no significa que se requiera la participación ciudadana en todos los niveles ni en todas las fases de la política pública. Sin embargo, la democracia representativa mexicana no arroja óptimos resultados, como tampoco el Estado entrega los resultados alentadores de sus Gobiernos. Vincular la participación ciudadana en las fases de las políticas mejoraría el desempeño de los representantes políticos y daría valiosas soluciones a los problemas públicos.

Es así, como debiera quedar atrás el enfoque de las políticas gubernamentales como única responsabilidad del Estado para dirigir a sus habitantes. A partir de desarrollar gobiernos por políticas, tanto la sociedad como el Gobierno, son corresponsables en la creación de sus políticas, su aplicación y su supervisión. Y es, precisamente en ese momento histórico, cuando se afirmará que las políticas públicas son en sí mismas una estructura sólida, sostenida y supervisada por gobernantes; además de ser aprobadas por la ciudadanía. Por ahora solo se hace referencia a las políticas gubernamentales en México y, en especial, a la política recién implementada para combatir la desigualdad de género, la cual nació dentro de este contexto (Aguilar Villanueva, 2010a: 11).

De igual manera se deberá plantear la importancia de administrar los recursos asignados a las políticas públicas. Cuando se planean, están bien diseñadas y mejor implementadas, pueden estar cerca de aprovechar bien los recursos, así como de garantizar el éxito a la atención y combate a los

distintos problemas sociales, como: la desigualdad de género en todos los ámbitos de la vida y la desigualdad económica. Su éxito radicarán en velar por el bienestar de cada ciudadana/o con estrategias planeadas y dentro de sistemas de organización dirigidos por expertos en las distintas materias. México está en el momento preciso para adoptar el nuevo modelo de gobierno, la gobernanza, el gobierno que, junto con la participación de la ciudadanía define las políticas públicas, las dota de recursos, las implementa y las evalúa. A la gobernanza, también se le conoce como: Gobierno por políticas. Es cuando se abandonan los planes nacionales (gobiernos por planes), como lo sugiere Aguilar Villanueva (2010a: 11).

En las democracias modernas coexiste la capacidad estratégica y administrativa para implementar políticas públicas que coadyuven al desarrollo de la plena convivencia política, económica y social. Los diversos actores sociales: ciudadanos, instituciones, organizaciones y autoridades, interactúan y participan en la formación de su estado o de su ciudad. Se reconoce que el éxito de las políticas públicas dependerá de la capacidad de articulación y del mantenimiento en sintonía para la atención de cada fenómeno o problema por resolver, buscando en forma conjunta el bienestar de la comunidad. Solo mediante la integración y la unidad de los actores sociales se logra la plena convivencia. Dicha integración brindará un Gobierno en armonía con los ciudadanos y en consecuencia, la estabilidad del sistema político, social y económico de una ciudad y de un país.

Las políticas públicas son entonces la parte ejecutora de la Administración Pública. En su parte más visible se trata de conocer, desarrollar y evaluar las acciones de un Gobierno, de lograr la participación de la sociedad en las evaluaciones periódicas de las políticas públicas, a fin de decidir si continuar con ellas o enderezar su rumbo. Políticas públicas sanas, eficientes y que respondan a los problemas políticos, económicos y sociales, darán como resultado un Estado con una administración sólida, capaz de enfrentar con seguridad y eficiencia las adversidades venideras.

La encomienda de los Gobiernos democráticos se manifiesta al estar obligados a resolver problemas trascendentales de su ciudadanía, como pueden ser: el empleo, la salud, la vivienda, el abastecimiento de agua, la creación de las condiciones de seguridad y otros. La capacidad de prevención es un aspecto por considerar en el desarrollo de estas políticas; coadyuvar a la resolución de los problemas obliga a hacer eficiente la implementación de las políticas públicas, las cuales

necesitan un soporte administrativo adecuado para brindar todo tipo de satisfacciones a los reclamos ciudadanos en el cumplimiento de sus demandas y con ellos, el apoyo de la sociedad tendrá elementos para catalogar o exigir al Gobierno la efectividad de sus políticas. Esto es: “Un Gobierno puede ser calificado como efectivo, si el objeto que le da vida es alcanzado, o si sus rendimientos permanecen y crecen ante los imperativos públicos que tienen encomendados. El grado de alcance de tal objeto es variable y, por consiguiente, variable también, es el grado de su gobernabilidad” (Martinelli, 2002: 28).

En general, las políticas públicas se definen desde el punto de vista de la “decisión y voluntad política” del Gobierno, que opta por aplicarlas o no. Sin embargo, Aguilar Villanueva (1996d) observa que la progresiva pluralidad, la autonomía y la autosuficiencia de los individuos han creado nuevas condiciones que determinan las políticas públicas. También sugiere que una política pública es una práctica social y no un evento singular o aislado, lo que ocasiona la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas comunes.

La puesta en marcha de una política pública exige un análisis concreto del problema público. La coordinación necesaria para la identificación de un problema y su discusión depende de la cultura política y de los actores involucrados (Méndez, 2010). La cultura política representa el sentido en que la Administración Pública, los ciudadanos y los actores involucrados (asociaciones, grupos vecinales y distintas ONG) interactúan de manera coordinada para identificar y resolver el fenómeno en cuestión. Por ello, las políticas públicas dependen en gran medida de la armonía entre los actores, al permitir el flujo de las actuaciones en concordancia con las competencias de cada uno.

Por último y para concluir este apartado, el autor Méndez (2010) sostiene que la cultura política:

“[...] es el punto preciso del que más se adolece para la creación de políticas públicas en México: se trata de crear desde la base, un punto reflexivo y coordinante de los actores que en este país es nulo, porque las condiciones sociopolíticas son pocas y el diálogo entre ciudadanía y administración pública está condicionado bajo códigos que poco permiten un fluir constructivo. La cultura política entendida como fruto de las experiencias de los actores en su trato con el Estado han deformado las relaciones de la ciudadanía mexicana con sus gobernantes.” (Méndez 2010: 39)

3.2 2 Las fases de las políticas públicas

Los Gobiernos democráticos habrán de integrar planes específicos de acción por asuntos o temas concretos, orientados al logro de objetivos relacionados con la solución de problemas públicos o con la mejora de situaciones de vida social. Los planes de acción serán el resultado de operaciones intelectuales y políticas independientes, conformados en procesos para la solución de problemas públicos específicos. Al constituirse e integrarse dichos planes de acción, estos se reconocen como políticas públicas o como la disciplina de la política pública. Las actividades fundamentales o fases de la política pública³⁷ que integran el proceso de las políticas públicas, según lo señala Aguilar Villanueva (2010a: 16) son: La formación de la Agenda, la definición del problema público, la hechura o formulación de la política o la construcción de opciones para resolver el problema, la decisión o selección entre opciones, la comunicación de la política, la implementación de la política y la evaluación de la política.

En cuanto a la creación de las políticas públicas, el autor argumenta que con comienzos difíciles, las políticas públicas tienen un destino limitado, será pues el uso que el Gobierno en turno juzgue necesario para sus intereses. En tanto, Subirats y otros (2008) menciona pasos concretos en la gestión de las políticas públicas para entender cuál es el proceso cognitivo de las mismas, un primer paso es la identificación y definición del problema público³⁸.

³⁷ Las fases de la política pública., según Aguilar Villanueva son las operaciones intelectuales y políticas interdependientes

³⁸ A partir de estas consideraciones del poder se puede penetrar a las etapas y ciclos de las políticas públicas como lo señala (Parsons, 2007) quien a pesar de presentar el modelo “por etapas” tiene sus críticos, debido a que podría prestarse a un reduccionismo insostenible de las políticas públicas y su proceso. Este enfoque, cuyo planteamiento se desarrolló hacia las décadas de 1970 y 1980, sigue siendo paradigma gracias a que ofrece gran variedad de marcos de análisis. Hecho que ayuda a tratar de una forma más manejable la enorme complejidad que encierran las políticas públicas.

En términos generales, el ciclo de vida de las políticas públicas involucra las siguientes formulaciones (Parsons, 2007: 111): Problema. Definición del problema. Identificación de respuestas/soluciones alternativas. Evaluación de opciones. Selección de las opciones de políticas públicas. Implementación. Evaluación. De acuerdo con este modelo, se consideran diferentes etapas.

A continuación se presenta un cuadro con algunos de los ciclos propuestos a lo largo de su estudio (Parsons, 2007: 112-113). Asimismo, cita Parsons a otros autores como a H. A. Simon, *Administrative Behaviour*, 1947. Quien define las etapas de las políticas públicas en: Inteligencia. Diseño. Elección. Cita también a H.D. Lasswell, *The Decision Process*, 1956, quien señala que define las etapas como: Inteligencia. Promoción. Prescripción. Invocación. Aplicación. Impacto. Evaluación. A R. Mack, *Planning and Uncertainty*, 1971. Quien las define como: Decidirse a decidir: reconocimiento del problema. Formular alternativas y criterios. Ajustar la decisión. Llevar a efecto. Corregir y complementar. A R. Rose, “Comparing Public Policy”, 1973. Las define como: Reconocimiento público de la necesidad de contar con una política pública. Cómo se establecen las problemáticas en la agenda de la controversia pública. Cómo se presentan las demandas. Forma de gobierno implicada en la formulación de políticas públicas. Recursos y limitaciones. Decisiones de políticas públicas. Qué determina la elección gubernamental. La elección en su propio contexto. Implementación. Resultados (*outputs*). Evaluación de las políticas públicas. Retroalimentación. Y, por último, cita a: W. Jenkins, *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*, 1978. Iniciación. Información. Consideración. Decisión. Implementación. Evaluación. Terminación y a B.W. Hogwood y L.A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, 1984. Decidirse a decidir (búsqueda de problemáticas o definición de la agenda). Decidir cómo decidir (filtración de problemáticas). Definir

En tanto, el análisis de las decisiones se enfoca en la toma de decisiones y de las no decisiones, aquellos momentos en los que se opta por no hacer nada. En él se consideran diferentes aspectos, A continuación se tratará cada punto con mayor detalle:

La formación de la agenda pública. En su artículo sobre la formación de la agenda pública, Tamayo y Carrillo (2005: 659) señalan que: “la teoría sobre el establecimiento de la agenda o como es llamada la formación de la agenda pública, ha puesto el énfasis en el papel de los medios de comunicación y ahora también en las redes sociales”. Mientras que para Mc Combs y Shaw (1972: 60), la agenda pública sería una especie de espejo, en el que se reflejan los temas a los que dan cobertura prioritaria los medios de comunicación. Es una excelente comparación, porque lo que no se refleja en el espejo significa que no existe. Por tanto, si no existe un tema dentro la agenda pública es señal de que no es un problema. Desde esta perspectiva, los medios no influirían tanto en las actitudes de los ciudadanos como en las percepciones cognitivas de cuáles son los temas más importantes, como lo señalan Erbring, Goldenberg y Miller (1980: 16).

En tanto, Tamayo y Carrillo (2005: 661) sostienen que las teorías sobre el cambio cultural que pretenden promover por medio de políticas públicas, empiezan por la instalación de la agenda pública, y han tenido auge en la medida que encuentran en las sociedades industriales avanzadas, un notable desarrollo económico y estados de bienestar. La tendencia es que a menudo hay un desplazamiento en la prioridad de valores, que van desde los materialistas, los relativos a la seguridad física y económica, hasta otros que ponen mayor énfasis en la manifestación de la libertad y, por ende, en la calidad de vida, como lo afirma Inglehart (1971: 1002). Este cambio de valores produce numerosos impactos en el ámbito político, entre otras razones, por el arribo de la igualdad de género en todos los espacios de la vida, trae consigo la generación de nuevas metas políticas y sociales, al contar por ejemplo, con un mayor número de mujeres en el Gobierno.

En las sociedades avanzadas, las metas políticas se desplazan hacia la igualdad social, al reto de garantizar los derechos humanos o dirigen sus miradas a otras metas, como la protección del medio

problemáticas. Pronóstico. Establecer objetivos y prioridades. Analizar opciones. Implementación, seguimiento y control de las políticas públicas. Evaluación y revisión. Mantenimiento, sucesión y terminación de las políticas públicas.

ambiente o la protección contra el peligro de la energía nuclear, entre otras; de ello dependerá lo que se configuraría en una nueva agenda política (Dalton, 1996: 10). Asimismo, cuando los grupos con influencia (o aquellos que toman decisiones y tienen capacidad de movilizar actores de poder), están respaldados por diferentes métodos de información o por estudios relacionados con el problema y sus características, se requiere una intervención de la política pública para corregir el rumbo del problema público expuesto.

Identificación y definición del problema público. Ante la conjunción de estos elementos se instala dicho problema en la agenda pública, por lo que, a partir de este momento, es necesaria la intervención del Estado. Parsons (2007: 124) plantea una visión integral de las políticas públicas y marca el balance entre las disciplinas que moldean el enfoque de cada una de ellas. Destaca como marco central, la ciencia política y la economía. Su lectura permite entrar en contacto con los principales marcos analíticos y teóricos empleados para estudiar los problemas públicos y los procesos alrededor de las políticas públicas. Lo que posibilita mostrar algunos rasgos distintivos de la “ciencia de las políticas”, su carácter multidisciplinario, su orientación hacia la solución de problemas (*o problem solving*) y su preocupación por mapear el contexto del proceso de las políticas, las opciones, los resultados y el impacto. Por un lado, demuestra que el análisis del proceso de las políticas públicas tiene fines específicos heurísticos, y se concentra en explicar cómo se definen los problemas, cómo se establecen las agendas, cómo se formulan las políticas, cómo se toman las decisiones y cómo se implementan y evalúan las políticas. Por el otro, explica el análisis en y para el proceso de las políticas, el cual tiene fines prescriptivos, esto significa que pretende apoyar la toma de decisiones e incluye el uso de herramientas analíticas, de investigación y argumentación en la definición de los problemas, la selección de alternativas, la implementación y la evaluación.

La identificación y definición del problema público son la parte más importante, porque del análisis y de su alcance dependerá el éxito de las políticas. En ocasiones se han determinado problemas que en realidad no tenían un alcance masivo o cuyos recursos asignados eran excesivos para resolverlo. Se desperdician importantes sumas para beneficiar a unos pocos. Medir los alcances del problema público es determinante. En consecuencia, lo que se propone a lo largo de esta tesis doctoral es que las políticas públicas que se diseñen en la APF, integren en su estructura e implementación una

perspectiva de género, como elemento sustancial que asegure la dimensión de los beneficios para las mujeres y los hombres, así como para toda la población.

La hechura o formulación de la política, o la construcción de opciones para resolver el problema. Existe unanimidad entre algunos académicos, señala Aguilar Villanueva (1996b: 22) en reconocer e incluir el aspecto institucional: la hechura de una política es la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos, entre otros. Sin embargo, las diferencias de componentes y énfasis en la definición de los problemas públicos, ponen de manifiesto incorporar los aspectos políticos, administrativos y conductuales, como resultado de otras maneras de ver la política, más allá de jurisdicciones formales, reglamentos y órdenes, lo que también sucede en otras situaciones y disputas de las ciencias sociales acerca de la conformación de los conceptos. Un concepto no es algo que directamente se ofrece en la experiencia, sino una construcción de los datos de experiencia a partir de perspectivas teóricas y aun valorativas. El concepto de política resulta de una construcción que selecciona, destaca, articula e integra, ciertos elementos de su proceso observable.

Los puntos más sensibles para el éxito de las políticas públicas son obtener el respaldo ideológico-político de los actores involucrados, una adecuada valoración de los criterios políticos y con ello, a los beneficiarios, valoración de los criterios técnicos y valoración de los criterios administrativos. Sin embargo, el punto central de la política pública es percibir la dimensión de la problemática pública, en su definición y reconocimiento como problema público. Para ello es necesario percatarse de que se trata de un problema real, no ficticio, como pueden ser aquellos que satisfacen a los administradores públicos que solo buscan su propio beneficio, ya sea político o económico.

En todo caso, percibir o predecir un problema público es una cuestión más compleja: es necesario realizar un análisis profundo de la situación, captar la esencia de los actores involucrados y de los distintos niveles a los que pertenecen, es iniciar la suma de conocimientos y experiencias para alcanzar una definición concreta. De su definición como problema público y de las propuestas de

solución que generen los diferentes actores involucrados, dependerá el éxito de la elaboración e implementación de una política pública.

La decisión o selección entre opciones. Al seleccionar entre las distintas soluciones la mejor o la más viable, es posible reconocer el punto de vista de quienes están implicados en el problema y las consecuencias que traerá consigo determinada solución. En cuanto al planteamiento de una política pública, es importante hacer valer el reconocimiento como problema público a la desigualdad de género en México, materia de estudio del caso de esta tesis doctoral. En este sentido se aprecia la opinión de las mujeres en general y de las feministas mexicanas e internacionales en particular, quienes interesadas luchan por conquistar la igualdad con los hombres en todos los ámbitos de la vida y superar su condición de subordinación que aún tienen con ellos.

Del mismo modo, para establecer metas y objetivos, se busca desprenderse de las políticas por planes, que aún están presentes en México, así como trascender a la política sexenal para fomentar e impulsar las condiciones necesarias de bienestar a largo plazo. Se trata pues, de conquistar la igualdad de género, en todos los ámbitos de la vida, por medio de una política pública que busque implementar una meta clara, con mediciones periódicas, hasta lograr un cumplimiento satisfactorio.

En este sentido, seleccionar los medios para resolver problemas públicos está por encima de la capacidad de los actores para contribuir a la solución del mismo, tal como lo menciona Bustelo (2001: 76) quien también hace referencia a las políticas públicas actuales, donde la responsabilidad no recaer en el Estado en exclusiva, sino en toda la sociedad, siendo los perjudicados quienes se vinculan entre sí para enfrentar la problemática y resolverla de manera efectiva.

La comunicación de la política. Como lo menciona Subirats (2011: 5), el rápido proceso de cambio en las democracias modernas ha desencadenado transformaciones significativas en la estructura social. Las coordenadas en las que se fundamentó la sociedad industrial y su modelo centrado en la soberanía de los Estados-Nación y en las políticas económicas de corte keynesiano ya no funcionan como antes; ha sido entonces cuando las sociedades europeas avanzadas han ido redescubriendo que la desigualdad no estaba superada. Se ha percibido que las políticas que, con gran esfuerzo se habían construido para tratar de responder a los desequilibrios que “naturalmente” iba generando la

economía de mercado, dejaban paulatinamente de funcionar de manera adecuada en el nuevo escenario de la globalización. Este fragmento que expresa una realidad en el tiempo que vivimos, está relacionado con la desigualdad de género que aún no se ha superado en el mundo occidental.

Es aquí donde la comunicación de las políticas pública, cobra su mayor importancia. Se puede llevar a cabo el mejor diseño, planeación e implementación de una política pública, pero si falla la comunicación de la misma, si no están informados entre el Gobierno y la sociedad, y esta última no participa en la construcción del andamiaje para hacer un frente común, esa política no existe o fracasará en un tiempo corto. Dentro de este contexto, el combate a la desigualdad de género que se vive en México, se manifiesta ante la impotencia del Gobierno para superarla. La manera más fácil por la que ha optado, es dejar de comunicar a la ciudadanía los avances o retroceso de la política, sencillamente la ha vuelto invisible.

Por otro lado, Subirats (2012)³⁹ afirma que:

“[...] no ha habido hasta ahora, al menos que conozcamos, voluntad de experimentar formas de relación entre élites políticas y ciudadanía que supongan alteración de las posiciones de jerarquía tradicionales: Ante problemas de tanto calado como el de la animadversión política, la pérdida de fuerza de la participación convencional, o la deslegitimación creciente de las instituciones públicas, no parece que limitar el potencial democrático de Internet a la mera interfaz comunicativa pueda contribuir demasiado a mejorar y a refundar sobre nuevas bases la democracia. Ello podría explicar el limitado éxito que, de hecho, ha tenido la estrategia elitista-democrática seguida en el uso de Internet, en términos de respuesta por parte de la ciudadanía. A pesar de los considerables recursos que se han invertido en su puesta en funcionamiento.” (Subirats (2012: 3)

Asimismo, se coincide con Aguilar Villanueva (2010a: 28), quien señala que “la actividad de la comunicación de la política se encarga de diseñar las acciones de comunicación que hay que practicar para informar, explicar, aclarar, justificar, defender la política decidida y para llegar a los públicos interesados en el asunto y al público en general”. Sobre este punto, y para efectos de la política de igualdad entre los sexos, es necesario que las estrategias de comunicación vayan dirigidas a las mujeres y a los hombres.

³⁹ Conferencia Magistral presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012. Este trabajo es deudor de una investigación e informe de mayor extensión que el autor está llevando a cabo con Mayo Fuster Morell. (<http://igob.uab.es>).

En el sentido que se manifiesta Subirats (2012), sobre la comunicación de la política pública señala que:

“[...] la comunicación entre el Estado y la ciudadanía (o grupo social) al que está dirigida la política pública, es fundamental para el desarrollo exitoso de la misma. Experimentar formas novedosas de comunicación con la ciudadanía, como pueden ser: las redes sociales y el Internet son indispensables para interactuar, dirigir y mejorar las estrategias, escuchando las voces de los interesados.” Subirats (2012: 85).

Respecto a la política gubernamental del combate a la desigualdad de género, no se ha visto que se procure este tipo de intercomunicación. Las mujeres por su lado, arman sus redes sociales y se comunican entre ellas y el Gobierno, mantiene su página web, la página del INMUJERES, donde transmiten sus mensajes, diagnósticos y programas; sin embargo, no existe una interacción entre ambas partes.

Antes de continuar, y para estar de acuerdo con la forma moderna de gobernar, se retoma el concepto de gobernanza, en específico cuando se refiere a la comunicación de las políticas públicas y al proceso de dirigir a la sociedad. Según Aguilar Villanueva (2010a: 36) la comunicación es multifacética en su carácter de sistema, es interlocutor con los integrantes de la comunidad, así como atiende diferentes aspectos al mismo tiempo. Este sistema de interlocución se ha iniciado en la mayoría de los países desarrollados y en algunos países emergentes, como una nueva forma de dirigirse a sus gobernados, En este sentido, comenta el autor, se da pie a la “gobernanza por redes” o “gobernanza participativa”, la cual implica obligadamente la sinergia entre los recursos públicos, privados y sociales para que la sociedad no vaya a la deriva, sino que impulse las condiciones que propicien una vida segura, de prosperidad y se convierta en un espacio donde sus miembros sean capaces de realizar sus propios proyectos. En suma, se puede considerar como un concepto de dirección descentralizada de la sociedad.⁴⁰

⁴⁰ En el texto de Aguilar Villanueva se aprecia la definición recapituladora ofrecida por R.A.W. Rhodes (1997: 53): “Gobernanza se refiere a *redes interorganizacionales y autoorganizadas*. Las características comunes son: 1) Interdependencias entre las organizaciones. Gobernanza es algo más amplio que el Gobierno y abarca a actores no estatales. 2) Interacciones permanentes entre los miembros de la red, debido a la necesidad de intercambiar recursos y de negociar los propósitos comunes. 3) Las interacciones se basan en la confianza y son normadas por reglas que han sido negociadas y acordadas por los participantes en la red. 4) Existe un grado significativo de autonomía respecto del estado... El Estado no ocupa la posición soberana pero puede dirigir indirecta o imperfectamente las redes”.

Por último, cabe señalar que dentro de la gobernanza, el Gobierno y la clase política ya no tienen la posibilidad de separarse de la sociedad, a menos que quieran perder rápidamente, su autoridad, su poder, la confianza, el liderazgo y la reputación que se tiene frente a sus gobernados. La gobernanza es un ejercicio directivo que recuerda a la sociedad hacia dónde se pretende llegar mediante metas conjuntas. Es una realidad pública o una obra pública, que abarca, concierne y responsabiliza a todos por igual, como resultado de un trabajo en común, como así lo sugiere el autor.

La implementación⁴¹ de la política. Dentro del contexto de su definición, es obvio que lo que se implementa, el objeto de la acción denotada por el verbo implementar, es la política. Procede entonces, por lógica, una clara distinción entre la política y el acto de implementarla. Esta distinción no suele hacerse con nitidez sobre lo que hay que entender por política, en las concepciones prevalecientes entre políticos y analistas, con el resultado de privar de consistencia teórica (e interés práctico) el acto de implementación de la misma, descalificándolo como un objeto de estudio propio y distinto. Este defecto conceptual ha tenido a su vez consecuencias prácticas nocivas en el diseño, desarrollo y evaluación de las políticas, al ignorar el papel crucial que la implementación tiene para la efectividad de la política. Por tanto, por "política" se entiende con frecuencia "una declaración de intenciones", "una declaración general de metas y objetivos". Es el caso, por ejemplo, de la afirmación siguiente: "nuestra política es generar empleo para las minorías", en el sentido de anunciar lo que se quiere hacer.

El discurso político está repleto de declaraciones de nobles propósitos públicos y buenas intenciones. En este sentido, se entiende también por "política", el "comportamiento actual", "la meta y su actual cumplimiento". Es el caso de la afirmación: "nuestra política es generar empleo para las minorías", y se relatan enseguida las acciones de creación de puestos de trabajo, contrataciones realizadas y población empleada. Entre el extremo de un concepto de política como "declaración de intenciones" —anterior a toda acción— y el extremo del otro concepto de política como "declaración de resultados" —posterior a toda acción—, hay que reivindicar y recuperar el espacio intermedio del actuar, el conjunto de acciones que transformó las intenciones en resultados

⁴¹ De acuerdo al concepto de implementar el autor lo entiende como: "El significado primero del término es derivado del lenguaje ordinario (inglés): llevar a cabo, llevar a efecto, efectuar, realizar, producir, cumplir, culminar, completar..." (Aguilar Villanueva, 1996c: 43).

observables. Este espacio intermedio del actuar es precisamente el acto de implementación, como lo ejemplifica (Aguilar Villanueva, 1996c: 43-44).

La implementación de la política pública en México es también un punto conflictivo. Se trata de un problema ya analizado por Banerjee y Duflo (2012: 90), el cual intenta demostrar que los recursos que se destinan a la intervención de la política pública, suelen terminar en los bolsillos de funcionarios menores o en gastos injustificados para crear un fondo negro o de plano van a un fondo perdido, por donde es imposible recuperar el dinero. Por ello, fracasan numerosos planes y programas que, pese a tener un buen diseño, no cuentan con los canales adecuados para hacer llegar los recursos a sus destinatarios.

La planeación y los recursos en las políticas públicas son dos fases importantes para el éxito de las mismas. Razón por la cual en esta investigación se elabora un presupuesto puntual para el combate a la desigualdad de género. Dicho presupuesto se encuentra en el capítulo 7, con partidas presupuestales específicas para cada programa en las distintas dependencias de la APF, así como se sugiere la forma óptima de utilizarlas. Ello constituye una condición imprescindible para diseñar la planeación y la operación de las actuaciones en los ámbitos tecnológico y administrativo. Los demás actores son vinculantes, en el sentido de considerar sus aportaciones como fundamentales para el éxito de la política pública. El recurso económico es el reconocimiento puntual y directo de la existencia del problema público; es indudable que cuando se le asignan recursos a un programa, significa que ya se ha reconocido ese problema como un “problema público” y, por ende, es valioso que se considere el recurso dentro del presupuesto de manera oficial para hacer patente su combate.

La función de la deliberación pública y en consecuencia la elaboración de las políticas públicas, son esenciales para la definición de las normas que deberán considerarse como ciertas condiciones para atender problemas públicos. Asimismo, la solución de los problemas no solo tiene una cara, sino que puede haber diversas formas de enmendarlos; por tanto, se debe considerar la mayor parte de las opciones, analizarlas en forma objetiva, así como descartar e ir seleccionando las opciones más viables, como lo mencionan Arellano y Cabrero (2005: 25), quienes dicen que: “Las decisiones importantes para la selección y diseño de políticas son algo más que simples esfuerzos por actuar de la mejor manera posible, en la situación inmediata que afronta el elaborador de las políticas. Tales

decisiones se toman luego de una deliberación cuidadosa y se juzgan por sus efectos de largo plazo, antes que por sus consecuencias inmediatas”.

Ahora bien, en la elaboración de las políticas públicas intervienen, tanto instituciones⁴² como individuos. Las instituciones son las que instrumentan y crean la estructura requerida para llevar a cabo la implementación de las políticas públicas. Para la coordinación y estabilidad social es necesaria la creación de instituciones que permitan la participación social. De ellas depende la viabilidad del sistema político, social y económico.

También es necesario distinguir el papel fundamental que forman las organizaciones, los participantes que dan vida a las instituciones. Una institución sin organizaciones que la estructuren hace imposible su existencia. Lahera (2008: 122) hace un análisis en cuanto a la nueva institucionalidad para el desarrollo de una economía de mercado (una nueva económica institucional), que bien se podría utilizar como analogía para ejemplificar la estructura gubernamental en la elaboración de políticas públicas.

El Estado es un conglomerado de instituciones que contiene tres elementos básicos, los cuales se organizan de distintas maneras en cada Gobierno. Las primeras son las reglas de juego claras, que en sentido estricto son las instituciones. Los jugadores transparentes, que son las organizaciones y por último, son los incentivos otorgados a la productividad y a la eficiencia.

Evaluación de las políticas públicas. Dentro de las fases de las políticas públicas, la que destaca en su análisis en esta tesis doctoral, es la evaluación. El análisis o evaluación de las políticas públicas no es un conocimiento o modelo específico, es la manera de cómo utilizar el conocimiento de otras ciencias para resolver en forma justa, armoniosa y eficiente, problemas concretos de política pública. Sallé (2003) señala pasos concretos para la evaluación de las políticas públicas, uno de los cuales involucra la aplicación de un modelo capaz de producir información que pueda ser validada para formar un juicio. Para ello, es necesario tener criterios, previamente acotados entre los actores, como: su propia terminología, herramientas conceptuales y procedimientos específicos.

⁴² Ruiz (1996) define las instituciones como las reglas de juego de una sociedad. Las instituciones son limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana, sea política, social o económica.

En cuanto a los valores que se requieren: la eficacia es el primero; significa cómo se lograron los objetivos, desde el punto de vista de sus actuaciones y de los beneficios experimentados por los destinatarios. En segundo lugar se encuentra la eficiencia, aquella que sintetiza si el proyecto ha sido rentable, al comparar los beneficios obtenidos contra los recursos invertidos. La pertinencia es el tercer valor, es el que relaciona las necesidades del problema inicial, con las estrategias planeadas, implementadas y realizadas (incluye las correcciones de rumbo) y si estas fueron efectivas. Por último, se menciona la cobertura que mide al final del proyecto, la población beneficiada, la que en su momento se consideró como población con necesidad de ser atendida.

Respecto a la desigualdad de género, Salle señala que la mejor forma de evaluar una política con perspectiva de género, es midiendo la distinta situación al inicio del proyecto en que se encuentran mujeres y hombres, después de la implementación y durante la intervención en sus diferentes necesidades. Concluye que con esta información se puede obtener una adecuada perspectiva de la situación inicial y realizar una evaluación al final, considerando las acciones que contribuyen a acortar las brechas de desigualdad de género.

Por lo anterior y para cerrar este punto, se retoman unas palabras de la autora:

“[...] la recomendación que más se repite para realizar una buena evaluación de género, una recomendación que nace y se sustenta en la experiencia de los distintos organismos incorporados al análisis, es la de incluir las cuestiones relativas a la política de igualdad de género desde el diseño y la planificación de las actuaciones. Las cuestiones relativas a la conquista de esta igualdad, tal y como apuntan los organismos internacionales, deben estar presentes en todas las fases del ciclo del proyecto, y no considerarlas solamente a la hora de evaluar.” (Sallé, 2003: 53).

3.3 Las políticas gubernamentales en México: viejo y nuevo estilo de hacer políticas

En México, como en otros países, se reconoce la fuerza que tiene el Gobierno⁴³ para implementar nuevas normas que cambien el rumbo de la vida de la ciudadanía, como lo afirma Parsons (2007: 124). Para la organización del Gobierno, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 39⁴⁴, establece que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente

⁴³ Parsons (2007: 629) señala que: “el Gobierno es la institución de la sociedad cuya obligación particular es facilitar decisiones y acciones sociales, que cuenta con capacidad para tomar decisiones y actuar con las dimensiones dominantes sobre las que debería basarse el desempeño Gubernamental”.

⁴⁴ La CPEUM, (Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos). Título Segundo. Capítulo I. De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno.

en el pueblo. Todo poder público emana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Y continúa su mandato en el artículo 41, en el que declara que: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión”. Estos son tres: el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, los que a su vez conforman la estructura orgánica de la APF⁴⁵ para realizar el ejercicio del poder público.

El artículo 3º de esta misma Ley señala que para su organización: “el Poder Ejecutivo se auxiliará en los términos de las disposiciones estatales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública centralizada”. La APF se encuentra sectorizada por actividades, agrupadas en diversas dependencias y entidades. Asimismo, la organización es por ramas de la actividad pública que atienden las responsabilidades establecidas en las funciones y atribuciones propias, para las que fueron creadas. Es en la LOAPF⁴⁶ donde se regula la estructura y operación de las principales instituciones que conforman el Gobierno federal en México.

Dentro de las funciones primordiales de la APF⁴⁷ están las de planeación, programación y asignación de presupuesto, las que junto con la administración interna constituyen el “orden público” interno de la organización, la regla fundamental para realizar el quehacer público; es el eje central que da línea. Es el Poder que ejecuta por mandato del pueblo, al que se debe obedecer, observar y ejecutar.

A principios del año 2002 (sexenio 2000-2006), el Gobierno federal hizo un experimento destacable, se creó la Oficina para las políticas públicas y crecimiento con calidad⁴⁸, con el objetivo de señalar el esfuerzo que se necesita para crear dentro de la Administración Pública, un espacio dedicado al diseño de las políticas públicas.

⁴⁵ La Administración Pública Federal (APF) en México, según su Ley Orgánica (DOF, 02-02-2013): “es la instancia que comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado con personalidad jurídica en el ámbito Federal-. Por su función, la APF pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, realiza un esfuerzo por satisfacer los intereses públicos de forma inmediata, en contraste con los poderes legislativo y judicial, que lo hacen de forma mediata”. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>

⁴⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁴⁷ Artículo 9º: “Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal”.

⁴⁸ Acuerdo, por el que se reforman los artículos 2 y 5 del diverso mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, publicado por el DOF, el 4 de diciembre de 2000.

Dicha oficina estuvo ubicada en la Presidencia de la República y se constituyó para diseñarlas y, desde ahí, impulsar el crecimiento sostenido con mayor calidad⁴⁹. Se consideró que fue fruto de un esfuerzo por avanzar hacia la gobernanza, el cual implicaba realizar cada una de las políticas públicas (Gobierno por políticas) diseñarlas contando con la participación ciudadana a partir de reconocer el problema público, dotarlas de recursos, implementarlas y más adelante evaluarlas para conocer su desarrollo. Sin embargo, que esta oficina se desmanteló al siguiente periodo presidencial, y se perdió la oportunidad de trascender hacia la construcción de gobernar con políticas públicas y no de continuar en la realizando planes nacionales de desarrollo, forma de gobierno que ha dejado de ser eficiente (Gobierno por planes), Gobierno con el viejo estilo de gobernar⁵⁰.

Es importante señalar dentro de este examen de las políticas públicas en México, que cada estado y entidad de la República, mediante su aparato gubernamental, tienen la opción de crear y evaluar las políticas públicas que demanda su comunidad; razón por la cual no se justificó la creación de una oficina especial para este fin. Sin embargo, es indispensable que cada persona (dentro del ámbito político y de la APF) con el suficiente poder en la toma de decisiones, las cuales impacten a las mayorías, se haga cargo de dar respuesta efectiva a las demandas sociales. En teoría, cualquier persona puede elaborar una política pública e instrumentarla, pero aquellas que participen en la toma de decisiones al más alto nivel, son las que verdaderamente pueden implementar las políticas públicas.

3.3.1 El Plan Nacional de Desarrollo y los rezagos en el Sistema de Planeación

En este rubro y para comenzar, Vásquez C. (2010: 106) afirma que: “La planeación pública en México, considerada como el único instrumento rector del desarrollo, así como las políticas diseñadas hasta ahora, aún no cuentan con un sustento a largo plazo, se afirma lo anterior, al no verse reflejada la sociedad, la planeación del futuro del país, son de hecho, las principales razones

⁴⁹El 1 de diciembre de 2000, el Presidente de México firmó un Acuerdo con el que se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República. Dicha Oficina se integraba por una Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional, una Oficina de Políticas Públicas (DOF: 04/12/2000), una Oficina para la Innovación Gubernamental, un Comisión de Orden y Respeto y una Comisión para el Crecimiento con Calidad.

⁵⁰ Entre las funciones de esta Oficina que desapareció, estaban: Apoyar en lo general al C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el cumplimiento cabal de las responsabilidades. Contribuir al reemplazamiento de los sistemas burocráticos por sistemas emprendedores que transformen las organizaciones públicas en elementos de mejora y desarrollo, mediante un cambio profundo de cultura hacia enfoques visionarios y de futuro a los grandes problemas nacionales. Coadyuvar en el logro de las políticas públicas. Contribuir a que la ciudadanía esté mejor informada para exigir la rendición de cuentas a las autoridades y otras.

por las cuales aún se carece de un modelo de desarrollo nacional”. Es interesante mencionar que dentro de este contexto se implementó y se desarrolló la política gubernamental para combatir la desigualdad de género en 2001.

Sin embargo, es preciso mencionar que es a partir de 1983, cuando se formula por primera vez en México el PND, como parte integrante del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). En el PND⁵¹ se formulan diversos programas de acuerdo con una visión sectorial de la APF y con el horizonte de mediano plazo, además se crearon los programas operativos anuales POAS, a partir de los cuales se integró el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) cuya pretensión era ser congruente con el PND y los actuales programas sectoriales. En este sentido, un primer problema del diseño institucional es que los gobiernos se dividen por sexenios y debido a ello se definen reglas para la planeación a seis años y, sin embargo, el ejercicio del gasto, su seguimiento, las auditorías y la evaluación de programas se realizan, por mandato de ley, en forma anual; por lo que las instituciones y los servidores públicos solo tienen incentivos para rendir cuentas por los últimos doce meses. Motivo por el cual, un horizonte mayor tiene solo un ángulo retórico que se expresa en informes y que no tienen la fuerza de documentos como la Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal, que rinde el Poder Ejecutivo federal, al Congreso de la Unión al término de cada ejercicio fiscal, Vázquez C. (2010: 107).

Un segundo problema que enfrenta el Sistema de Planeación pública, se relaciona con la desarticulación de los tres órdenes de gobierno. En pleno siglo XXI, los esquemas de planeación local no están alineados a la visión nacional que define el PND, en la práctica solo se interconectan

⁵¹ El PND. La CPEUM. Título primero Capítulo I, de los Derechos Humanos y sus garantías (reformada la denominación por decreto publicado en el diario oficial de la federación el 10 de junio de 2011). Artículo 26. A). El Estado *organizara un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional* que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. (Reformado mediante Decreto publicado en el DOF, el 5 de junio de 2013).

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinaran los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un PND al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La Ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine, mediante convenios con los Gobiernos de las entidades federativas, induzca y concierte con los particulares las acciones por realizar para su elaboración y ejecución. El PND considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales (reformado mediante decreto publicado en el DOF el 5 de junio de 2013) en el sistema de planeación democrática, en tanto que el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

los esfuerzos que determina la Federación y que están asociados a recursos que se trasladarán a las entidades federativas o a los municipios. El diseño de la planeación local, sus objetivos y estrategias no necesariamente son congruentes o concretan las líneas del PND (Vásquez, C., 2010: 108). En este sentido, el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) la participación y el respaldo ciudadano en el quehacer gubernamental se realiza por foros de consulta popular y que, a lo largo del tiempo, han sido solo mecanismos rituales, meramente estatutarios, de auscultación de la opinión pública que no necesariamente buscan incorporar las aspiraciones de la sociedad al PND.

Asimismo, un tercer problema en la planeación pública del país, lo constituyen los escasos mecanismos de participación social debido a que no garantizan la voz ciudadana, al no quedar incorporada de hecho en el diseño de las políticas públicas. Por lo que estas serias deficiencias en el diseño, hacen imperfecto, ineficaz e insuficiente al SNPD para modelar el proyecto de desarrollo del país (Vásquez, C., 2010: 110).

Es imprescindible hacer mención en este trabajo de investigación de políticas públicas en México, sobre los grandes rezagos que existen en el Sistema de Planeación, los cuales aún son abismales e impiden la construcción de una democracia plenamente madura. Es importante reconocer que se carece de un Sistema de Planeación de largo alcance, conformado por políticas públicas, constituida como parte de la agenda nacional, diseñadas además, con la participación efectiva de la ciudadanía, la que permitan conocer los impactos y avances en la sociedad, así como realizar evaluaciones periódicas. Cuando se den los grandes pasos en el diseño de políticas públicas será el momento esperado por el cual México se constituirá como una nación fuerte dentro el contexto las demás naciones, que procuren el desarrollo económico, político y social, como así lo menciona Aguilar Villanueva (2010a: 16).

Los retrasos en la planeación están presentes, como en la propia elaboración del PND, el cual no genera obligaciones específicas al Congreso de la Unión en la formulación de sus políticas públicas, tampoco es corresponsable en la rendición de cuentas y mucho menos en los resultados que esta genere. Ante estas limitaciones estructurales se han sumado diversas prácticas e inercias burocráticas que han lesionado, de manera equilibrada, los alcances del sistema. El Sistema Nacional de Planeación para el Desarrollo (SNPD) hace ajustes a sus instrumentos, pero no los

suficientes; sin embargo, continúa en el desempeño de un papel discursivo en los procesos de diseño de las políticas públicas. Por ello, hoy por hoy, la evaluación de las políticas gubernamentales es nula dentro del proceso de la planeación nacional (Vásquez, C. 2010: 120).

Asimismo, la actuación pública en su conjunto está aún muy lejos de ser integral. Los sectores público, privado y social, no basan sus planes o estrategias dentro de un modelo de país articulado. Razón por la cual, la ciudadanía no se identifica con las prioridades del Gobierno ni se compromete a apoyarlo. Sin embargo, la dinámica que se vive en este país da pasos firmes y hacia adelante en los procesos de gobierno. Lo que es una realidad es comprender que ya no hay marcha atrás; que es un hecho que el espíritu que animará el nuevo proceso de gobernar, será el de construir “gobiernos por políticas” (Aguilar Villanueva, 2010a: 17).

En las democracias liberales y sociales, diferentes actores de la sociedad interactúan con el Gobierno en la formulación de las políticas públicas, lo que significa exponer argumentos, propuestas e ideas nuevas; discutir, ofrecer razones, aceptar críticas, además de llegar a acuerdos parciales, o temporales en torno al pensamiento experto en la materia de la política por diseñar y en relación con el representante del Gobierno encargado del tema (Aguilar Villanueva, 2010a: 25). El análisis de la política pública representa una actividad de aprendizaje colectivo que pretende acercarse al mejor modo de resolver problemas de interés público, es así como surge la necesidad de repensar y volver a planear la política pública para la igualdad de género en México a diez años de su implementación.

Otro aspecto que se analiza en esta tesis doctoral es la argumentación, como un análisis esencial de todas las etapas del proceso de formulación y evaluación de políticas públicas, como lo señala Majone (2005: 35). De la misma forma, expresan otros teóricos liberales que se inicia con la manifestación de las preocupaciones generales en torno a un problema público determinado y se termina con decisiones concretas, en específico, con el diseño de políticas para resolverlo, como lo afirman Stuart Mill, Bagehot Lindsay y Barker (1958). De acuerdo con estas expresiones académicas, se dispuso en el capítulo 1, la Introducción al tema, presentar las principales incógnitas y preocupaciones en torno al tema de actualidad, que se refiere a combatir la desigualdad de género, así como para validar que sea una política pública que cumpla con todas las fases y el rigor de la disciplina, se analizaron sus distintas fases o actividades dentro de un propio plan de acción

dispuesto en el PND. El análisis empieza por el marco jurídico que da soporte legal a dicho Órgano rector, seguido por el análisis de la implementación que será lo que refleje la mayor complejidad y riqueza de matices de la misma.

3.3.2 La política para la igualdad de género es: ¿una política gubernamental del viejo estilo de gobernar?

Como ya se revisó, la política que crea al INMUJERES forma parte del viejo estilo de gobernar o “gobierno por planes”, como lo menciona Aguilar Villanueva (2008). Es una política integrada dentro del PND (2007-2012), dirigida y conducida desde las altas esferas del poder político mexicano. Son ellos quienes definen sus prioridades, asignan sus recursos y deciden si se continúa o se frena esta política, inclusive ya aprobada e implementada, como se verá con mayor profundidad en el capítulo 4. Las directrices se toman en forma vertical. Desde las altas esferas del poder público, se deciden si se abren o no, las puertas a la participación ciudadana, o si se ofrecen espacios laborales para que las mujeres ocupen los altos niveles en la APF y sean consideradas como integrantes de los Consejos de Administración en las empresas donde se toman decisiones.

De igual forma, la Ley de Planeación que regula el marco programático del Gobierno federal, establece en el PND que el Presidente de la República sea quien presente el programa al inicio de su gestión, el cual tiene una duración, por mandato constitucional, de seis años (lo equivalente a un sexenio). Es en esta instancia, donde se establecen las directrices y políticas que habrán de guiar a la APF. Por lo que corresponde a la gestión del PND 2007-2012, parte al periodo que se analiza en esta tesis, (la otra parte de del 2001 al 2006) se encuentra estructurado en cinco ejes rectores, que son: a) el Estado de Derecho y seguridad; b) la economía competitiva y generadora de empleos; c) la igualdad de oportunidades; d) la sustentabilidad ambiental; y, e) la democracia efectiva y política exterior responsable.

El PND es el documento rector que asume como premisa básica, la búsqueda del desarrollo humano sustentable, entendido como el proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permite a todos los mexicanos “tener una vida digna”. De forma específica, para combatir la desigualdad de género, se encuentra en el PND 2007-2012, donde se establecen los compromisos

dentro del Eje rector 3, Igualdad de oportunidades. A partir de estos elementos, el INMUJERES tenía, como objetivo primordial, la institucionalidad de la perspectiva de género (PEG) en la política gubernamental que abarca todas las dependencias y entidades del Gobierno federal; asimismo, sus objetivos estaban encaminados a empoderar a las mujeres en la APF, así como a erradicar cualquier forma de discriminación por motivos de género en todos los ámbitos de la vida.

Al profundizar sobre el análisis de la política que combate la desigualdad entre mujeres y hombres, se advierte con claridad, el propósito presidencialista de gobernar bajo un control excesivo, vertical y autoritario, el cual impide un sistema abierto en la toma de decisiones, que va en contra de la pluralidad, donde la hechura de las políticas se hace con base en una serie de restricciones reguladas desde el punto de vista jurídico y económico. Es una forma de imposición que corresponde a patrones culturales tradicionales y que cierra posibilidades de participación ciudadana, como lo advierte Cabrero (2000: 35). Sistema que responde a la vieja forma de gobernar, la que se realiza por medio de planes nacionales (Gobierno por planes) en el cual no se suma a la ciudadanía al diseño de las políticas, como ahora lo sugiere la nueva democracia o Gobernanza, donde el Gobierno junto con los ciudadanos realizan las políticas públicas y son susceptibles de llegar unidos y vigilantes hasta la fase de la evaluación para conocer si fueron efectivas o no, a esta forma moderna de gobernar, se conoce también, como Gobierno por políticas, como lo mencionan los académicos mexicanos.

Bajo este sistema se despeja una de las hipótesis presentadas en esta tesis doctoral, en la que existe la necesidad de distinguir, si las políticas que impulsa y promueve el Gobierno federal son verdaderamente “políticas públicas” o si solo son “políticas gubernamentales”. Esta visión también es compartida por Bazúa y Valenti (1993: 16) y representa para el caso que nos ocupa, uno de los fundamentos necesarios para el análisis a la luz de la política pública.

Cabe señalar que en su crítica al Estado omnipresente, autoritario e ineficiente, está implícito que al reprimir la participación ciudadana en los planes y programas que impulsa el Gobierno, se impide también la fiscalización del público sobre el quehacer gubernamental: la rendición de cuentas no existe, lo que a su vez frena el desarrollo y crecimiento del país, provocando un estatismo ineficaz y derrochador. Esta argumentación es signo de las nuevas formas de gobernar, donde lo gubernamental u oficial es público y lo público trasciende a lo gubernamental, y es a la democracia moderna, a lo que todavía no ha llegado México, como lo menciona (Aguilar Villanueva, 1996a). Por

tanto, en el análisis de esta política pública en cuestión, se encuentra el primer hallazgo: se concluye que la política para lograr la igualdad de género en México es “una política gubernamental”, lo que significa que no cumple con todas las fases y la disciplina que exige una política pública, en la cual la participación ciudadana es un valor agregado de la gobernanza.

Por ello, la política gubernamental responsable de promover la igualdad entre mujeres y hombres, nace sin la fuerza política necesaria. No obstante lo anterior, debido a la corriente feminista internacional y de la propia fuerza e impulso de las mujeres que se suman a las filas del trabajo, se puede afirmar que a partir de la creación del instituto, México ha dado pasos hacia la igualdad entre mujeres y hombres en distintos ámbitos de la vida nacional. Desde luego, es importante reconocer los grandes avances en materia de salud y educación con perspectiva de género. Asimismo, se observa hoy en día que las universidades en todo el país, cuentan con igual número de mujeres que de hombres, las que cursan de manera indistinta todas las carreras; inclusive las reservadas en forma exclusiva para los hombres, como son las ingenierías y las matemáticas. Y, en materia de salud, los avances son significativos en salud reproductiva y en la atención a los ciclos de padecimiento de las mujeres que hasta ahora, son atendidos en forma institucional.

Asimismo se concluye, que las políticas públicas en México adolecen de una estructura sólida, transexual y eficaz, que permita la participación de los ciudadanos en el desarrollo y la realización de los planes gubernamentales para resolver los problemas públicos. Las actuales condiciones de economía y política deben imponer la creación de metodologías participativas, en las cuales la sociedad civil y los planeadores del Gobierno interactúen, de manera sincronizada, en la identificación de las problemáticas, realicen propuestas y contribuyan a la elaboración de los planes de acción. En síntesis, se trata de una interacción entre el Gobierno y la sociedad civil que coadyuve a la elaboración de las políticas públicas y construyan así, el andamiaje indispensable para transitar a la democracia moderna: a la gobernanza.

Cabe mencionar que dentro del PND, se crean demasiados proyectos, por lo que la mayoría se quedan inconclusos o no se alcanza a cumplir con las metas propuestas a sus propios beneficiarios, como tampoco, los presupuestos se utilizan para los fines programados, porque en el desarrollo de la política, se pierde su esencia en el camino y los operadores utilizan los recursos para otros

propósitos. Por ello, las políticas diseñadas en México deben trascender a los planes sexenales e ir más allá de su proyección y alcances al evaluar los impactos en la sociedad, como es el caso de la política de igualdad entre mujeres y hombres. Se trata de políticas que logren alcanzar, de manera definitiva, metas y beneficios concretos y acordes con los planes nacionales, así como con la estimación de gastos presupuestados. Por lo tanto, se concluye que las llamadas políticas públicas en México, en términos de estricta disciplina o de estar concebidas por fases y conducidas con rigor, aún no lo son, más bien pueden ser consideradas políticas gubernamentales por no contemplar ni la disciplina requerida y por no estar estructurados los procesos indispensables que conllevan una política pública.

3.4 La política gubernamental para combatir la desigualdad de género

La política para combatir la desigualdad de género se instituye como el Órgano rector de la política de desigualdad de género y se crea para llevar a cabo sus funciones y actividades en el INMUJERES. Se ubica en el más alto nivel jerárquico, dentro de la APF. Su implementación y desarrollo, sus enfoques y métodos de análisis, así como su nula evaluación y rendición de cuentas, forman parte de la vieja manera de gobernar en México a partir de la posguerra, la cual ha perdurado hasta la fecha, como lo refiere Aguilar Villanueva (2004: 28). Se implementó bajo un sistema presidencial y central del sistema político, donde el Gobierno es el protagonista social, impositivo o convincente, y en donde las organizaciones sociales alinean sus demandas, intereses y expectativas, a los planes y propósitos del Gobierno federal, mismos a los que se les aplica un presupuesto para su implementación y desarrollo (Aguilar Villanueva, 2004: 28).

El INMUJERES, como otras políticas gubernamentales, fue inducido y conducido “desde arriba”⁵² y sus prioridades se modificaron, de acuerdo con los intereses presidenciales, en forma vertical desde el más alto nivel del Gobierno centralista. De tal manera, que el nuevo instituto, al no abrir sus puertas a la participación de los y las ciudadanos, de no ciudadanizarse, no contó desde sus inicios con la fuerza necesaria para desarrollar sus planes y programas. Por tanto, estuvo sujeto a cambios e improvisaciones.

⁵² Desde arriba: Expresión que significa desde los altos niveles de la APF

La política planeada por el Gobierno federal no está planteada en su totalidad para lograr la igualdad entre mujeres y hombres. La política social, que engloba esta y otras políticas gubernamentales, produce en las actuaciones que tiene encomendadas, una confusión en su margen de acción, al estar entreveradas entre sí y al no estar definidas como lo exige la disciplina de las políticas públicas. El resultado es una política social simulada que se acomoda a cada uno de los gobiernos locales. Este desorden o dispersión de las actuaciones se refleja también en la utilización de los diferentes recursos económicos que se otorgan a esta política gubernamental, la cual navega sin dirección ni rumbo ni metas por lograr, como se analiza en el presupuesto asignado, el cual se analiza más adelante en esta tesis doctoral.

En este sentido, en México no se ha planteado el problema público ni siquiera para reflexionar sobre cuál sería la conveniencia que obtendría cada uno de los sexos, si se lograra la igualdad de oportunidades. A diferencia de otros países donde existe una agenda pública definida, dirigida en especial para conseguir la igualdad de género, compromiso establecido en las Naciones Unidas, a partir de la IV Conferencia Internacional de la Mujer (1995). Por tanto, los recursos invertidos por el Gobierno mexicano para atender y erradicar la desigualdad de género quedan rebasados dentro de la realidad que encierra este problema público y sus complejas expresiones.

Es necesario hacer planteamientos con la mayor claridad posible, conducidos por expertos/as en el tema de política de igualdad de género. Partir desde su definición enmarcada dentro del proceso político, económico y cultural por el que atraviesa el Gobierno en esos momentos, e inducir los pasos requeridos para la creación de políticas públicas adecuadas que induzcan a la igualdad de género. La dimensión de la problemática de la desigualdad de género es un tema fundamental entre los Derechos Humanos. Es la desigualdad más antigua en la historia de la humanidad y la que aún prevalece en todas las sociedades del mundo. Solo algunos países han logrado enfrentar esta problemática pública y resolverla. Por ello, la desigualdad de género se considera un problema público que coarta una de las libertades fundamentales de las mujeres, como es su propia libertad. Es reconocido este problema por las feministas, como: la discriminación de la mujer⁵³.

⁵³ La discriminación contra la mujer. Es toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales en la esfera política, social, cultural y civil, o en cualquier esfera, sobre la base de la desigualdad del hombre y la mujer. El concepto discriminación contra las mujeres, es importante utilizar este concepto para discursos políticos y en general, cuando se trata de desigualdades que perjudican a las mujeres. Existe el vicio en el lenguaje de utilizar discriminación de género; sin embargo, en términos conceptuales no es lo

3.4.1 Breve historia de la discriminación a las mujeres

Las mujeres de todos los tiempos han realizado y realizan un papel invisible en las sociedades occidentales. Los últimos milenios dan prueba de ello. Por un lado, es notable el desarrollo de los hombres en el ejercicio del poder público y económico. Son ellos los protagonistas de la vida en sociedad. Por el otro, las mujeres han sido obligadas a desempeñar un papel devaluado, inapreciable, no remunerado y en general, sometido a los intereses masculinos desde el principio de la historia de la humanidad.

Las feministas han señalado como el eje de la conducta patriarcal: al androcentrismo y a todas las conductas que se derivan de este fenómeno.⁵⁴ El papel prominente de los hombres se mantiene gracias a la unidad de sus líderes y a su capacidad de apropiarse derechos y prerrogativas. Derechos que les proporcionan poder, recursos económicos y preparación para desarrollarse, a lo anterior se añade también el sentimiento de orgullo de dominar el mundo que los rodea.

Entre los derechos que han destacado por siglos y han sido ejercidos solo por ellos, son el derecho al trabajo remunerado y prestigiado, el derecho a ejercer el poder político y religioso; a recibir una instrucción y a desarrollarse físicamente. Otros derechos colaterales, dignos de considerar son: la facilidad para moverse con absoluta libertad y autonomía, la conveniencia de estar en contacto con el mundo exterior y el pleno entendimiento para relacionarse entre los de su propio sexo.

mismo definir género, cuando se pretende definir a una mujer, como lo veremos más adelante. No obstante, algunos de los documentos revisados profundizan esa noción al agregar que debido al androcentrismo que prevalece en las relaciones sociales, es más común identificar la discriminación de género, cuando se va en contra de las mujeres.

Estas definiciones o términos y otras más, son fundamentales para la comprensión de la filosofía feminista. La mayoría se utilizan ya en el lenguaje común. Estas se pueden consultar en el *Glosario de género* (2008) o en la página web: www.inmujeres.gob.mx. Asimismo, persiste en el sistema patriarcal la confusión semántica, la cual se da con frecuencia, con el fin de influir o distorsionar el significado en el posicionamiento de cada concepto y sobre la esencia de la filosofía feminista en el mundo occidental. Ejemplos hay de sobra, el más común es el utilizar indistintamente el término género por mujer. Esta confusión es grave en la medida en que se implementan las políticas públicas y se definen los presupuestos nacionales porque afectan a las mujeres, y se diluye la intención de brindar un tratamiento de igualdad entre los hombres y las mujeres, como se verá más adelante.

Los conceptos consultados en el *Glosario de género* que se definen en esta tesis doctoral, son: Discriminación contra la mujer (p. 51), androcentrismo, (p. 20), poder (p. 104), patriarcado (p. 101), ámbito privado y ámbito público (p. 19 y p. 59), división sexual del trabajo (p. 54), machismo (p. 90), misoginia (p. 96), invisibilidad de las mujeres (p. 86), género, igualdad entre mujeres y hombres o igualdad de género (p. 76) y equidad de género (p. 58).

⁵⁴ Androcentrismo. Es la organización de las estructuras económicas, socioculturales y políticas a partir de la imagen del hombre, como centro del universo; un enfoque que fundamenta las experiencias humanas, el protagonismo de la historia y el desarrollo desde una perspectiva masculina. De esta forma, este concepto alude a una cosmovisión masculina del conjunto de relaciones sociales. Se sustenta en la tradición religiosa judeocristiana, en la que la misma experiencia religiosa, construye esa visión masculina de la divinidad y en el ejercicio religioso que otorga a la figura masculina, la que sigue siendo destacada y avalada por las diferentes religiones. En ella, no hay cabida para que las mujeres dirijan el culto. Por ejemplo el Papa y su iglesia aún no admiten a las sacerdotisas dentro del catolicismo. Este mismo esquema se repite en todas las instancias de poder, como son, el Gobierno, la empresa, las organizaciones civiles, los clubes, y otras donde el hombre es el centro de las organizaciones.

Entendimiento que les permite desarrollar una especie de fraternidad para tomar mejores decisiones, mejorar su vida personal y para apoyar a las personas de su entorno.

Los hombres en general, son los que han contribuido al impresionante desarrollo de la investigación de la ciencia y de la tecnología, en los últimos tres mil años. Sin embargo, sus logros no se produjeron por casualidad, sino porque ha habido una serie de causas y motores que los impulsan, como es el hecho de haber sido los únicos que tuvieron oportunidades educativas en todas las ramas del saber, lo que contribuyó al progreso durante estos últimos milenios. Vale la pena mencionar, la frase conocida que describe esta realidad: “detrás de cada hombre, siempre hay una gran mujer”. Lo que ha significado que aquella que le procura el bienestar en el hogar, la que realiza las tareas domésticas necesarias para que los hombres dediquen su tiempo con holgura a su investigación o a su carrera, son, sin duda, las mujeres.

Lo que ha sido inexplicable es la adjudicación de manera arbitraria del patrimonio y de monopolios en general, con derecho a su utilidad y a su desarrollo, por y para los hombres, los cuales han generado por siglos una abismal desigualdad con las mujeres, durante todo el período de vigencia de la sociedad patriarcal. Esta adjudicación del patrimonio, forma parte de una cultura arraigada en la sociedad contemporánea, la que hereda comportamientos y costumbres donde se privilegia la adquisición de bienes patrimoniales, en forma exclusiva, a los hombres.

Sociedad o sistema patriarcal⁵⁵ como ha sido calificada por las feministas, justifica y actúa en consecuencia, la creencia de concebir la superioridad masculina. Considera que los hombres son seres superiores a las mujeres, y por tanto, bajo este sistema han ocupado por siglos y ocupan en la actualidad, las posiciones más elevadas de la jerarquía social. La sociedad patriarcal promueve y fomenta la desigualdad entre mujeres y hombres, al considerar inferiores a las mujeres.

Para lograr esta posición de superioridad han desarrollado una serie de estereotipos adjudicados a cada sexo, lo que significa que cuando se piensa en la mujer destacan los comportamientos y las

⁵⁵ El Patriarcado. Es un concepto utilizado por las ciencias sociales, en especial en la antropología y en los estudios feministas. Se refiere a una distribución desigual del poder entre hombres y mujeres en la cual los hombres tendrían preeminencia en uno o varios aspectos, tales como: la autonomía personal en las relaciones sociales, la participación en el espacio o ámbito público o privado, en el político o religioso- o la atribución de estatus a las distintas ocupaciones de hombres y mujeres determinadas por la división sexual del trabajo.

imágenes “femeninas” que se refieren a: ternura, comprensión, abnegación, dedicación, obediencia, sensibilidad y otras más, que las caracteriza como seres débiles; y, cuando se refieren al hombre, resaltan los valores “masculinos”, los que se personalizan en: fuerza, inteligencia, poder, valentía y otras más que los determina como seres fuertes y poderosos⁵⁶. Estereotipos profundamente arraigados en las culturas de distintos pueblos, imperceptibles por la costumbre, que también levantan barreras infranqueables para evitar a toda costa la superación de las mujeres. Dichos estereotipos han sido y son altamente dañinos para los valores que procuran el desarrollo de las mujeres.

De forma tal, que basados en falsas creencias, fomentan la desigualdad de género y propician que cada sexo practique los roles asignados en la sociedad, en la mayoría de los casos, sin cuestionarlos siquiera. Roles, que de antemano son discriminatorios a las mujeres. Se trata de juzgarlas y tratarlas como seres inmaduros, inferiores intelectualmente y ancladas en la infancia, al tiempo que les es permitido a los hombres, someterlas y hacerlas víctimas de terribles violencias, como así ha sucedido a lo largo de la historia.

La desigualdad de género en la práctica se caracteriza por el dominio masculino sobre las mujeres y la determinación globalizada de negarles, el acceso a su desarrollo mental y físico, a la educación, al aprendizaje, al desempeño de ciertas profesiones y a la libre movilidad. Se les ha imposibilitado realizar actividades independientes y no se les ha permitido ejercer tareas que les signifiquen ganancias económicas, como las que practican los hombres y que les son valiosas para propiciarles poder, en la mayoría de los casos, un poder absoluto.

La historia de las mujeres de todos los tiempos es una historia de discriminación, en la mayoría de los ámbitos de la vida. Han sido confinadas al hogar. Lugar donde realizan las labores domésticas y cuidan a los miembros de la familia, al tiempo que su espíritu y sus facultades mentales se

⁵⁶ Poder. Desde el punto de vista de la filosofía feminista. La situación de las mujeres en el mundo está influida por un incipiente sistema democrático que opera en forma autoritaria bajo concepciones religiosas heredadas, el cual interactúa, de manera decisiva en la vida pública y en su vida personal. Por razón de su sexo, están en la posición de sumisión frente a la autoridad masculina. Las formas en que este hecho se manifiesta son variadas. Lo grave es que adoptan en gran parte del mundo el papel de rasgos culturales diferenciales, puesto que comprometen estructuras ancestrales de familia y creencias completas.

Por ello, el poder pertenece a los hombres, al igual que pertenecen la racionalidad, la cultura, el temple, el valor, el carácter y el acuerdo. Las mujeres están excluidas del poder y por ende, de la política y de las decisiones trascendentales de la sociedad. Deben limitarse al buen arreglo de su casa, habiendo estudiado o no, la obediencia, la dulzura y en general, a facilitar la libertad y el éxito de los hombres a cuya autoridad han sido subordinadas (Martínez López, 1995).

empobrecen. Esta realidad femenina, sometida a imposiciones triviales es lo que reclama atención. Les ha sido negada, en especial, la educación y el trabajo remunerado, la posibilidad de expresarse en muchos campos, sin poder crecer ni fomentar actividades satisfactorias o acceder a sus legítimas ambiciones. Permanecer en el hogar es el destino al que las feministas han llamado: ámbito privado⁵⁷.

Mientras que los hombres gozan de moverse e interactuar en el ámbito público⁵⁸. Ellos trabajan y reciben un salario, son capaces de recibir herencias y otros beneficios sociales. Las mujeres desde la antigüedad están impedidas a gozar de estos derechos. En este sentido, es importante distinguir la asignación diferenciada del reparto de funciones y responsabilidades entre mujeres y hombres. A esta división de ámbitos (el público y el privado) asignados a cada uno de los sexos, con sus respectivas responsabilidades, es lo que las feministas han llamado: la división sexual del trabajo⁵⁹.

Las mujeres en las sociedades patriarcales han estado atadas de pies y manos, con limitaciones y prohibiciones para desarrollarse con libertad, encadenadas a la realización de las tareas domésticas de la vida diaria. Tareas invisibles, nunca remuneradas. Se les ha impuesto una realidad restringida por medio de una coacción brutal, sin posibilidades de protestar o de rebelarse, sin poder alzar su voz para denunciar la violencia sexual, o las violaciones, agresiones y malos tratos o los abusos masculinos a los que son sometidas. A estos fenómenos, las feministas los han llamado: machismo⁶⁰ y misoginia⁶¹, representan el odio o la envidia que sienten contra las mujeres.

⁵⁷ El ámbito privado. Constituye el espacio y las acciones que están vinculadas a la familia y lo doméstico, donde las mujeres tienen un papel protagónico que no es valorado en todas sus dimensiones por la sociedad. Este es un nivel primario para la vindicación de sus derechos.

⁵⁸ El ámbito público. Es el espacio y las acciones relacionados con la producción y la política, donde se definen las estructuras económico-sociales de las sociedades y que constituyen el espacio tradicional masculino. Pero hay que señalar que el sector público no es todo el Estado, sino más bien aquella parte de la economía que es controlada por este. Operativamente, y desde el ángulo político, el espacio público en nuestro medio se entiende como “un amplio marco institucional y jurídico de representación y control político, en el cual las ciudadanas y ciudadanos encuentran la garantía jurídica para hacer efectivos sus derechos y deberes en el llamado Estado de Derecho. De una forma vivencial, el ámbito público “se refiere a las organizaciones y grupos a través de los cuales una persona participa activamente en la vida social, económica o política de una sociedad”.

⁵⁹ La división sexual del trabajo. Concepto establecido por la sociedad, desde siglos atrás, con base en las diferencias sexuales, la cual alude a la atribución convencional de capacidades y destrezas de mujeres y hombres. Es la distribución de distintas tareas y responsabilidades que llevan a cabo los hombres y las mujeres en el ámbito familiar y social. Significa que en la sociedad al hombre se le da el rol de proveedor del hogar, y a la mujer el rol de reproductora, responsable de la familia y la crianza de los hijos.

⁶⁰ Machismo. Es el fenómeno sociocultural que exalta los valores masculinos, la hombría, la virilidad, el poder de los hombres, expresado con violencia, fuerza y, ante todo, la actitud de superioridad y dominio sobre las mujeres”.

⁶¹ Misoginia. Tendencia ideológica y psicológica de odio hacia la mujer que se manifiesta en actos violentos y crueles contra ella por razón de su sexo. Patológica o no, se le considera un comportamiento de desprecio a las mujeres característico de sociedades donde el rol de la mujer está supeditado al hogar y la reproducción. Implica una aceptación del machismo, que establece rígidas reglas de

La dimensión de la desigualdad de género ha sido amplia y fuera de toda proporción durante toda la historia de la humanidad. Ellas han crecido sufriendo toda clase de discriminaciones, arraigadas a costumbres ancestrales y sin libertad, sin la posibilidad siquiera de apoyarse en otras mujeres para defenderse, para luchar por conquistar sus derechos. Han sido expuestas de manera tan desproporcionada a tantas prohibiciones, violaciones, agresiones y subordinación a los hombres, que la vida de ambos sexos es profundamente desigual. Esto es lo que se conoce como: la desigualdad de género. Reconocida como la más antigua de las desigualdades.

Las desigualdades, en general, son consecuencia de múltiples factores, entre ellos la diferencia de trato o la discriminación de un individuo hacia otro debido a su posición social, económica, religiosa, por razón de sexo, raza o color de piel, entre otras. Son las minorías sociales las que más sufren un trato desigual; por el contrario, son los grandes grupos quienes utilizan la discriminación para mantener bajo control a los pequeños grupos. Discriminación que se observa con mayor amplitud en los ámbitos político y empresarial, y en el contexto de las religiones, ámbitos donde aíslan a los grupos minoritarios para ejercer control y sometimiento sobre ellos, con el fin de acaparar espacios de poder en la sociedad.

Por ello, los grandes retos a los que se enfrentan las democracias occidentales, han puesto de manifiesto a los actores del sector público, la necesidad de volver a planear y repensar las deudas estructurales generadas por los procesos de globalización. Es indispensable revisar el contexto gubernamental donde se desarrollan las políticas públicas y analizar los retrasos sociales provenientes de la nueva forma de vida generada por estas desigualdades. Analizar también el imprescindible recurso femenino, sin el cual, es imposible el acceso a satisfacer las necesidades básicas humanas y el retraso de este análisis, incide en seguir propiciando un desgaste en la calidad de vida de todas las personas de la sociedad (Lagarde, 1997).

Las desigualdades que padecen los seres humanos forman parte de estas deudas. Son las que acentúan los desequilibrios y los desajustes que deben enfrentar los Gobiernos para dar atención a los problemas sociales. Asimismo, son indispensables para transitar en la vida, fomentar los valores

conducta a las mujeres, las cuales deben cumplir, bajo la pena de ser culpadas por la sociedad, dada la mayor credibilidad de la que goza el hombre.

humanos de carácter universal, como son: la libertad, la justicia, la paz, el respeto o la solidaridad; considerados pilares fundamentales para la construcción de las sociedades democráticas. Sin embargo, no todos tienen el mismo protagonismo ni son asimilados de igual manera en las distintas sociedades, sobre todo cuando se trata de respetar la igualdad de los derechos humanos.

Conseguir la igualdad entre mujeres y hombres se ha convertido en uno de los grandes retos y de los más grandes anhelos que promete el siglo XXI a toda la humanidad. En 1995, cuando las feministas de todo el mundo, congregadas en Beijing, China, lograron concretar las metas fundamentales, basados en el principio filosófico de la igualdad entre ambos sexos, forma parte de la más elemental justicia social y definieron junto con Naciones Unidas, que debía hacerse realidad en la vida práctica de cada país, a fin de erradicar la discriminación y la violencia hacia las mujeres en todas sus formas. Los acuerdos y tratados internacionales al respecto precisaron lo que implica atender este lacerante problema.

Las acciones principales que se desprenden de esta IV Conferencia Mundial estarían encaminadas a aprobar leyes en los respectivos países participantes, tendientes a eliminar los obstáculos que impiden el ingreso de las mujeres al trabajo remunerado, afrontar el desempleo femenino y la desigualdad salarial. Con el apoyo de Naciones Unidas se pactó elevar al máximo nivel, la política de igualdad de género, con base en la corriente feminista, y se señaló que este es, y debe ser, el compromiso político firmado por los Gobiernos de todos los países en el siglo XXI.

3.4.2 La invisibilidad, el principal problema de la desigualdad de género

El principal problema que padece la desigualdad de género es, sin duda, la invisibilidad de las mujeres⁶². Es un punto medular que se defiende en el debate femenino: considerar la invisibilidad de las mujeres como un problema público. Gracias a la lucha incansable de las feministas en el mundo y a las presiones internacionales de Naciones Unidas han logrado subir este problema a la agenda pública internacional, y es a partir de la IV Conferencia Internacional de Mujeres, realizada en

⁶² Invisibilidad o la invisibilidad de las mujeres. Es la desvalorización que hace la sociedad a las actividades realizadas por las mujeres. Las considera como naturales, como parte esencial de sus funciones. Un ejemplo es el concepto generalizado que tiene la sociedad sobre los oficios domésticos y el cuidado de niños, adultos mayores o de animales, que son percibidos como parte de los roles que debe desempeñar de la mujer.

Beijing, en 1995, cuando lograron posicionar el tema en los 187 países participantes. Sin embargo, la ceguera hacia ellas persiste en la mayoría de los países, como también se presenta en México, en varios de los ámbitos de la vida, principalmente, en el ámbito laboral y en el de la pobreza.

El Gobierno de México no es ajeno a este desconocimiento. Es evidente la negación por reconocer a las mujeres. Dentro del ámbito laboral prefieren contratar a hombres, sobre todo en los niveles de toma de decisiones. Motivo por el cual, se considera, por deducción, si: ¿será que la opinión de las mujeres no hace falta cuando hablan de la necesaria participación ciudadana? O, ¿será que la opinión femenina no cuenta siquiera para la toma de decisiones? Más aún, se podría pensar que llevan tantos siglos gobernando los hombres sin la presencia femenina, que las mujeres han sido y siguen siendo invisibles y ellos no piensan sumar el diferente modo de pensar, de actuar ni de gobernar de sus compañeras de la vida, o ¿quizá también se deba a un profundo desconocimiento de los valores humanos que tienen para ejercer el poder? O, ¿tal vez se deba a que el criterio de las mujeres no les da la confianza suficiente para continuar con la complicidad o la corrupción, o les represente un conflicto de intereses en la práctica ancestral del autoritarismo jerárquico, centralizado y vertical, donde la subordinación sigue siendo la única forma de entendimiento? O, dicho de otra manera, ¿será que consideran que las mujeres en general aún no están lo suficientemente preparadas, o que su mentalidad es menos ordenada o estructurada para ejercer controles de mando y por eso las mantienen relegadas? Estas incógnitas son las que inducen a investigar en esta tesis doctoral la desigualdad de género en el ámbito laboral.

Por un lado, se puede considerar como innegable que las prácticas sociales y gubernamentales en México no han sido de corte liberal, sino que son de tipo autoritario y corporativo, como lo mencionan, entre otros, Moreno Salazar (1993), Canto Sáenz (2000) y Aguilar Villanueva (2004). Lo que significa que los únicos enlaces que les permiten articularse e intercomunicarse con la ciudadanía, se reducen únicamente a la estructura de poder en la APF y en las administraciones públicas locales, en las cuales descansan las responsabilidades para normar y dirigir a las y los mexicanos. Por otro lado, apenas empiezan a surgir las redes sociales por internet y, por tanto, aún no han permeado en la ciudadanía como instrumentos de enlace con el Gobierno.

Ante esta situación no se ha consolidado la participación real de las mujeres en el desarrollo. Su participación es nula o casi inexistente, razón por la cual en la investigación de esta tesis doctoral se revisa, como parte de los objetivos, el comportamiento de las mujeres en el ámbito laboral, debido a que México, como algunos otros países, aún se encuentra inmerso dentro de los cánones de un sistema patriarcal, que le ha impedido proyectarse hacia la modernidad como un país fuerte, consolidado en sus estructuras de poder y donde sus mujeres y hombres gocen a plenitud sus derechos humanos.

Por ello, dentro de las sociedades occidentales, se han construido los géneros⁶³: el género el masculino y el género femenino, a los que se les atribuyen ciertos comportamientos, actitudes, roles, capacidades y posiciones. Por tanto, el concepto de género alude a las formas históricas y socioculturales en que mujeres y hombres construyen su identidad, interactúan y organizan su participación en la sociedad.

Estas formas varían de una cultura a otra y se transforman a través del tiempo, que la filosofía feminista ha llamado: estereotipos⁶⁴. Llevan implícitos formas diferenciadas de vivir para los hombres y para las mujeres (Nuño, 2010: 56). Lo que origina que las sociedades se construyan con profundas desventajas y que en las estructuras políticas y gubernamentales se ejerza el poder en forma jerárquica, para que los hombres conserven la superioridad y propicien en las mujeres un papel de subordinación, desvalorización y opresión. La discriminación y la violencia contra las mujeres, por el simple hecho de ser mujeres, son las formas más comunes que presenta la desigualdad de género.

⁶³ Género. Es la categoría utilizada para analizar cómo se definen, representan y simbolizan los diferentes sexos: el hombre y la mujer (género masculino y género femenino) en una determinada sociedad.

⁶⁴ Estereotipos de género. Son creencias sobre colectivos humanos (mujeres u hombres) que se crean y comparten en y entre los grupos dentro de una cultura determinada. Los estereotipos solo llegan a ser sociales cuando son compartidos por un gran número de personas, de grupos o entidades sociales (comunidad, sociedad, país y otros). Se trata de definiciones simplistas usadas para designar a las personas a partir de convencionalismos que no toman en cuenta sus características, capacidades y sentimientos de manera analítica.

También referidos como estereotipos de género, reflejan las creencias populares sobre las actividades, los roles, rasgos, características o atributos peculiares que distinguen a las mujeres de los hombres. De esta forma, son las imágenes que se asignan a los sexos, por ejemplo, que los hombres visten de azul y las mujeres de rosa, o que ellas son sentimentales y a los hombres no tienen derecho a llorar. La eliminación de estos estereotipos es importante para lograr la igualdad entre los sexos. (*Glosario de género*: 61).

3.4.3 Las mujeres contra la invisibilidad gubernamental: conformar una masa crítica

En el México actual, todavía no se puede hablar de una gobernanza participativa, o gobernanza democrática en el mejor de los casos, como así lo sugiere Aguilar Villanueva (2004: 51), mientras las mujeres no participen en la toma de decisiones ni se encuentren en las estructuras de poder en el Gobierno, o en la empresa o en las organizaciones de la sociedad civil. Más aún, en tanto las propias mexicanas no hayan construido una masa crítica femenina, que se manifieste en una sola voz y luche por conquistar los derechos humanos que le corresponden, la gobernanza en México aún está muy lejos de alcanzarse.

Al respecto, Hillary Clinton⁶⁵, el 19 de septiembre de 2011, lanzó una advertencia a los Gobiernos del mundo entero. Dijo que: “si la comunidad internacional desea un futuro salvo, seguro, próspero y pacífico, la mujer debe ser socio igualitario y estar libre para realizar su potencial”. Asimismo, describió la escasez de participación política de la mujer en el mundo, como una de las “grandes deudas pendientes del siglo XXI”. Consideró que ampliar la participación política de la mujer y su capacidad de tomar decisiones es crucial para el desarrollo de la democracia, así como vital para lograr el desarrollo sostenible en países subdesarrollados. Y, más adelante comentó: “La mujer tiene que ser parte del futuro. Es imperativo que cuando se crean constituciones, cuando se organizan partidos políticos, cuando se celebran y ganan elecciones, nadie pueda reclamar un futuro democrático si la mitad de la población está marginada o incluso se le impide participar”. Y, advirtió: “Ningún país puede lograr un crecimiento económico de base amplia, lo cual es esencial en la economía mundial de hoy, si la mujer no está incluida en el proceso. Cuando desencadenemos el potencial económico de la mujer, aumentaremos el desempeño económico de nuestras comunidades, de nuestros países y del mundo”.

En ese mismo evento, Michelle Bachelet, la directora ejecutiva de la entidad de las Naciones Unidas ONU-Mujeres, el nuevo organismo de la ONU, creado para lograr el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género en el mundo, da otra respuesta en el mismo evento que puede contestar a la

⁶⁵ Clinton, Hillary. La Secretaria de Estado de los EUA, en el evento el 19 de septiembre de 2011 en las Naciones Unidas, en Nueva York y como parte de una serie de reuniones y conferencias al margen de la apertura de la 66ª Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la que participaron mujeres dirigentes, presidentas y jefas de estado en un para hacer un balance y avanzar en el papel de la mujer en la política. Todo lo referente a este evento puede consultarse en (para esta investigación el sitio se visitó el 30 de noviembre de 2011): <http://www.unwomen.org/es/news/stories/2011/9/world-leaders-draw-attention-to-central-role-of-women-s-political-participation-in-democracy/>

interrogante del Dr. Aguilar Villanueva, y dice: “Estamos unidas por una meta común: abrir puertas para que la mujer participe en todas las decisiones que afectan al desarrollo de nuestro mundo, a niveles mundial, regional, nacional y local”; asimismo manifestó que: “Si usamos plenamente la mitad de la inteligencia del mundo —la inteligencia de las mujeres— mejoraremos nuestras probabilidades de encontrar soluciones reales y duraderas a los desafíos a los que nos enfrentamos”.

En aquella conferencia de la ONU sobre la Participación Política de la Mujer, se emitió una declaración conjunta dirigida a avanzar el papel de la mujer en el liderazgo de los países que dice lo siguiente: “Destacamos la importancia crítica de la participación política de la mujer en todos los contextos, incluso en tiempos de paz, conflicto, y en todas las fases de la transición política”. Y la misma declaración se refiere a: “hacer un llamado a todos los países a eliminar las barreras discriminatorias que las mujeres enfrentan, particularmente las mujeres marginadas, y anima a los países a tomar medidas para hacerse cargo de los factores que impiden a la mujer la participación plena en la política, tales como la violencia de género, la pobreza y la falta de acceso a la educación”.

Sin embargo, es interesante observar lo que sucede en México. Se afirma que, al no contar con mujeres empoderadas en los altos niveles de la APF ni en los ámbitos legislativos, jurídicos y empresariales, significa que aún no se conformado “una masa crítica femenina” que se manifieste con fuerza y vigor e impulse las políticas, estrategias y acciones para lograr, de una vez y para siempre, la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito laboral y en el ámbito privado. Mientras, un grupo de ciudadanas pensantes y comprometidas con la igualdad de género, la no discriminación y la no violencia no estén empoderadas para “hacer valer su voz” será imposible realizar los cambios que México requiere en esta materia.

3.5 Evaluación de las políticas públicas: La política de igualdad de género

Como lo menciona Aguilar Villanueva (2004):

“[...] la evaluación cierra y abre un ciclo o espiral de la política. Los resultados de la evaluación si son apropiados desde la metodología, nos dan una fotografía en curso del grado de institucionalidad y corrección técnica, a la vez que ofrecen también elementos informativos sobre lo que hay que corregir y mejorar en el diseño y la operación de la

política, con lo cual se reforma la política e inicia un nuevo ciclo o se eleva otro nivel. El ejercicio de evaluación incluye un buen número de decisiones. Se debe decidir con referencia a cuál valor público (legalidad, integridad, carácter público, transparencia, eficiencia económica o social...) se evaluará la política para saber hasta qué grado se respetó y se realizó el valor preferido”. Aguilar Villanueva (2004: 29).

En el caso de la política de igualdad de género⁶⁶, la evaluación anual sobre los resultados de la misma es indispensable para corregir de inmediato las desviaciones de la política pública, rectificar el rumbo y cambiar las responsabilidades de las Unidades de Género que se instituyeron en algunas dependencias de la APF y en otras instancias que arrojen información para realizar la evaluación de esa década. La metodología y el diseño de la evaluación será responsabilidad del mismo Órgano rector y se harán las adecuaciones para cada dependencia de la APF.

Entre los otros valores que tendrán que medirse para comprobar la efectividad de la política, estarán ciertamente, en los impactos producidos en la sociedad. Dichos impactos de una política pública, los define Subirats y otros (2008: 212) como: “como el conjunto de cambios de conducta de los grupos-objetivo que pueden imputarse directamente a la entrada en vigor de los Programas de actuación Político-Administrativos, de los Acuerdos de actuación Político-Administrativo, de los planes de acción y de los actos formales de implementación (*outputs*) que los concretan, sin importar si dichas modificaciones de conducta son o no las deseadas”. Al respecto y en relación con la política de igualdad de género habrá que poner énfasis en los impactos producidos en el ámbito privado, en el ámbito laboral y en la superación de la pobreza. Medirlos, a partir de haber logrado el empoderamiento de las mujeres en la APF.

La fase de la evaluación, como también lo menciona Subirats, es la menos tratada y experimentada de las políticas públicas. Sin embargo, ha ido creciendo en forma estable y positiva, también ha cobrado una importancia relevante cuando se trata de evaluar los resultados en las administraciones públicas. La razón es que para evaluar una política pública es imprescindible evaluar las acciones públicas que se realizan en el marco de esa política. En el caso de la política de igualdad de género se complica más, porque es una política gubernamental que inserta el eje de la política social. Al tratar de analizar o evaluar los impactos se medirían en función del conjunto dentro de la política

⁶⁶ Por políticas de igualdad de género, se entienden las políticas encaminadas a paliar la desigualdad existente entre los géneros. Dichas políticas también pueden referirse a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (*Glosario de género*: 76).

social. Si la política social toma otro curso a la mitad del sexenio, como fue el caso de la política para el combate a la desigualdad, es imposible evaluar el efecto que produce dicha política pública en todas las unidades de género de las dependencias del Gobierno federal o en la sociedad.

En este sentido, el organismo impulsor de las políticas de igualdad en México concebido por ley, como su Órgano rector, es el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y desde luego, los institutos de mujeres estatales y en algunos casos municipales, diseminados en todo el país. Por ello, las evaluaciones deben responder a los agentes críticos diseñados por la política que se va a evaluar. En esta investigación se analiza la política para la igualdad de género, diseñada, implementada y supervisada por el INMUJERES, mediante la recopilación del material y la información que aparece en su página web y de otra serie de acciones que se conocen a través de las dependencias responsables. Por ejemplo, en el caso de la política de género en el ámbito laboral, se consultó el área específica que maneja la Unidad de Género, en la STPS. En el capítulo 4, se analizan los resultados obtenidos en el ámbito laboral por el INMUJERES en la primera década a partir de su implementación (2001 a 2011).

Sin embargo, al ser la política de igualdad de género, una política reciente e innovadora que impacta a las mujeres y a los hombres por igual, resulta indispensable realizar una evaluación a fondo por la Cámara de diputados, a fin de conseguir una retroalimentación por parte de los actores y beneficiarios/as capaces de sugerir mejoras y enriquecer los programas diseñados para combatir esta desigualdad. Es importante tomar en cuenta, que a partir de 1995 en la Conferencia Internacional de Mujeres, realizada en Beijing, China, el tema de la igualdad entre mujeres cobró importancia, gracias al aval de las Naciones Unidas y a las evaluaciones que desarrolla la CEDAW⁶⁷.

3.6 Las políticas públicas a debate

Es interesante definir el contexto en el que se desarrolla la política gubernamental de la igualdad de género dentro de la planeación pública en México, hasta ahora considerada como el único instrumento rector del desarrollo, así como las políticas diseñadas y planeadas en el PND, las que

⁶⁷ Expertos/as de la CEDAW (grupos conformados por profesionales, académicos/as e investigadores) se dedican a realizar evaluaciones periódicas y los resultados de sus investigaciones los dirigen a los Estados que firmaron compromisos y exigen su cumplimiento.

aún no tienen sustento a largo plazo al no ver reflejado su impacto en la sociedad ni estar consideradas en una planeación de largo alcance. De hecho es de las principales razones por las cuales aún se carece de un modelo de desarrollo nacional, como lo considera Vázquez C. (2010: 106).

Por ello, discutir las políticas públicas debe ser una práctica que atraiga la atención de los diseñadores de políticas y de los medios de comunicación masiva, como lo menciona Parsons (2007: 141), quien menciona que “la opinión pública es al mercado político lo que la demanda al consumidor es al mercado económico”. La petición o solicitud de las políticas públicas determina la oferta de las mismas. Su discusión fortalece los argumentos y es mediante el consenso de opiniones como se podrá incluir en la agenda nacional.

El Gobierno y la Cámara de Diputados serían los promotores de los debates de esta política en foros organizados, en redes sociales o en los medios masivos de comunicación. Se trata de buscar elocuciones profundas y académicas para abordar el tema en cuestión, así como establecer conversaciones sencillas en las que participen hombres y mujeres que resuelvan aspectos de la vida cotidiana. Discusiones que acerquen a los seres humanos, a ambos sexos, que provoquen la participación en las decisiones que realiza el Gobierno. Se pretende que los argumentos sean factores de unidad entre todos los sectores de la sociedad. Se trata de escuchar todas las voces y opinar sobre los problemas que dividen a los sexos. Se busca que expertos dirijan los debates para lograr beneficios inmediatos que conlleven a conquistar la igualdad entre mujeres y hombres, así como dar a conocer los casos de éxito. Añadir estas voces al centro de los debates permitirá establecer un diálogo permanente para ir conformando una nueva ciudadanía. Discutir las políticas públicas debe convertirse en un invaluable y permanente intercambio de opiniones, de diferentes puntos de vista, así como de ideas renovadoras que mejoren las estrategias y conquisten la inevitable igualdad entre mujeres y hombres.

Es evidente que el trabajo de investigación que se presenta aquí aún no es un producto terminado, queda un largo camino por recorrer. La participación ciudadana y el diálogo respetuoso con el Gobierno es el camino para alcanzar la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Muchas sociedades del mundo occidental han dado pasos firmes hacia el adelanto de las mujeres y, por ende, hacia la conquista de la igualdad entre ambos sexos; sin embargo, la sociedad mexicana, en especial

el Gobierno, persiste en mantener el autoritarismo y el régimen por planes y no por políticas. Continúa impregnando en la cultura institucional, una serie de estereotipos y roles de género, que colocan a las mujeres en una posición de desventaja y sumisión con respecto a los hombres, sobre todo en el ámbito laboral y en la situación de pobreza.

Por lo que se afirma que la discriminación a las mujeres es inaceptable y se advierte que se continuará reproduciendo mayores brechas de desigualdad de género en todos los espacios de la vida, a menos que la sociedad en su conjunto se proponga erradicarla, no solo por razones de justicia democrática, sino también para evitar seguir dilapidando el talento y todo aquello que representa el activo femenino. Contrario a una sociedad que, como la mexicana, aspira a ser moderna y de vanguardia en todos los órdenes de la vida. Activo que significa prescindir de la capacidad, la inteligencia y la contribución de la mitad de su ciudadanía, al ser un valor imprescindible.

Este esfuerzo de investigación, es y debe ser, el principio de una discusión permanente. Es un acto de honestidad reconocer que la brecha existente en México, entre la igualdad legal y la igualdad efectiva y real entre los géneros, es muy amplia. Lo que obliga a que los poderes públicos pongan en marcha políticas orientadas a superar la discriminación, empoderar a las mujeres y garantizar la igualdad de género. Es de vital importancia proponer un debate de ideas y propuestas que busquen concebir políticas públicas que acerquen y permitan encontrar la tan anhelada felicidad entre las mujeres y los hombres.

Las políticas públicas son, por ende, la estrategia fina del buen funcionamiento de los Estados-Nación en toda la extensión de la palabra. Representan el despliegue de acciones para posicionar la ciudadanía con sus gobernantes. En el tema que nos ocupa, cuando se trata de buscar la igualdad entre mujeres y hombres, ante cualquier realidad cotidiana, cualquier experiencia social o la vida sencilla de todos los días, puede ser analizada desde la perspectiva de las políticas vigentes en una sociedad. Las políticas de género deben, por tanto, ser dirigidas por el Gobierno para incidir en la realidad de cada persona, de toda la sociedad.

Las políticas públicas diseñadas para la igualdad entre mujeres y hombres crean, reparten, habilitan y permiten el acceso a posibilidades diferentes a lo vivido o a lo conocido hasta el momento. La

experiencia de una persona o de una sociedad, sus posibilidades de crecimiento, de enriquecimiento y sus expectativas de vida, las elevan a conquistar otras dimensiones. Compartir las con los demás actores de la sociedad pone en juego la imaginación y se toman riesgos juntos. Las políticas públicas para la igualdad de género dependen de la capacidad de imaginar, de luchar por acceder a diferentes niveles de calidad de vida, los cuales tienen que ver con aceptar la corresponsabilidad social y con la posibilidad de conquistar mejores niveles de felicidad entre los integrantes de un país.

El diseño de políticas públicas de un país está determinado por una multitud de factores que intervienen en distintos momentos: desde su definición hasta la última instancia de implementación. Dependen de la discusión, de las conversaciones o de los debates que logren fortalecer los argumentos, que a su vez estimulen el crecimiento interno de cada ser humano. Las políticas públicas son procesos que pueden mejorar la conducción de la sociedad a fin de lograr mayores historias de éxito. Su fuerza o su permanencia dependerán de la voluntad política con la que se impulsen y con el poder que ejerza la sociedad en su conjunto. Está claro que las políticas públicas aparecen como una serie de planes, programas y proyectos que impulsa el Gobierno. Pero, si no se cuenta con el diálogo y la participación de la ciudadanía, quedan como letra muerta. Por último, las políticas públicas diseñadas para la igualdad de género deben ser lugares de encuentro entre mujeres y hombres, en las que se defina, el tipo de relación entre ellos mismos, así como de la ciudadanía con el Gobierno.

3.7 Pensar como analista político

Dentro de la literatura utilizada para la elaboración y desarrollo de esta investigación, referida a las políticas públicas, se encuentra una gran coincidencia con los planteamientos de Geva-May (2005: 85-97). Se concuerda con ella, porque en el caso que nos ocupa para el análisis de la incompleta política pública de igualdad de género, se usaron herramientas técnicas y científicas, como también se realizó un trabajo artesanal. Muchos de los aspectos tratados en la materia se realizaron en torno a la experiencia vivida en la SHCP, cuando fui nombrada directora de la Unidad de Género y representé a la Secretaría ante las reuniones en el INMUJERES sobre los avances del PROIGUALDAD y del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, a la intuición y a la creatividad propias. En relación con la propuesta del nuevo Órgano rector de la política de

género para la próxima década, se realizó con conocimientos adquiridos en la maestría de género y políticas de igualdad entre mujeres y hombres, así como se recurrió a elementos como la intuición y la creatividad para su construcción.

La autora señala a manera de metáfora, que en la práctica clínica de la medicina, la meta fundamental del médico es, primordialmente, salvar la vida de sus pacientes o a restablecerles su salud. Para lograrlo, el médico interactúa con el paciente, establece una conversación los signos de la enfermedad y de esta manera, inicia el proceso clínico de diagnóstico. Los síntomas que presenta paciente al acudir al médico son similares a los que se enfrenta el analista político, si se guardan las respectivas diferencias por los distintos temas. Por ejemplo, el médico al ver que su paciente presenta un cuadro de gripe (tos, fiebre, dolor en el pecho), de inmediato empieza a plantearse algunas hipótesis. Lo hace en forma intuitiva por su experiencia, conocimiento, o sabiduría. Empieza a conducir el tratamiento, con base en su propio diagnóstico. Entonces recomienda Rayos X o exámenes clínicos, a fin de cerciorarse del padecimiento hipotético. El médico utiliza la evidencia y su intuición para su diagnóstico a priori. Más adelante, valora los resultados de los exámenes clínicos para obtener el mejor juicio posible en el diagnóstico y de esta manera, proceder a aplicarle el tratamiento a su paciente con base en los resultados obtenidos Geva-May (2005).

Para el análisis de caso que se revisó y analizó a la luz de la política pública, resulta de la mayor similitud el ejemplo sobre el médico/paciente propuesto por Geva-May con el que coincido plenamente. En la estrategia para desarrollar una política pública o de analizarla, el procedimiento elegido para el análisis y las herramientas técnicas utilizadas para la evaluación del problema público son las mismas. Los resultados obtenidos en la investigación, señalaron el camino para realizar la propuesta para crear el nuevo Órgano rector de la política de género para la próxima década.

Al establecer un paralelismo entre un tema de medicina clínica, de diagnóstico predecible, dirigido a recuperar la salud de un paciente y hacer la comparación del análisis con un problema público, político, económico y social de la evidente mayor en materia de desigualdad de género, es el símil de un paciente, al que también se le debe salvar la vida porque en algunos casos, como la pobreza extrema, se encuentra en fase terminal. El procedimiento para el análisis de caso y las herramientas

utilizadas resultan ser los mismos: los conocimientos, la preparación académica, la experiencia, la intuición, la sabiduría y la creatividad. Demuestra que las evidencias del caso, observadas con base en la experiencia, condujeron la investigación a realizar un Diagnóstico de Género *a priori*, el cual planteó varias hipótesis.

Para el análisis de la política pública es necesario comprender las distintas dicotomías en las que se divide la problemática de las investigaciones. Por un lado, el aspecto científico-técnico, donde los analistas recurren a una variedad de herramientas para encontrar las mejores propuestas técnicas a la solución de sus problemas. Por otro lado, el análisis público se describe como una actividad relacionada con el arte o con la artesanía para la construcción o armado de las políticas. Lo que significa que no es conveniente depender únicamente de tecnicismos o de estrategias técnico-científicas para acercarse a la solución de problemas públicos, por difíciles que estos sean.

La elaboración de la política pública tiene muchas facetas que vale la pena considerar para ampliar la gama de enfoques, entre las que se recomienda buscar el enfoque psicológico, el sociológico o el humanístico. Los que hacen las políticas públicas, nos comenta Geva-May (2005), al reunirse con diferentes profesionistas buscan iluminar mejor el problema público, que tal vez, no sea tan claro visualizarse únicamente a la luz de la ciencia o de la técnica. De la misma manera, los equipos de trabajo deben equilibrarse con hombres y con mujeres, la igualdad entre los sexos es indispensable para resolver cualquier problema público.

Podrá haber políticas públicas diseñadas con excelencia, desde el punto de vista técnico-científico, sin embargo, no necesariamente son conocedoras a profundidad de las multi-facetas de la problemática; por ejemplo, si por alguna razón no logran venderse políticamente o incluirse a la agenda pública o, después de hacer un evaluación de la misma, a una década de su implementación, se encuentra que aún no se ha logrado resolver el problema público, sino lo contrario, las cifras estadísticas indican que la desigualdad va en aumento, como ocurre en México. En relación con lo que sucede en el ámbito laboral, las mujeres no han logrado escalar a los niveles de toma de decisiones, pese a estar preparadas profesional o académicamente; en cuanto a lo que sucede con el Programa Oportunidades para superar la pobreza, no se tienen evidencias o registros de familias que

hayan salido de la pobreza, aunque por supuesto no están dispuestas a dejar de recibir las transferencias económicas mes con mes.

Sugiere Geva-May (2005) que habrá que revisar si lo que le hace falta a esa política pública es conocer la opinión de las personas que permanecen en esta situación, y si es posible coadyuvar a resolver las problemáticas que se presentan en su vida. O si la o el analista público deberá plantearse si será mejor que participe un mayor número de especialistas en el tema en la elaboración de esas políticas públicas, cuando los indicadores nacionales e internacionales (de Naciones Unidas, la CEPAL u otros), advierten que se ha feminizado la pobreza en las últimas décadas en México y en el mundo.

Otra recomendación de Geva-May con la que también coincido, es reconocer que tanto los que diseñan las políticas públicas como el analista, están obligados a concebirse como políticos y pensar como lo que son, analistas políticos, así como el abogado, el médico y el arquitecto piensan como lo que son, cada uno respecto a su propia profesión. En este sentido, concuerdo con la autora que para analizar la política de género y hacer la nueva política pública, había que pensar políticamente y ser conocedor de la compleja problemática que encierra la desigualdad de género empezando por su invisibilidad.

Asimismo, se hace un alto en el camino para reconocer al INMUJERES por los avances logrados en la igualdad de género: En 2001 se constituyó una institución de vanguardia en México para atender a las mujeres dentro de la cuestionable desigualdad que tienen frente a los hombres. Es un hecho que la institución depositaria del Órgano rector de esta política logró avances durante esta primera década del siglo XXI (2001-2011). Y, pese a que el apoyo del Gobierno federal se diluyó y perdió su fuerza, es un hecho real que hoy se observa el trabajo realizado a favor del adelanto de las mujeres y la igualdad entre mujeres y hombres en la mayor parte de los ámbitos de la vida nacional.

El trabajo de investigación de esta tesis doctoral, dedicado a la revisión del Órgano rector de la política de género, y en especial, al examen del ámbito laboral y del ámbito de la pobreza, se considera como los primeros hallazgos que podrán establecerse como la primera piedra para realizar un análisis exhaustivo que permita rediseñar la política pública en cuestión, así como definir los

pasos que continuarán en la construcción de la nueva ciudadanía. La Cámara de Diputados podría constituirse en el foro nacional apropiado para recoger las propuestas de la ciudadanía y formalizar, dentro del marco legislativo, la convocatoria a expertos/as a fin de dirigir las mesas de trabajo, organizadas por temas, que coadyuven a fortalecer los resultados que se presentan.

Para llevar a cabo esta revisión profunda, es menester realizar una amplia convocatoria nacional, que recoja todas las voces y las opiniones de hombres y mujeres interesados en participar con su visión sobre las propuestas para superar la desigualdad de género en los diferentes ámbitos de la vida, y para hacer una justa valoración de los trabajos realizados por el INMUJERES. También es necesario profundizar en los temas medulares que trastocan los distintos ámbitos de la vida nacional, junto con el Gobierno federal, el propósito es que se tomen decisiones oportunas, eficientes y eficaces para impulsar la nueva política pública y lograr la plena incorporación de las mujeres en los espacios públicos, así como sumar a los hombres a las tareas del hogar.

Es inobjetable que el Gobierno y la sociedad son testigos de los beneficios que ha despertado la lucha por la igualdad de género en México y en el mundo. Ambos son corresponsables de las desventajas y consecuencias que se tengan al no sumar a las mujeres en la solución de los problemas. Lo que se advierte en el horizonte es que a las mujeres con o sin el apoyo gubernamental ya nadie las detiene, caminan con paso firme hacia su superación personal y profesional en busca de lograr a plenitud su propio desarrollo. Sin lugar a dudas, seguirán avanzando en los espacios que han conquistado por sí mismas, como sucede en otras sociedades del mundo occidental.

La lucha de las mujeres por conquistar la igualdad y el pleno goce de sus derechos (económicos, sociales, culturales, civiles y políticos con los hombres), está consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). A nivel internacional, la igualdad de género es considerada como uno de los derechos humanos. La lucha feminista no ha sido fácil, pese a que se cuenta con el apoyo incondicional de Naciones Unidas.

Las Conferencias Mundiales de las Mujeres auspiciadas por Naciones Unidas han sido el inigualable vehículo para comunicarse entre ellas. Entre las que destacan: 1975 México: Se reconoce eliminar la discriminación e integrar a las mujeres en el desarrollo, así como aumentar su participación en la

política y la cooperación internacional. 1979 CEDAW: Se reconocen todas las formas de discriminación y violencia contra la mujer y se exige su eliminación. 1980 Copenhague: Se reconoce la disparidad entre los derechos garantizados y la capacidad de las mujeres para ejercerlos. 1985 Nairobi: Se reconoce que la cuestión de género no es algo aislado, sino que abarca todos los ámbitos políticos y sociales. 1995 Beijing: Se reconoce la igualdad de género como fundamental para el desarrollo y la paz mundial y se diseña la Plataforma de Acción adoptada por todos los Estados parte.

A lo largo de este trabajo se mencionan los compromisos internacionales firmados por el Presidente de la República, tendientes a garantizar la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y la erradicación de todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres. Es importante mencionar que la tesis no tiene el alcance para hacer una justa valoración de los resultados de la revisión jurídica del INMUJERES y de sus principales actuaciones a nivel nacional. Será necesario impulsar, desde el Poder Legislativo, una amplia evaluación para conocer si el actual Órgano rector de esta política cumplió satisfactoriamente con los acuerdos y tratados internacionales firmados por el Gobierno.

Sería incompleto este trabajo de investigación si solo consistiera en argumentar la crítica, por más constructiva que esta fuera, a lo hecho por el Gobierno de México durante la primera década del siglo XXI. Es importante reconocer que el trabajo realizado por el INMUJERES, como Órgano rector de la política de igualdad entre mujeres y hombres, logró colocar en la agenda nacional el tema de esta lacerante desigualdad; y, a partir de ese momento histórico, ya no habrá marcha atrás, lo que sigue es continuar adelante en la lucha por conseguir la tan anhelada igualdad de género.

Por último, para transitar de una política gubernamental a una política pública que cumpla con todas sus fases como lo exige la gobernanza, se propone definir los pasos legislativos, antes de presentar una nueva Propuesta, la cual cumpla y sea concebida, como una política pública *per se* y no ser una parte más de las políticas por planes, donde se diluya su efectividad entre otras políticas. Es menester que la nueva propuesta se implemente por las fases preestablecidas, como lo mencionan, en forma reiterada, Aguilar Villanueva, Subirats y otros, W. Parsons, Geva May, Birkland, Vásquez C., Cabrero y otros académicos. Será entonces, a partir de su diseño, implementación, seguimiento,

impactos y evaluación, como se obtendrán resultados tangibles en la sociedad que permitirán avanzar en el tema, como lo sugieren las feministas de la CEDAW.

CAPÍTULO 4. UN PASO DECIDIDO HACIA LA IGUALDAD DE GÉNERO EN MÉXICO: EL INMUJERES

Como lo sugiere Aguilar Villanueva (2010a: 33), las políticas públicas en México, adolecen de una estructura incluyente, participativa, eficaz y de largo plazo (o transexenal) que permita la implementación, desarrollo y evaluación de los planes gubernamentales, elaborados, concebidos y consensuados por la ciudadanía. Las condiciones de la economía y política en México, en el 2001, contuvieron e impusieron el viejo estilo de gobernar —el gobierno por planes—. Dentro del paradigma político-administrativo que subsiste en el Gobierno autoritario, nació el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), inserto en el PND. La política para la igualdad de género fue concebida como un proyecto nacional, y dio un paso firme y decidido hacia la conquista de la igualdad entre las mujeres y los hombres en todos los ámbitos de la vida.

Coinciden las feministas mexicanas en señalar que la creación del INMUJERES no fue una concesión del Gobierno. Significó la defensa de los derechos de las mexicanas, la cual ya no sería tema exclusivo de las activistas, sino que pasaría a ser responsabilidad del Estado. Aún con errores y deficiencias, es un paso hacia el fomento de la participación política femenina, el impulso indispensable para que las mujeres se desarrollen profesionalmente y defiendan sus derechos humanos, así como para que cuiden y protejan su salud.

Sin embargo, el INMUJERES durante su primera década (del 2001 al 2011), no logró empoderar a las mujeres en ámbito laboral. Ellas aún no tienen acceso a las estructuras de poder ni a la toma de decisiones. Dentro del análisis de esta tesis doctoral, el retraso en este ámbito es insostenible, como se da a conocer en el capítulo 5. Por ello, es indispensable retomar el tema, para hacer valer los derechos laborales de las mujeres, luchar por la igualdad de género en la APF y empoderar a las mujeres en los círculos de pobreza. En este sentido, el objetivo de empoderarlas es lograr su participación en las altas esferas del poder público, en las empresas y en la toma de decisiones. Hace falta el talento femenino y su compromiso para considerar a México dentro de las democracias modernas. Asimismo, en el capítulo 7 se consideró pertinente presentar una propuesta de política pública que conquiste, de una vez y para siempre, el logro de la igualdad entre mujeres y hombres.

La nueva política pública impulsada por el Gobierno deberá representar un esfuerzo renovado e incluyente, con sanciones claras a los transgresores de las leyes para que se cumplan las metas propuestas. Del mismo modo, se fomentará la creación de metodologías participativas, donde las mujeres y los hombres opinen, diseñen y construyan el mundo igualitario que les corresponderá vivir a ellos y a las generaciones venideras. Los planeadores de políticas públicas del Gobierno federal deberían escuchar todas las voces y aplicar experiencias y conocimientos en cada una de las fases de las políticas públicas. Se esperaría la participación de las ONG y de la ciudadanía organizada, tanto en el diseño de la propuesta y el plan de acción, como en la rendición de cuentas y en la evaluación de la política.

4.1 El Instituto Nacional de las Mujeres (2001-2011)

Para efectos de esta investigación y con la finalidad de conocer a fondo la política gubernamental para el combate a la desigualdad de género, fue necesario revisar cada uno de los elementos que la constituyen y realizar un análisis exhaustivo de su marco jurídico-normativo, sus leyes, normas, planes y programas; como también evaluar el proceso de diseño, implementación, desarrollo e impactos en la sociedad. Asimismo fue necesario realizar un monitoreo de las estadísticas que se publican, tanto en el INEGI como en el INMUJERES, o en otras instituciones de carácter público o privado, que han dado a conocer los resultados de la gestión a diez años de la creación del Órgano rector de esta política. Se aplicaron dichas estadísticas, como medidas generales de desempeño, las cuales sirvieron de fuentes primarias de información para investigar si fueron efectivos y eficaces los instrumentos diseñados en la implementación de esta política.

Sin embargo, se reconoce que esta medida no es neutral ni puramente técnica al tema de género, aunque fue útil como referente para indagar la situación actual de las mujeres y, por ende, comprobar si continúa o no en México, la discriminación que padecen las mujeres. Se estudió la información institucional, la que forma parte de la política gubernamental y se descubrieron avances relevantes en ámbitos como educación y salud; no obstante, respecto al ámbito laboral, se encontró que aún existen resistencias al cambio y cargas de valores culturales, arraigados a profundidad en toda la sociedad mexicana, que han impedido el pleno desarrollo profesional de las mujeres y por ende, la igualdad entre mujeres y hombres.

Esta política gubernamental está consagrada en México, primordialmente, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (CPEUM), en su artículo 1º, donde “se establece la igualdad del varón y la mujer ante la Ley”; y respecto a la igualdad de género en el ámbito laboral, la CPEUM, en su artículo 123, “establece que, para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad”, no obstante, la desigualdad entre los sexos persiste.

A continuación se presenta, en la Tabla 1, a manera de síntesis, la conformación del Marco Jurídico vigente y asociado a la legislación federal regulatoria en México.

Tabla 1. Marco Jurídico Normativo

Marco Jurídico de la Política para la Igualdad de Género	Marco Legal Federal, Regulatorio y Asociado
<ul style="list-style-type: none"> ▪ CEDAW Convención para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. (03-09-1981) ▪ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (05-02-1917) ▪ Convención de Belén do Pará Brasil, 9-07-94 ▪ Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (DOF 12-01-2001) ▪ Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (DOF, 02-08-2006) ▪ Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (DOF, 11-03-2008). ▪ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (DOF 30-03-2006) ▪ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 ▪ Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD) (DOF, 18-08-2009) ▪ Política nacional de igualdad entre mujeres y hombres; balance y perspectivas, INMUJERES, Marzo de 2010 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tratados Internacionales (firmados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Congreso Federal) ▪ Ley Federal del Trabajo, DOF 01-04-1970 ▪ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal DOF 29-12-1976 ▪ Ley Federal de Entidades Paraestatales DOF 14-05-1986 ▪ Ley de Planeación, DOF 05-01-1983 ▪ Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, ((DOF 10-04-2003) ▪ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, (DOF 30-03-2006 ▪ Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (DOF, 12-01-2001) ▪ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (DOF, 13-10-99) ▪ Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes ▪ Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. (DOF, 11-03-2008). ▪ Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de las Mujeres (DOF, 23-06-2005) ▪ Reglamento Interior del Instituto Nacional de las Mujeres (DOF, 23-06-2005) ▪ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (DOF 14-01-2008) ▪ Código Federal Penal, DOF 14-08-1931 Nueva reforma (DOF 07-06-2013) ▪ Decreto de creación del Instituto Nacional de las Mujeres (DOF, 10-01-2001) ▪ Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF 2011 ▪ Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (08-03-2008) ▪ Manual de Organización del Instituto Nacional de las Mujeres (08-03-2008)

Elaboración propia: Septiembre de 2011

Como crítica de fondo, se destaca que la integración del marco jurídico vigente de la política de igualdad de género, asociado a la legislación federal regulatoria en México, resulta ser un marco

jurídico incompleto, por ser una ley sin sanciones a los transgresores en ninguna de sus leyes que la sustentan ni en su normatividad. Al no castigar el incumplimiento, sus leyes son meramente enunciativas. Por tanto, la política se encuentra expuesta a arbitrariedades, a la opacidad en el ejercicio de sus recursos económicos y a la evasión de sus responsabilidades por parte de quienes las implementan y desarrollan.

Cabe mencionar que, antes de examinar la estructura del marco jurídico, se reconoce que la entrada masiva de las mujeres al mundo laboral, puso de manifiesto formas de discriminación en todos los procesos administrativos, los que dieron lugar a fijar techos de cristal que impidieron e impiden el acceso de las mujeres a los altos niveles de la APF y a la toma de decisiones, como se verá más adelante.

A continuación se presenta la Tabla 2, Análisis del Marco Jurídico vigente, en donde se exponen recomendaciones a tres instrumentos jurídicos: a la Ley Orgánica del INMUJERES, a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

Tabla 2. Análisis del Marco Jurídico Vigente

Norma	Aspectos Favorables	Aspectos a observar por la H. Cámara de Diputados
Ley del Instituto Nacional de las Mujeres	<ol style="list-style-type: none"> 1.- A partir de 2001, se cuenta con un Órgano rector de la Política de Igualdad en México 2.- Con leyes y normas en pro de la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres, la NO discriminación de las mujeres y la NO violencia de Género 3.- En el ámbito educativo, las mujeres han rebasado expectativas. Hoy cursan todas las carreras universitarias y concluyen sus ciclos. 4.- El talento y la profesionalidad de las mujeres está lista para emprender la modernización de México. 5.- Existen avances de las mujeres en el ámbito político. 6.- Se empieza a ver en parejas jóvenes que los hombres apoyan en algunas tareas a las mujeres en el ámbito doméstico. 	<p>Para lograr la igualdad de Género, considerar si se debe:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Transitar a un órgano dirigido solo a transversalizar la PEG en la APF 2. Promover estrategias que impulsen el empoderamiento de las mujeres en todos los niveles medios, altos y superiores de la APF. 3. Institutos solo para la promoción de las mujeres. 4. Revisar Oportunidades, 97% de recursos son solo para mujeres. 5. Revisar si existe exceso de normatividad. 6. El talento y la profesionalidad de las mujeres está desaprovechado. Desbloquear techos de cristal. 7. No son valoradas en toma de decisiones ni en la APF ni en la empresa. 8. Urge promover estrategias para inducir a los hombres a trabajar en el hogar. Conciliar la vida familiar con la laboral. 9. Revisar el cumplimiento de los ODM – 2015 a fin de cumplir con las disposiciones internacionales en el ámbito laboral y en el ámbito de la pobreza.
Ley General para la Igualdad entre Mujeres y	<ul style="list-style-type: none"> • La máxima Ley, en su artículo 1º promueve la igualdad entre mujeres y hombres. • Se establecen bases e instrumentos legales de la política nacional, en materia esta materia. • Se precisan competencias en los tres órdenes de 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Esta, como las demás leyes, solo es enunciativa y no cuenta con sanciones que obliguen a su cumplimiento. 2. Las mayores deficiencias se encuentran en materia laboral. 3. Revisar si existió enfoque de género en dependencias de

Hombres	<p>Gobierno (federal, estatal y municipal).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se precisa que es competencia del INMUJERES la promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres (Arts. 21 y 23). • Las mujeres han avanzado notablemente en estos 10 años en los ámbitos: educativo, de salud, y del micro-emprendariado. 	<p>la APF, desde la selección de personal, contratación, capacitación, salarios y promociones a la plantilla de personal.</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Revisar por experto/as en la materia las nuevas Reformas a la Ley Federal del Trabajo, en especial, el tipo de contrato, <p>de jornada, las diferencias salariales y otros que aún impidan la permanencia de las mujeres en el trabajo.</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Examinar el tipo de sanciones que corresponden a los transgresores 6.-Revisar los horarios laborales de la APF. Uno de los principales obstáculos para la conciliación de la vida personal, familiar, laboral y social.
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	<ul style="list-style-type: none"> • Los presupuestos son la herramienta fundamental de las políticas públicas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los presupuestos en México aún son neutrales al género. 2 Hacer modificaciones a la Ley de Planeación para que la información se presente desagregada por sexo a la SHCP y al Congreso de la Unión. 3.En el PEF aún no se ha transversalizado la PEG. 4. Desde hace 9 años, los presupuestos para mujeres están en “un anexo”, tiene tratamiento desigual a las partidas presupuestales del PEF. 5. En México aún se confunde el término género con mujer.
Plan Nacional de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • La igualdad de oportunidades entre Ms y Hs está contemplada en el PND 2007-2012, compromiso reflejado en el Eje Rector 3, Objetivo 16. • Está contemplado también el carácter transversal • Construir políticas públicas a una situación de la realidad social juzgada como inaceptable. • Se podrá aplicar la PEG de manera transversal en toda la APF, y trabajar sea posible en los Gobiernos estatales y municipales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Revisar el incumplimiento de la disposición en el PND en el Eje Rector 3 Objetivo 16, que promueve la igualdad de género y la igualdad de oportunidades, aún está muy lejos de lograrse esta realidad. 2. Revisar el retraso a los Objetivos para la igualdad de género, en la Agenda Nacional y los propósitos de desarrollo humano para las mexicanas. 3. Revisar si existe una serie de decisiones o políticas públicas para hacer posible la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la APF y si hay controles administrativos para evaluar el cumplimiento en esta materia como está previsto en la política nacional para promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	<ul style="list-style-type: none"> • Ya se cuenta en México con un Programa Nacional que promueve la igualdad entre mujeres y hombres. 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Revisar si conviene crear Unidades de Igualdad. Serían instrumentos idóneos para transversalizar la PEG en la APF 5. Revisar la situación del PROIGUALDAD después de sumarse al PCI⁶⁸. 6. Revisar a fondo el cumplimiento de los objetivos del PROIGUALDAD en la APF

Elaboración propia: Octubre de 2010

El objetivo general planeado y diseñado para el mejor desempeño del INMUJERES, quedó plasmado en el PND, señala que: “el cumplimiento de la disposición para la igualdad de género, específicamente en el Eje rector 3, Objetivo 16, dice: “Se eliminará cualquier discriminación por motivos de género y garantizará la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres

⁶⁸ PCI. Programa de Cultura Institucional que promueve la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el combate a la Corrupción proveniente de la SFP, como una más de sus líneas de acción, promueve débilmente la igualdad de género.

alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual”. Para ello, el instituto cuenta con programas específicos que constituyen la directriz operativa, así como procesos, procedimientos y esquemas de gestión internos. Desde su inicio, se han puesto en operación el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y el Programa para No Discriminación contra las Mujeres (PROEQUIDAD 2001- 2006), y en el 2008 se implementó el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (el PROIGUALDAD 2002-2012).

En la Tabla 3 se describen los objetivos del PROEQUIDAD y en la Tabla 4, los objetivos del PROIGUALDAD, ambos programas se acompañan en la columna anexan comentarios propios

Tabla 3. Objetivos del PROEQUIDAD y comentario propio

2001-2006 PROEQUIDAD	2007-2012 Comentario Propio al PROEQUIDAD
<ol style="list-style-type: none"> 1. Incorporar la perspectiva de género como eje conductor de los planes, programas y mecanismos de trabajo en la APF. 2. Impulsar un marco jurídico nacional eficiente y acorde con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos para las mujeres y niñas, a través del cual se promoverá y garantizará el pleno disfrute de estas normas fundamentales de las mujeres y la niñez. 3. Fomentar la igualdad de oportunidades económicas entre hombres y mujeres a través de la promoción de medidas programáticas de carácter afirmativo desde una perspectiva de género. 4. Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. 5. Garantizar a las mujeres el acceso y la plena participación en las estructuras de poder y la toma de decisiones, en igualdad de condiciones que los hombres. 6. Fomentar una imagen de las mujeres equilibrada, respetuosa de las diferencias y sin estereotipos en los ámbitos culturales, deportivos y en los medios de comunicación. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Revisar si, en efecto, se incorporó la PEG. Revisar por expertas en género si se transversalizó o no la PEG en la APF. 2. Examinar el Marco Jurídico como se comentó ampliamente en el capítulo primero. 3. Revisar esta información numérica. Llama la atención la cifra de: “5 mil 970 acciones del Gobierno mexicano a favor de la equidad de género”. Dato que engloba acciones de diversa índole, contabilizados por igual; por ejemplo, la instalación del Consejo de Equidad de Género y Medio Ambiente por parte de la SEMARNAT no tiene la misma complejidad e impacto que difundir una revista con temas de la mujer en BANCOMEXT o participar en foros especializados por parte de la SRE. 4. Examinar si el problema de la “Desigualdad entre Mujeres y Hombres”, se ha convertido en “una más de las desigualdades que sufre la sociedad” y si se ha minimizando la importancia de la desigualdad de género. 5. Revisar si se ha avanzado el acceso a las mujeres a las estructuras de Poder, en los ámbito Legislativo y Ejecutivo, en las gubernaturas y en las presidencias municipales. 6. Examinar si para los medios de Comunicación existe una reglamentación que fomente una imagen de respeto hacia las mujeres. Es notorio que los estereotipos de género aún persisten en los ámbitos culturales, deportivos, medios de comunicación sobre el papel denigrado de las mujeres.

Elaboración propia. Septiembre de 2011

Cabe mencionar, que los programas gubernamentales previo a los esfuerzos encabezados por el INMUJERES, datan a partir de 1980. El primer programa que pretendía el adelanto de las mujeres en México fue el Programa Nacional de la Incorporación de la Mujer al Desarrollo de México, y que

estuvieron a cargo de la CONAPO, así como, en 1995 se creó el Programa Nacional de la Mujer a cargo de la CONMUJER, ambos dependientes de la SEGOB.

4.1.1 Principios jurídicos nacionales e internacionales

Como ya se mencionó, la igualdad entre mujeres y hombres está consagrada, en la CPEUM, la máxima Ley en México. En lo referente a los convenios y tratados internacionales menciona la jerarquía de estos en su artículo 133, en el que afirma y define que los: “Tratados internacionales son una ley de orden federal, con igualdad de rango jerárquico a las leyes emanadas del Congreso de la Unión”.

El artículo 133 de la CPEUM señala que:

“[...] de la Constitución Política, y de las leyes del Congreso de la Unión que de ella emanen, así como de todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. [...] Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.”

En virtud de la presente disposición, los convenios y los tratados internacionales son una ley de orden federal, con igualdad de rango jerárquico a las leyes emanadas del Congreso de la Unión. Por lo que se concluye que los convenios y tratados internacionales, la máxima Ley en México, menciona la jerarquía que tienen los principios jurídicos nacionales e internacionales, afirma y define que los: “Tratados internacionales son una ley de orden federal, con igualdad de rango jerárquico a las leyes emanadas del Congreso de la Unión”. Ante una misma jerarquía es probable enfrentar a un posible conflicto de leyes. Ambos instrumentos pueden reglamentar una misma situación, con consecuencias diversas. Sobre este punto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha indicado lo siguiente: “Las leyes federales y los tratados internacionales tienen la misma jerarquía normativa”.

De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que de ella emanen, como los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la

República, ocupan ambos el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de normas en el orden jurídico mexicano.

Asimismo, al considerar que en la propia Declaración Universal de Derechos Humanos:

“se reafirma el principio de la no discriminación y proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona puede invocar todos los derechos y libertades proclamados en esa Declaración, sin distinción alguna y, por ende, sin distinción de sexo”.

Con esta valoración y reconocimiento de los derechos humanos es posible penetrar en los compromisos establecidos en los distintos convenios internacionales, los cuales al ser firmados por el Gobierno de México se compromete a acatar sus disposiciones a cabalidad. De no ser así, los transgresores de la Ley deberían ser sujetos de sanciones irremediamente.

Dentro de las disposiciones que procuran este derecho, el Convenio más representativo de la lucha femenina por conquistar la igualdad de género es la CEDAW, la cual obliga a los Estados parte a garantizar los derechos humanos a hombres y a mujeres. Sin embargo, las expertas en la materia advierten que: pese a contar con un cúmulo de instrumentos legales, las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones en México. Discriminaciones que son violatorias a la igualdad de derechos y al respeto mismo a su dignidad humana. Por esta serie de discriminaciones que aún padecen las mujeres, se les dificulta su participación en la vida política, laboral, económica y social.

Por ello se solicita al Gobierno federal, a través de la APF, que impulse y reconstruya la política pública en cuestión, a fin de evitar un permanente retroceso en el bienestar económico, familiar y social de las mujeres mexicanas. Por ello se solicita al Gobierno federal, a través de la APF que impulse y reconstruya la política pública en cuestión, a fin de evitar un permanente retroceso en el bienestar económico, familiar y social de las mujeres mexicanas.

Los tratados internacionales firmados por México tienen fuerza de Ley Federal, por tanto, obligan a su cumplimiento. Son además el respaldo jurídico de los criterios fundamentales de la política de Igualdad de Género, de la No Violencia y de la No Discriminación a las Mujeres.

Y, son los siguientes:

1. La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer. La CEDAW
2. Plataforma de Acción de la IV Conferencia de Mujeres, celebrada en Beijing, China
3. Beijing. La IV Conferencia Mundial sobre la Mujer
4. Beijing + 5
5. Beijing + 10
6. Beijing + 15
7. Conferencia de la Mujer en América Latina y el Caribe
8. Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)
9. Convención Interamericana para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. O "Convención de Belém do Pará". Brasil, 06-1994
10. ONU-Mujeres

A continuación se presenta la Tabla 4, donde se señalan los diez tratados internacionales con sus diferentes disposiciones y los principales compromisos adquiridos:

Tabla 4. Tratados Internacionales y Principales compromisos

	Tratados Internacionales	Principales Compromisos
1	La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer. La CEDAW ⁶⁹	<p>El artículo 17 de la Convención establece la creación de un Comité integrado por 23 expertas elegidas por los Estados parte entre sus nacionales: Ejercen sus funciones a título personal, por un período de cuatro años y observan, vigilan y hacen recomendaciones a todas las Naciones, respecto al cumplimiento de las políticas y de los acuerdos pactados.</p> <p>México ratificó la Convención el 23 de marzo de 1981, año en el que entró en vigor en nuestro país. En apego al artículo 18 de la Convención, ha presentado ocho informes periódicos al Comité de Expertas sobre su aplicación en nuestro país. En cumplimiento a las disposiciones y compromisos contraídos con la CEDAW, México ha emitido las leyes y la normatividad que conforman el Marco Jurídico de la Política de Igualdad entre Mujeres y Hombres.</p>
2	Plataforma de Acción de la IV Conferencia de Mujeres, celebrada en Beijing, China	<p>En la IV Conferencia, se reconoce que las mujeres hacen frente a barreras que dificultan su plena igualdad y su progreso en la desigualdad de género. Son discriminadas también por otros factores, como: raza, edad, idioma, origen étnico, cultura, religión o discapacidad. Muchas mujeres se enfrentan a grandes obstáculos como las familias monoparentales, o por su situación socioeconómica, sus condiciones de vida en zonas rurales, aisladas o empobrecidas. Mujeres refugiadas, inmigrantes o las que se ven dañadas por desastres ambientales, enfermedades graves e infecciosas y diversas formas de violencia contra</p>

⁶⁹ Para fines de esta tesis doctoral, en el Anexo 2, se encuentran los Compromisos de los artículos relacionados con el Ámbito laboral, ratificados por el Gobierno de México.

		la mujer.
3	<p>Beijing</p> <p>La IV Conferencia Mundial sobre la Mujer</p>	<p>En 1995, inicia una nueva lucha por la igualdad entre los sexos, por el desarrollo y los derechos de las mujeres. La comunidad internacional se comprometió, como nunca. Se contó con representantes de todos los países. 35 mil personas. Debate universal al que se comprometieron 187 países. Fue la expresión de la capacidad de las mujeres, movimientos de manifestación, negociación, conocimientos, aspiraciones e utopías.</p>
4	<p>Beijing + 5</p> <p>La Asamblea General de las Naciones Unidas tuvo lugar en New York del 5 al 9 de junio del año 2000.</p> <p>Celebró un periodo extraordinario de sesiones para examinar, 5 años después de su aprobación, la Plataforma de Acción de Beijing, bajo el título de “Mujer 2000: Igualdad entre los géneros, desarrollo y paz en el siglo XXI”.</p>	<p>Nuevos compromisos y objetivos de los Gobiernos: fortalecimiento de leyes y sanciones, contra violencia doméstica y la adopción de políticas para erradicar prácticas nocivas, como: matrimonio temprano y forzado, la mutilación genital femenina. Objetivos para: asegurar educación.</p> <p>Primaria obligatoria para niñas y niños y mejorar la salud de las mujeres mediante la ampliación del acceso a la atención médica y a los programas preventivos.</p> <p>Los Gobiernos adoptaron una declaración política y un documento final titulado "Nuevas medidas e iniciativas para aplicar la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing”.</p>
5	<p>Beijing +10</p> <p>En la 49ª sesión de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer, celebrada en New York en febrero de 2005, se revisaron y evaluaron los avances de la Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción.</p>	<p>Reunión en torno a la IV Conferencia. Se centraron en dos planteamientos: la transversalidad y el empoderamiento de las mujeres y se evidenció que la mayoría de los países desarrolla acciones centradas en avances formales en estos temas, pero con escasa asignación de recursos públicos y que, salvo excepciones, los mecanismos para el avance de la mujer son débiles, tanto en el ámbito político como en el económico, realizando la mayoría de sus acciones con apoyo de la cooperación internacional.</p>
6	<p>Beijing +15</p> <p>Aniversario de la aplicación de la Plataforma de Acción de la Declaración de Beijing</p> <p>En Beijing se habló de los objetivos estratégicos, pero Beijing + 15 resume los compromisos que los Estados Latino-americanos contrajeron de cara a la igualdad de género, compromisos que aún no se han cumplido.</p>	<p>3ª Revisión de avances y retos de las mujeres.</p> <p>Los compromisos adquiridos en Beijing no fueron tan ambiciosos, y sin embargo, 15 años después, aún se sigue luchando por alcanzar las metas que se acordaron en su momento. Beijing + 15, fue el momento para revisar prácticas, obstáculos, estrategias, para emprender un rumbo más dinámico y más rápido hacia la igualdad de género, pero también, para poner en la discusión, quince años después, temas que son actuales, nuevos e imprescindibles en la agenda de cada nación, respecto al avance de las mujeres.</p>
7	<p>Conferencia de la Mujer en América Latina y el Caribe.</p>	<p>Órgano subsidiario de la CEPAL, convocada con carácter permanente y regular cada 3 años, para identificar necesidades regionales de las mujeres, presentar recomendaciones, realizar evaluaciones periódicas de las actividades en cumplimiento de los acuerdos y planes regionales e internacionales, y proporcionar un foro para el debate sobre estas materias.</p>

8	<p>Comisión Interamericana de Mujeres (CIM).</p> <p>Establecida en 1928, fue el primer órgano intergubernamental creado con el propósito de asegurar el reconocimiento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres.</p> <p>La CIM está constituida por 34 Delegadas Titulares una Estado miembro de la OEA y es el principal foro de formulación de políticas sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género en las Américas. Designadas por sus Gobiernos, las Delegadas de CIM se reúnen cada 2 años.</p>	<p>La Asamblea es la máxima autoridad de la CIM y es responsable de aprobar planes y programas de trabajo. La Asamblea elige también un Comité Directivo de siete miembros. Su objetivo: “es lograr la plena ciudadanía de las mujeres y la eliminación de la discriminación y de las desigualdades de género, incidiendo en la agenda política, económica y social, a partir de los derechos de las mujeres para la gobernabilidad democrática”. Así como: “proteger los derechos humanos de las mujeres y eliminar las situaciones de violencia”. “Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia en el ámbito público y el privado. Adoptada en: Belem do Pará, Brasil el 06/09/94 y ratificada por México el 06/19/98.</p>
9	<p>Convención Interamericana para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. O</p> <p>“Convención de Belém do Pará”. Brasil, 06-1994.</p> <p>Nace, en respuesta al clamor de la violencia contra las mujeres, los Gobiernos se comprometen por instrumentos jurídicos internacionales, a impulsar programas y políticas públicas dirigidas a prevenir, atender y sancionar la violencia hacia las mujeres.</p>	<p>Es importante porque vincula a los países miembros de la OEA. En México, el decreto de promulgación de esta Convención se publicó en el DOF, el 19 de enero de 1999.</p> <p>En materia de derechos humanos de las mujeres, en México se han impulsado cambios en la legislación y las políticas públicas: hoy 30 entidades federativas cuentan con leyes para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar y 29 estados tipifican esta problemática como delito autónomo en sus códigos penales. Desde el Poder Ejecutivo, se han desarrollado programas sectoriales que buscan prevenir las causas estructurales de la violencia, así como establecer servicios para la atención directa de las víctimas de la violencia de género.</p> <p>En México, se promulgó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, el 1° de febrero de 2007, la LAMVLV.</p>
10	<p>ONU-Mujeres⁷⁰</p> <p>Es la organización que trabaja en pro de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. ONU-Mujeres. Principal defensor de mujeres y niñas, se estableció para acelerar el progreso en el logro de sus necesidades en todo el mundo.</p>	<p>El marco de resultados en materia de desarrollo comprende seis objetivos principales, cada uno de los cuales se sustenta en resultados, metas e indicadores definidos. La consecución de esos objetivos gira en torno a la función de coordinación y apoyo de ONU-Mujeres dentro del sistema de las Naciones Unidas.</p>

Elaboración propia. Octubre de 2010

⁷⁰ Los objetivos son:

- a) Aumentar el liderazgo y la participación de las mujeres
- b) Aumentar el acceso de las mujeres al empoderamiento y las oportunidades económicas, en especial para las que están más excluidas;
- c) Prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas y ampliar el acceso de las sobrevivientes a los servicios pertinentes;
- d) Aumentar el liderazgo de las mujeres en las actividades relacionadas con la paz y la seguridad y la asistencia humanitaria; y
- e) Lograr que los planes y los presupuestos tengan más en cuenta la igualdad entre los géneros a todos los niveles.
- f) Apoyo a un conjunto amplio de normas, políticas y parámetros mundiales sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Responda a cuestionamientos, desafíos y oportunidades.

Resulta indispensable reconocer el alcance del sistema de comunicación que han logrado establecer las mujeres de todos los países. Se comunican entre ellas los avances y retrocesos, por medio de conferencias internacionales, auspiciadas y dirigidas por Naciones Unidas. De esta manera se da la lucha frontal por erradicar todas las formas de discriminación y violencia que por razón de su sexo enfrentan en cada país. A últimas fechas, dichas conferencias son también apoyadas por un organismo de Naciones Unidas de reciente creación: el ONUMUJERES por sus siglas en español, (*UNWOMAN* en inglés). Organismo que unifica a todas las instancias de la ONU encargadas de apoyar la igualdad entre mujeres y hombres y el empoderamiento de las mujeres en las estructuras de poder. El nuevo organismo, dirigido hasta el 2013 por Michelle Bachelet, se dedica con mucho éxito a apoyar a los Gobiernos que así lo soliciten y a hacer recomendaciones a las mujeres para que unidas den la mejor de las batallas.

Para esta tesis doctoral es interesante hacer una mención especial a la Conferencia Mundial realizada en la ciudad de México⁷¹. Como ya se dijo, fue la primera sede para reunir a las mujeres de todos los países, convocadas y apoyadas por Naciones Unidas. En ella tuvieron la experiencia de dialogar y acordar sobre temas relacionados con su sexo. Dicha conferencia denominada: “Conferencia Mundial sobre la condición jurídica y social de la mujer”, coincidió con el Año Internacional de la Mujer, Decenio dedicado a la Mujer en las Naciones Unidas (1976-1985). Hecho que se suscitó para recordar a la comunidad internacional que la discriminación contra la mujer sigue siendo un problema que prevalece en buena parte del mundo.

Asimismo, esta Conferencia dio inicio a una serie de esfuerzos a escala mundial para promover el adelanto de la mujer, se abrió un diálogo de alcance internacional sobre la igualdad entre los géneros. Por ello es inconcebible reconocer, 37 años después, que México va a la zaga en el combate a la desigualdad de género. Está rezagado en el empoderamiento de las mujeres, en la desigualdad de oportunidades en el ámbito laboral y salarial, así como en la desigualdad económica y social

⁷¹ La Conferencia Mundial de Mujeres, en la ciudad de México. (1975). La 1ª Conferencia mundial de mujeres auspiciada por la ONU, bajo el lema: “Mujer, Desarrollo y Paz”, exhortó a los Gobiernos a que formularan estrategias nacionales y establecieran metas y prioridades en sus esfuerzos por fomentar la participación equitativa de la mujer. En el sistema de las Naciones Unidas, además de la Subdivisión para el Adelanto de la Mujer que ya existía, la Conferencia de la Ciudad de México dio lugar al establecimiento al INSTRAW y el UNIFEM con el objetivo de proporcionar el marco institucional para la investigación, la capacitación y las actividades operacionales en la esfera de la mujer y el desarrollo.

frente a los hombres, como da cuenta de ello, el Foro Económico Mundial (FEM- 2011) el que ubica a México en el lugar 91 de 134 países y, por otro lado la CEPAL, al hacer sus valoraciones sobre competitividad y desarrollo, señala que México ocupa el lugar 22 de 23 países en la Región Latinoamericana.

La primera Conferencia Mundial realizada en la Ciudad de México dio inicio a una nueva era de esfuerzos en torno al adelanto de las mujeres. Comenzó un proceso de aprendizaje que comprendería las múltiples deliberaciones de las feministas, la negociación, el establecimiento de objetivos, la identificación de obstáculos y el examen del progreso alcanzado. La Asamblea General de las Naciones Unidas, centró la atención internacional en la necesidad de elaborar objetivos orientados hacia el futuro, estrategias y planes de acción eficaces para el adelanto de la mujer.

Dicha Asamblea General identificó tres objetivos que se convertirían en la base de la labor de este organismo internacional en beneficio de la mujer: 1. La plena igualdad de género en todos los ámbitos de la vida. 2. La eliminación de la discriminación por motivos de su género. 3. La integración y plena participación de la mujer en el desarrollo; y sería una contribución mayor de la mujer al fortalecimiento de la paz mundial.

La Conferencia Mundial en la Ciudad de México exhortó a los Gobiernos a que formularan estrategias nacionales y establecieran metas y prioridades para fomentar la participación equitativa de la mujer. Hacia fines del Decenio de la Mujer, declarado por Naciones Unidas, 127 Estados miembro, habían establecido alguna forma de mecanismo nacional, compromiso para crear instituciones encargadas de la promoción de políticas, investigaciones y programas orientados al adelanto de la mujer y su participación en el desarrollo.

En el sistema de las Naciones Unidas, además de la Subdivisión para el Adelanto de la Mujer que ya existía, esta Conferencia también dio lugar al establecimiento del INSTRAW y al Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, el UNIFEM, con el objetivo de proporcionar el marco institucional para la investigación, la capacitación y las actividades operacionales en la esfera de la mujer y el desarrollo.

En otra faceta importante de dicha Conferencia, destaca el hecho de la dirección y orientación de los debates entre las propias mujeres, las que desempeñaron un papel fundamental. De las 133 delegaciones de Estados Miembros allí reunidas, 113 estuvieron encabezadas por mujeres. Ellas organizaron, en forma paralela, un foro de organizaciones no gubernamentales: la Tribuna del Año Internacional de la Mujer la que atrajo cerca de 4,000 participantes.

Entre las mujeres reunidas en este foro surgieron marcadas diferencias, en la expresión de las realidades políticas y económicas acordes a las diferentes latitudes de donde eran originarias. Por ejemplo, las mujeres de los países del bloque del Este, estuvieron más interesadas en las cuestiones relativas a la paz; mientras que las mujeres de Occidente ponían el acento en la igualdad laboral, y las de los países ahora conocidos como los emergentes, daban prioridad a su participación dentro del desarrollo nacional. Sin embargo, el foro desempeñó una función importante de intercambio de información y opiniones, al reunir a hombres y mujeres de diferentes culturas y antecedentes dentro de un proceso que contribuiría a unificar el movimiento naciente de las mujeres, que se gestaba a finales de 1975. Esta Conferencia logró además, una proyección internacional de alcances inimaginables a favor de las mujeres del mundo entero. Desempeñó un papel decisivo en la apertura de las Naciones Unidas a las organizaciones no gubernamentales, lo que ha permitido sumar las voces de las mujeres en el proceso de elaboración de políticas públicas para combatir esta desigualdad en sus propios países.

La Conferencia respondió y aprobó un plan de acción mundial, documento en que se presentaron directrices que debían seguir los Gobiernos y la comunidad internacional durante los siguientes diez años para alcanzar los objetivos fundamentales establecidos por la Asamblea General de la ONU. En aquel plan de acción se estableció un mínimo de metas alcanzables en 1980, las que se centraron en garantizar el acceso equitativo de la mujer a los recursos económicos, así como a la educación, a las oportunidades de empleo, a la participación política, a los servicios de salud, vivienda, nutrición y a la planificación de la familia.

A continuación se mencionarán las principales leyes y normas de la política de igualdad de género:

Ley del Instituto Nacional de las Mujeres: Esta ley reglamentaria se desprende del artículo 4º de la CPEUM, aprobada por el Congreso de la Unión en 2001, la cual establece que el varón y la mujer son

iguales ante la Ley. Con esta ley se crea el INMUJERES como un organismo público descentralizado de la APF es actualmente el Órgano rector de la política de igualdad de género. En este ordenamiento se establecen el objetivo general y específicos, atribuciones, estructura orgánica y funcional del INMUJERES, así como las directrices básicas para su colaboración con los poderes de la Unión, el cumplimiento de sus programas y la administración de sus recursos.

De la que se derivan:

- El PROIGUALDAD. El Programa nacional para la igualdad entre mujeres y hombres es el documento que, conforme al Sistema Nacional de Planeación Democrática, se desprende del PND para detallar los objetivos, estrategias, acciones y metas, en cuanto a la implantación de las políticas públicas, en materia de igualdad entre mujeres y hombres. Asimismo, a través del PROIGUALDAD se da cumplimiento a la Ley General para Igualdad entre Mujeres y Hombres como parte de las responsabilidades del Gobierno federal, a efecto de conducir la Política Nacional respectiva.
- El SNIMH. El Sistema nacional para la igualdad entre mujeres y hombres se desprende de la LGIMH, que lo define como:

El conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y las entidades de la APF entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres (artículo 23)⁷².

- La ley general de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia (la LGAMVLV) es la que responde a sancionar la violencia en contra de las mujeres. Violencia que constituye un grave

⁷² Los objetivos del SNIMH, señalados en el Artículo 26 de la LGIMH son:

I. Promover la igualdad entre mujeres y hombres y contribuir a la erradicación de todo tipo de discriminación.

II. Contribuir al adelanto de las mujeres.

III. Coadyuvar a la modificación de estereotipos que discriminan y fomentan la violencia de género.

IV. Promover el desarrollo de programas y servicios que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres.

La LGIMH mandata en su Artículo 24 que sea el INMUJERES, a través de su Junta de Gobierno, quien coordine las acciones del SNIMH y expida las reglas para su organización y funcionamiento, así como las medidas para vincularlo con otros de carácter nacional o local.

Aprobó sus reglas de funcionamiento y operación, así como su Programa de Trabajo Anual (POA). Las dependencias y entidades de la APF que lo integran, establecieron entre otros, los siguientes compromisos:

problema de salud pública y de violación sistemática de los Derechos Humanos, que muestra en forma dramática en la sociedad, efectos de la discriminación y subordinación de la mujer por razones de género.

El objeto de esta ley es establecer las bases para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar. Destaca la distinción de las modalidades de la violencia (arts. 7 al 26), del sistema nacional y programa de prevención (arts. 35 al 39), la distribución de competencias entre la Federación, los Estados, el DF y los Municipios, así como los instrumentos (Cap. III, arts. 40 al 50) y la atención de víctimas (arts. 51 al 59).

En este sentido cabe preguntarse si: ¿la política gubernamental responde al combate a la desigualdad de género? Subirats y otros (2008: 35) advierten que: “Toda gestión apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa la respuesta del sistema político-administrativa a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable”. Dentro del tema, materia de esta evaluación, cabe referirse a: la desigualdad que existe entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida. Desigualdad que lacera a las mujeres desde hace siglos, impidiendo el goce y disfrute de los beneficios de sus derechos humanos, siendo que ellas constituyen la otra mitad de la población y les corresponde gozar de sus derechos y benefició como a los hombres.

Entre las principales normas que regula la política de igualdad de género, se encuentran las siguientes:

Tabla 5. Resumen de las principales normas de la Política de Igualdad de Género en México

Norma	Año de Publicación	Resumen
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	1917	Es la ley fundamental donde están consagradas las garantías individuales. Por lo que en su artículo 1º se prohíbe toda discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social y de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquiera otra que atente contra la dignidad humana o menoscabe los derechos y libertades de las persona; y, en su artículo 4 se establece la igualdad del varón y la mujer ante la Ley. Asimismo, en su artículo 123 se establece que para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

Ley del Instituto Nacional de las Mujeres	2001	Esta ley es reglamentaria del artículo 4° de la CPEUM que establece que el varón y la mujer son iguales ante la ley. Con esta ley se crea el INMUJERES como un organismo público descentralizado de la APF. En este ordenamiento se establecen el objetivo general y específicos, atribuciones, estructura orgánica y funcional del INMUJERES, así como las directrices básicas para su colaboración con los poderes de la Unión, el cumplimiento de sus programas y la administración de sus recursos.
Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	2006	Es la ley reglamentaria del artículo 1° de la Constitución. Su objeto es regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres. En esta disposición, se enfatiza la promoción del empoderamiento de las mujeres; y, se plasman como principios rectores la igualdad, la no discriminación y la equidad. Destaca la distribución de competencias entre la Federación, los Estados, el DF y los Municipios, así como los instrumentos (Título III, arts. 17 al 31) y objetivos y acciones (Título IV, arts. 32 al 44) de la Política Nacional en materia de Igualdad de Género
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	2007	Es el documento que contiene los objetivos nacionales, estrategias y prioridades que rigen la actuación del Gobierno federal por el tiempo que dura la gestión de una administración (periodo de 6 años). El PND 2007-2012 tiene 5 ejes rectores y es en el Eje Rector 3 “Igualdad de oportunidades” punto 3.5 “Igualdad entre Mujeres y Hombres”, donde se especifican las directrices en la materia siendo prioritario el promover acciones para fomentar una vida sin violencia ni discriminación, así como una auténtica cultura de igualdad.
Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	2007	El objeto de esta ley es establecer las bases para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar. Destaca la distinción de las modalidades de la violencia (arts. 7 al 26), del sistema nacional y programa de prevención (arts. 35 al 39), la distribución de competencias entre la Federación, los Estados, el DF y los Municipios, así como los instrumentos (Cap. III, arts. 40 al 50) y la atención de víctimas (arts. 51 al 59).
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	2006	Con esta ley se regula el proceso de presupuestación del gasto público. Es de destacar que en su artículo 1° establece que la administración de los recursos públicos federales debe realizarse con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y con enfoque de género. Base legal para la promoción de los denominados presupuestos con enfoque de género.
Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	2009	Es el documento que conforme al Sistema Nacional de Planeación Democrática se desprende del PND para detallar los objetivos, estrategias, acciones y metas en cuanto a la implantación de las políticas públicas en materia de igualdad entre mujeres y hombres. Asimismo, el PROIGUALDAD es el documento por el cual se da cumplimiento a la Ley General para Igualdad entre Mujeres y Hombres como parte de las responsabilidades del Gobierno federal a efecto de conducir la Política Nacional respectiva.

Elaboración propia. Octubre de 2010

Ahora bien, para implementar el PROIGUALDAD, se le dio sustento a la Política Nacional de Igualdad entre mujeres y hombres en México, a partir del 2008. Se integró al marco jurídico la política gubernamental de igualdad de género, a fin de tener mayor claridad en cuanto a la

normatividad en la materia. En el 2006 surgen como complemento: la Ley General para la igualdad entre mujeres y hombres y el Órgano Regulador de la Política de Igualdad (el INMUJERES); siendo el principal reto dentro del PND 2007-2012, transversalizar la perspectiva de género en toda la APF, por medio de la creación de Unidades de Género, en cada una de las dependencias y entidades federativas, a las que se sumarían los tres Poderes de la Unión, los órdenes de Gobierno y el sector privado.

Asimismo, las acciones que realizó el Gobierno federal las han adoptado las entidades federativas (o Gobiernos estatales). Utilizaron los mismos instrumentos jurídicos y normativos como referencia para impulsar programas y acciones específicas en sus respectivos territorios. Cabe señalar que conforme a la Teoría Pura del Derecho de Kelsen (1997), que se puede consultar en el orden jurídico del Gobierno, la CPEUM se constituye en la Norma Fundamental Básica del Estado Mexicano. Y, de forma concurrente, como señala el artículo 41 del Pacto Federal, coexiste con las legislaciones estatales que emanan de las respectivas constituciones de los Estados Libres y Soberanos. En ningún caso, la legislación estatal podrá convenir a la Ley Fundamental.

Con respecto al PROIGUALDAD, el principal programa de esta política gubernamental, incorporado al PND vigente, dentro del “Eje 3: Igualdad de Oportunidades; 3.5 Igualdad entre Mujeres y Hombres; propone el Objetivo 16: Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual”, este se presentó el 08 de marzo de 2002, en la celebración del Día Internacional de la Mujer.

Tabla 6. Objetivos de PROIGUALDAD y comentario propio a su cumplimiento

2007-2012 PROIGUALDAD	2007-2012 Comentarios propios al PROIGUALDAD
<ol style="list-style-type: none"> 1. Institucionalizar una política transversal con perspectiva de género en la APF y construir los mecanismos para contribuir a su adopción en los Poderes de la Unión, en los órdenes de Gobierno y en el sector privado. 2. Garantizar la igualdad jurídica, los derechos humanos de las mujeres y la no discriminación en el marco del Estado de Derecho. 	<p>La inercia lograda por el PROIGUALDAD para transversalizar la perspectiva de género en la APF, se frenó en el 2008 en cuanto se procedía a dotar de presupuesto a las <i>Unidades de Género</i>, los instrumentos operativos para realizar esa estrategia.</p> <p>La igualdad jurídica y los derechos humanos de las mujeres están consagrados en la Constitución Política de México y en todas las Leyes que de ella emanan. Revisar las leyes en general y en especial, la Ley General para la igualdad entre mujeres y hombres si son vinculatorias, coercitivas o no, y si contemplan sanciones a sus transgresores a fin de garantizar su obligatoriedad.</p>

<p>3. Fortalecer las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y reducir la desigualdad de género.</p> <p>4. Potenciar la agencia económica de las mujeres en favor de mayores oportunidades para su bienestar y desarrollo.</p> <p>5. Impulsar el empoderamiento de las mujeres, su participación y representación en espacios de toma de decisión en el Estado y consolidar la cultura democrática.</p>	<p>Revisar el ámbito laboral donde se advierte una mayor discriminación a las mujeres. Merece un estudio profundo.</p> <p>Revisar si el INMUJERES impulsa estrategias para lograr el empoderamiento de las mujeres o si aún existen resistencias para impulsarlas en espacios políticos, laborales, en el acceso a la toma de decisiones en la APF y en la empresa.</p>
---	---

Elaboración propia. Noviembre de 2010

Asimismo, el INMUJERES manifiesta en su informe que: “se trata de uno de los programas de mayor apoyo por parte del Ejecutivo Federal, entendido este, como un compromiso político, a tal grado que de 2007 a 2009 “el presupuesto destinado al INMUJERES” pasó de 200 a 507 millones de pesos para cubrir los compromisos internacionales en esta materia. Por lo que, vale la pena hacer una revisión exhaustiva, como se hace en este mismo capítulo, sobre los presupuestos con perspectiva de género, llamados así, por el actual Gobierno federal.

También se analiza en forma minuciosa para el estudio de esta tesis, el Anexo 10 del PEF 2010, el verdadero alcance que tiene en el presupuesto nacional. De esta manera, se conocerá si las partidas presupuestales destinadas a combatir la desigualdad de género, en todos los ámbitos de la vida nacional están vigentes y se aprovechan para lograr este propósito. O, descubrir, si los recursos aprobados, se destinan a otros rubros, tanto a nivel nacional como en los ámbitos locales. Asimismo será interesante indagar por qué el INMUJERES considera que son los recursos de mayor apoyo en el actual Gobierno. Por último, y como resultado de la investigación, se recomendará en las conclusiones de esta tesis doctoral, un cambio radical y urgente en la política social en general, que incluya resolver a fondo el problema público de la desigualdad de género y de sus consecuencias en el desarrollo político, económico y social del país.

Resulta interesante analizar, a la luz de las políticas gubernamentales, los hechos sucedidos respecto a la creación de las Unidades de Género, como instancias fundamentales para la implementación del

PROIGUALDAD en todas las dependencias de la APF y aprobadas en 2008, por los Consejo Consultivo y Social, como también por el Sistema Nacional para la igualdad entre mujeres y hombres del INMUJERES. Dichas Unidades de Género, instancias de carácter temporal, tendrían la función principal de impulsar la transversalidad de la PEG, así como el empoderamiento de las mujeres en la APF. Sin embargo, el proyecto de crear dichas unidades de género, se frenó en mayo del 2009, sin mayores comentarios por la autoridad ni siquiera al SNIMH. Al mismo tiempo, el PROIGUALDAD, el principal programa de la política de igualdad de género, pasó a formar parte del PCI (Programa de Cultura Institucional) dependiente de la SFP, sin explicación alguna.

La razón de exponer el análisis de estos lamentables hechos, consiste en reconocer que en este crítico momento, la incipiente política gubernamental, recién estrenada, dejó de contar con la voluntad política del Gobierno federal. Se recibieron instrucciones precisas del INMUJERES para no continuar con la implementación del PROIGUALDAD. Se rescataron algunos enunciados del PROIGUALDAD en el PCI, a fin de simular que se llevaba a cabo la política de igualdad de género y toda la inercia y el esfuerzo logrado para avanzar hacia esta aspiración, se esfumó. Desapareció el Programa, no se crearon las Unidades de Género para las dependencias de la APF y la política gubernamental quedó sepultada. En este momento aparece de nuevo el desconocimiento o la invisibilidad del problema público de la desigualdad de género.

Tuve la oportunidad de constatar y vivir los hechos, al ser parte integrante del SNIMH, representando a la Secretaría de Hacienda, la SHCP y, por eso, se evaluó que esta política perdió su dinámica, su fuerza, la voluntad política y el interés de la autoridad. Dejó de ser, inclusive, un problema público *per se*, que necesita un programa y presupuesto propio para convertirse en una más de las desigualdades sociales. Situación grave para el adelanto de las mujeres porque las deja en un estado de indefensión ante el Gobierno y sin posibilidades de retomar su rumbo para dar los pasos necesarios hacia la igualdad de derechos y oportunidades con los hombres.

Pese a lo anterior, se da cuenta en esta investigación y se afirma que el Gobierno aún tiene resistencias para impulsar a las mujeres en el ámbito laboral. En este sentido, merece la pena examinar más adelante y a profundidad, temas como los que sufren las mujeres, las que viven en situación de pobreza y las que viven la discriminación laboral y salarial en México. Sin embargo, se

reconoce que sí hubo avances por lograr la igualdad entre mujeres y hombres en los ámbitos de la salud, la educación y, en especial, en el programa nacional que impulsa las micro-empresas, respecto al cumplimiento de los objetivos del PROIGUALDAD.

Ahora bien, a lo largo del análisis cualitativo del marco jurídico, se observa con claridad que la normativa vigente no ha sido suficiente para crear una situación favorable que permita sumar a plenitud a las mujeres en el ámbito laboral. Más aún, los instrumentos legales y sus sanciones disuasivas o sin sanciones (como es el caso de las leyes que combaten la desigualdad de género), someten a la ciudadanía a la incertidumbre, a la violencia, a la parcialidad y a la arbitrariedad. Leyes sin sanciones es lo mismo que Gobiernos sin ley, lo que hace imposible la gobernabilidad, como así lo sugiere Aguilar Villanueva (2010a).

Además, es indispensable fortalecer, con medidas de acción positiva, estrategias que procuren la conciliación de la vida personal, familiar, laboral y social; medidas que busquen la corresponsabilidad de los hombres en tareas y responsabilidades en el hogar, medidas que busquen la conciliación de la vida familiar y social, factores indispensables para el éxito de la política de igualdad entre los géneros. Mientras los hombres no asuman sus responsabilidades y obligaciones en el hogar, será difícil avanzar en el desarrollo profesional de las mujeres y, por ende, será imposible transitar hacia un México más fuerte, más competitivo, más solidario y más igualitario.

Asimismo, se requiere que la revisión a la Ley Federal del Trabajo, se realice bajo el enfoque de género, a fin de establecer las medidas de acción positiva que han sido exitosas en otros países y que garantizarán la permanencia de las mujeres en el ámbito laboral.

Entre las que se pueden mencionar:

1. Protección a la maternidad y paternidad.
2. Formación y capacitación a las mujeres (cuando se requiera).
3. Fortalecer la institucionalidad laboral, el cumplimiento de obligaciones y beneficios.
4. Establecer estancias o guarderías infantiles en los centros de trabajo.
5. Hacer efectiva la transparencia y la rendición de cuentas.

4.1.2 La política de igualdad de género a diez años del INMUJERES

Al entrar de lleno al análisis de la dimensión institucional de la política de igualdad de género en México, será necesario para su evaluación coincidir con las definiciones que plantean los especialistas en políticas públicas. En este sentido se retoma la postura de Subirats y otros (2008) quienes señalan como: una definición “operacional” para calificar el objeto y el campo de estudio de esta disciplina como:

“[...] la política pública es una serie de decisiones o de acciones, coherentes, tomadas por diferentes actores públicos, cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían, —a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones dan lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos en cuestión (beneficiarios finales).” Subirats y otros (2008: 38)

Después del análisis crítico al marco jurídico y a los principales instrumentos administrativos de la política de igualdad de género, es interesante iniciar una discusión académica a diez años de la creación del INMUJERES, y al conocer que se trata de una política gubernamental, carente de elementos que componen la disciplina y el rigor de una política pública por no haber sido diseñada en forma independiente, con fases definidas, y presupuesto propio, bajo la observación y fiscalización de la ciudadanía, dado que se considera que estamos frente a una política débil, sin la fuerza necesaria para garantizar la actuación como Órgano rector de la política que combatirá la desigualdad de género a nivel nacional. Con ello se advierte también que se perdió la voluntad política demostrada al principio de este Gobierno.

Para analizar la actuación del INMUJERES a una década de su creación, en su calidad de órgano regulador de esta política pública, se estudiaron las reglas institucionales que enmarcan el juego de los actores de la política pública en cuestión. Se entiende que esta serie de reglas institucionales que conforman la política pública para la igualdad entre mujeres y hombres, como: “el conjunto encadenado de decisiones y de acciones, resultado de interacciones estructuradas que encabezan diferentes actores, públicos y privados, para combatir la desigualdad entre los sexos, arraigada en la

sociedad mexicana por siglos, en la cual, su resolución implica una definición política, al más alto nivel, a fin de reconocerla como un problema público” (Subirats y otros, 2008: 51).

Los siguientes pasos serán conocer y analizar su actuación en las siguientes dimensiones de la política de igualdad de género. Dentro del análisis se inicia con: a) el diagnóstico de género (el DG) del INMUJERES, b) la integración de su personal, c) los recursos con los que cuenta, d) la organización y e) la operación del instituto, así como de sus impactos en la APF y en la sociedad en general que se revisarán en el capítulo 5.

4.1.3 El Diagnóstico de Género del INMUJERES y la integración del personal

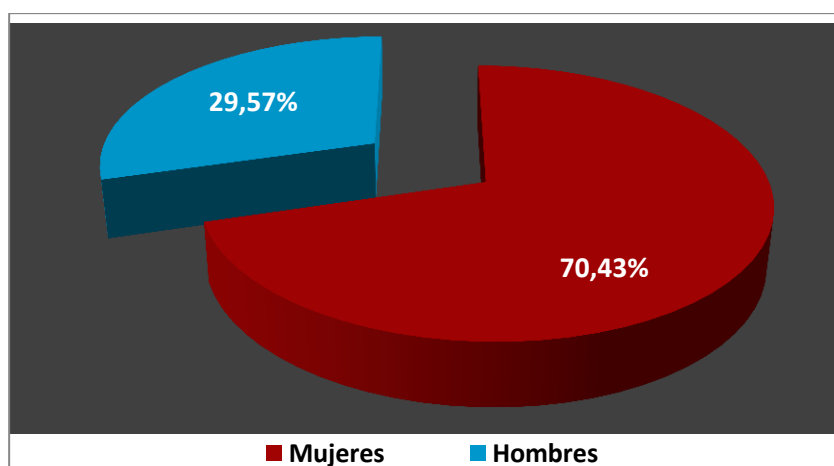
El DG es la fotografía que retrata, con todo rigor, el estado presente de la situación de hombres y mujeres en los centros laborales. Responde al principio de transversalidad de la perspectiva de género que incide y modifica la administración. Es la herramienta fundamental, resultado de un proceso sistemático de alimentación permanente, que permite hacer visible el comportamiento de género por medio de la información cuantitativa, el número de mujeres y hombres que en ese lugar laboran, los distintos niveles de ocupación, por área, por sexo. El DG del INMUJERES se hará con la mayor severidad y se presenta en este trabajo en la fecha de su elaboración (en este caso el 14/04/2011).

El DG es un instrumento indispensable para realizar el análisis de género, porque visualiza la desigualdad que existe entre los sexos; pero, al mismo tiempo, muestra los nichos de oportunidad por donde se debe transitar para acortar la brecha de desigualdad. En este punto, al tratarse del ámbito laboral del INMUJERES, el DG permitirá revisar más adelante, entre otras actuaciones: el acceso al empleo, la contratación, la promoción, la formación, el empoderamiento de las mujeres a la toma de decisiones de la institución. Es mediante el DG como se puede tener la base para eliminar posibles discriminaciones que pudieran detectarse por razón de sexo. Para lo cual, es necesario dimensionar y potenciar las áreas de trabajo del personal motivando la participación, la igualdad de oportunidades y la competencia leal de ambos sexos en los centros de trabajo.

Cabe mencionar que los países que han logrado avances sustantivos hacia la igualdad de género, es probable que se deba, básicamente, a que incorpora a la vida laboral a un mayor número de mujeres en las distintas áreas, como ocupar puestos de alto nivel o participar en la toma de decisiones. El valor adquisitivo que se genera no solo coadyuva a crear un ambiente de competencia, leal y de superación del personal de las mujeres, sino al mismo tiempo, ayuda a disminuir vicios y prácticas nocivas, desencadenadas por la convivencia en el poder de un solo sexo en la toma de decisiones. Estos vicios provocan: individualismo, posesividad, corrupción y complicidad.

A continuación se presenta el Diagnóstico de Género del INMUJERES, realizado el 14 de abril de 2011, el cual consiste en presentar, en forma numérica, los datos desagregados por sexo, por cargos y por distintos niveles de ocupación. El DG del INMUJERES consta de 237 plazas activas, en él se presentan los números y porcentajes. El DG muestra que la Plantilla del personal, está distribuido de la siguiente manera: el 70.43% está ocupado por mujeres y el 29.57% por hombres, como se observa en la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Diagnóstico de Género del INMUJERES
Distribución de las plazas ocupadas, por sexo y por porcentajes



Elaboración propia con información obtenida del Portal de Obligaciones de Transparencia del INMUJERES el 14/04/2011

De las 237 plazas ocupadas que integra la plantilla de personal del INMUJERES se presentan divididas por los 8 niveles jerárquicos que integran la institución y agrupados en tres rubros: mujer (M), hombre (H) y vacante (V). Como se observa en la Tabla 7.

Tabla 7. Diagnóstico de Género del INMUJERES
Distribución del Personal, por niveles jerárquicos de ocupación, por sexo y vacantes

Nivel	Nombre del Puesto	M	H	V	Totales
1	Presidente(a)	1	0	0	1
2	Secretario(a) Ejecutiva	1	0	0	1
3	Director(a) General	2	1	2	5
4	Director(a) General Adjunto(a)	3	1	0	4
5	Director(a) de Área	18	7	0	25
6	Subdirector(a) de Área	51	21	1	73
7	Jefe(a) de Departamento	44	28	4	76
8	Personal Operativo	42	10	0	52
		162	68	7	237

Elaboración propia con información obtenida del Portal de Obligaciones de Transparencia del INMUJERES al 15/03/2011
M = Mujeres H = Hombres V = Vacantes

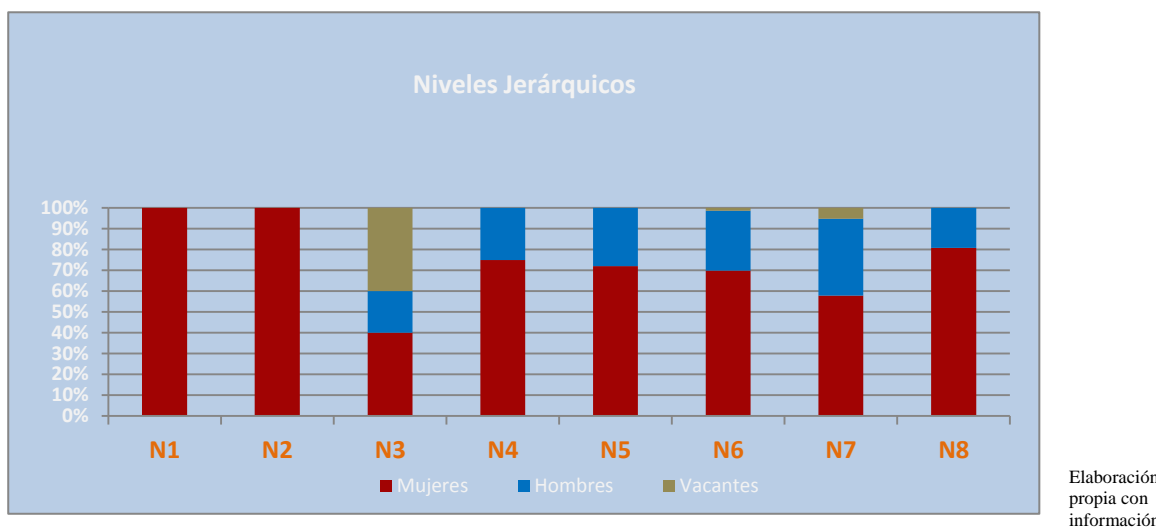
Al analizar la ocupación de plazas con enfoque de género, se detecta que en los Niveles Directivos del INMUJERES, la tasa de ocupación alcanza el 100% para mujeres, el 72% de los mandos superiores, el 66% de los mandos medios, así como el 81% de mujeres constituyen el personal operativo (ver Tabla 8 y gráficas 2 y 3).

Tabla 8. Diagnóstico de Género del INMUJERES
Distribución del personal por Nivel Jerárquico

Nivel Jerárquico	Servidores Públicos			Porcentajes		
	M	H	T	%M	%H	%T
Directivo	2	0	2	100.00 %	0.00 %	100 %
Mandos Superiores	23	9	32	71.88 %	28.13 %	100 %
Mandos Medios	95	49	144	65.97 %	34.03 %	100 %
Personal Operativo	42	10	52	80.77%	19.23 %	100 %

Elaboración propia con información obtenida del Portal de Obligaciones de Transparencia, del INMUJERES al 15/03/2011
M = Mujeres H = Hombres V = Vacantes

Gráfica 2. Diagnóstico de Género del INMUJERES
Distribución del personal por sexo y niveles jerárquicos



Gráfica 3. Diagnóstico de Género del INMUJERES
Distribución del personal por Niveles jerárquicos y por sexo



Elaboración propia con información obtenida del Portal de Obligaciones de Transparencia, del INMUJERES al 15/03/2011

Ahora bien, el DG permite aseverar que los porcentajes de los altos niveles de ocupación jerárquica en el INMUJERES, significan una aberración para la política pública que se analiza si este instituto es el Órgano rector de la Política de Igualdad de Género, el que crea, promueve, desarrolla, impulsa y evalúa a las demás dependencias de la APF. Desde luego, no es tratar de revertir la tendencia para empoderar a los hombres, sino el propósito es impulsar a las mujeres a ocupar puestos de alta dirección en la APF, al punto de lograr la paridad entre ambos sexos: 50/50 (o 40/60 que sigue siendo paridad). Lo que significa que el INMUJERES debería de contar con más hombres en los puestos de alto nivel.

El INMUJERES, como Órgano rector, debió ser, dentro de la APF, el modelo por seguir de todas las dependencias y entidades del Gobierno federal, el modelo que pusiera la muestra a las demás instituciones públicas para difundir lo que se pretende establecer como: el modelo que todos deberían secundar, y así, empezar la transformación en todas las dependencias y entidades de la APF; de manera que impacte en las empresas y demás organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, en este caso sucede lo contrario, la forma como está integrado y opera el INMUJERES es la misma tendencia pero invertida en la APF: una ocupación del 20% para las mujeres y un 80% ocupación para los hombres. Porcentaje que en el mejor de los casos, es el mismo pero invertido, el que conformaría la estructura de ocupación de los puestos en todo el Gobierno federal: 30 o 40%, o más, de los puestos de alta dirección los ocupan actualmente los hombres.

En una sociedad que avanza en infinidad de temas como es la sociedad mexicana, es inconcebible que persista la desigualdad de género, sobre todo, cuando se ve detenido el empoderamiento de las mujeres pese a su preparación profesional y no logre avances sustantivos en el ámbito laboral. El Órgano rector que encabeza esta política gubernamental no debiera favorecer a uno de los sexos, en este caso a las mujeres, y haga caso omiso a su propia tarea encomendada, la cual se sintetiza en promover la igualdad de género.

4.1.4 Sus recursos

Para profundizar en el análisis y gestión de las políticas públicas, es necesario revisar los recursos que utilizan los actores, como el INMUJERES, a fin de tomar en consideración los valores e intereses que motivan a esta política pública, como lo recomienda Subirats y otros (2008: 71). Uno de los factores que más influye en el desarrollo y bienestar de una sociedad es la articulación de las relaciones entre mujeres y hombres. Los indicadores de desarrollo que utiliza Naciones Unidas incluyen la situación de las mujeres, porque existe una correlación evidente entre el desarrollo y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. La articulación racional depende del mejor diseño de las políticas públicas en torno a resolver la desigualdad de género. Sus criterios deberán estar basados en la razón y en la realidad social. A fin de avanzar en su erradicación, es fundamental la dotación de recursos para implementar la política pública necesaria, como lo afirman los autores:

“una política pública no se crea ni se lleva a cabo en el vacío” (Subirats y otros, 2008: 71) solo con recursos se pueden hacer efectivas las políticas públicas que se deriven del marco jurídico.

Por estas razones, se puede afirmar que el recurso más importante para erradicar la desigualdad de género, sin el cual es imposible transitar, es el apoyo político de la mayoría de los actores públicos o la voluntad política del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo (Subirats y otros, 2008: 88). Es el recurso por excelencia, el que debe acompañar la actuación del INMUJERES al más alto nivel político y administrativo para enfrentar, resolver, combatir y erradicar la desigualdad de género. Sin voluntad política, es factible crear un ambiente de simulación ante los compromisos establecidos internacional y nacionalmente contrario a los objetivos esperados. El apoyo político se debe reflejar en cada uno de los recursos que conforma las acciones que emanan de las políticas públicas y de esta en particular.

Para analizar los recursos específicos que se utilizan por el INMUJERES en su calidad de Órgano rector a nivel nacional, se presentan mediante un orden de importancia, como lo sugieren Subirats y otros (2008: 72), quienes lo defienden para el análisis de las políticas públicas. Por ello, se sugiere el orden de revisión siguiente: 1° Marco jurídico, 2° Recursos humanos, 3° Recursos económicos, 4° Recursos cognitivos, 5° Organización, 6° Consenso/Confianza, 7° Infraestructura, 8° Tiempo y el 9° Fuerza u obligatoriedad.

A continuación, se examina al INMUJERES desde la óptica de los recursos del marco jurídico del órgano regulador de la política de igualdad en México. Cabe señalar que al principio de este capítulo se analizó el marco jurídico de la Política Nacional de Igualdad de Género, ahora compete revisar el marco jurídico del INMUJERES, su órgano regulador.

El instituto formaliza su creación mediante la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, en enero de 2001. Se trata de un organismo público y descentralizado de la APF, el cual cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio, así como autonomía técnica y de gestión. El objetivo general del instituto, conforme a lo establecido en el artículo 4 de esta Ley es:

“promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los hombres y las mujeres; el ejercicio pleno de todos los

derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país”.

De este objetivo general se desprenden cuatro objetivos específicos, vinculados, en primer lugar, a la promoción de la protección de los derechos de las mujeres y de políticas públicas específicas; en segundo lugar, a la coordinación, seguimiento y evaluación de los programas, proyectos y acciones derivados de una política pública en la materia; en tercero, con la promoción de la cultura de la no violencia, la no discriminación contra las mujeres y de la igualdad de género para el fortalecimiento de la democracia; y, el cuarto, con la promoción y monitoreo del cumplimiento de los tratados internacionales celebrados.

Entre las principales atribuciones que tiene el INMUJERES destacan: apoyar e impulsar políticas públicas en materia de igualdad de género; incorporar la perspectiva de género en la planeación nacional y de forma específica en el PEF y en los programas anuales de las instituciones de la APF; establecer acuerdos y convenios con autoridades en los tres niveles de Gobierno, promover acciones que mejoren la condición de la mujeres, brindar asesoría y capacitación en materia de igualdad de género y de igualdad de oportunidades, realizar estudios, investigaciones, diagnósticos, informes, entre otras acciones.

Por otra parte, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) establece en su artículo 21 que el INMUJERES tiene a su cargo el Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH), así como la emisión de lineamientos para el establecimiento de políticas públicas en materia de igualdad⁷³. En su artículo 20 señala que la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres debe establecer las acciones conducentes para lograr la igualdad sustantiva en el ámbito, económico, político, social y cultural entre ambos géneros. Así, se desprenden seis ejes centrales de esta política: 1. Fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida. 2. Asegurar que la planeación presupuestal incorpore la perspectiva de género, apoye la transversalidad y prevea el cumplimiento de los programas, proyectos y acciones para la igualdad entre mujeres y hombres. Fomentar la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres. 3. Promover la igualdad de acceso y el pleno disfrute de los derechos sociales

⁷³ El SNIMH se encuentra en el Capítulo III de la Ley General para la igualdad entre mujeres y hombres. Fue creado en el 2008.

para las mujeres y los hombres. 4. Promover la igualdad entre mujeres y hombres en la vida civil. 5. Promover la eliminación de estereotipos establecidos en función del sexo.

En relación con los recursos humanos y la organización del instituto, está plasmada en la Ley General del INMUJERES (enero de 2001), en su Estatuto Orgánico (septiembre de 2002), en el Reglamento Interior del INMUJERES (junio de 2005) y en su Manual de Organización (noviembre de 2005), ver la gráfica 4.

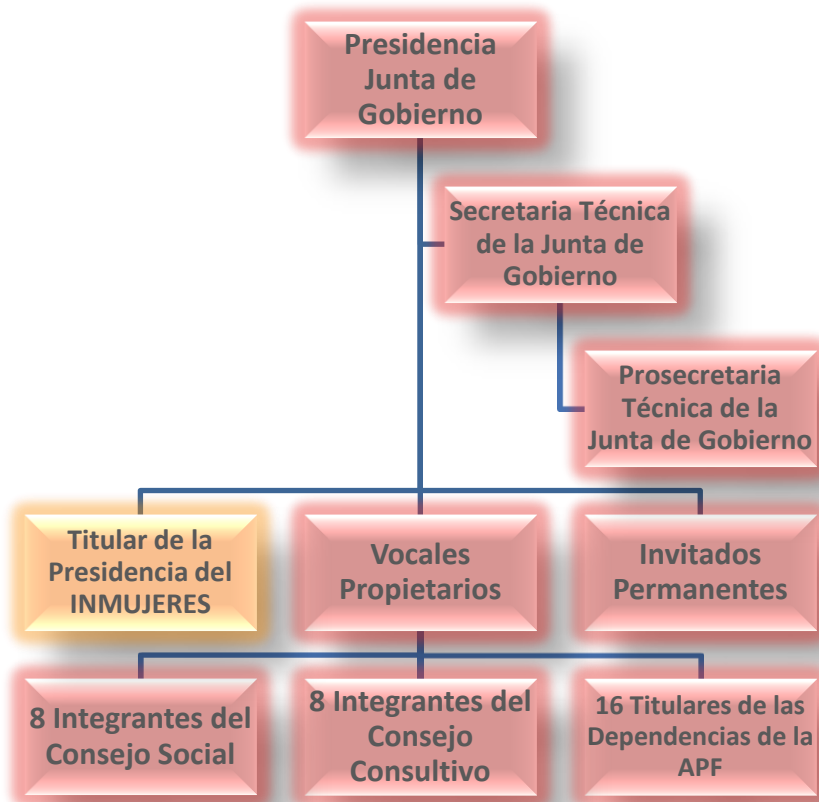
Gráfica 4. Estructura Orgánica del INMUJERES



(Artículo 9-10 Ley del INMUJERES, artículo 11 del Estatuto Orgánico, artículo 7 del Reglamento Interior, Apartado IX del Manual de Organización). Sitio en la web: www.inmujeres.gob.mx Octubre 2011

Del Manual se desprende que el instituto cuenta con una Junta de Gobierno, la Presidencia, dos Órganos Auxiliares y sus Órganos de Vigilancia y Control, en donde la Junta de Gobierno es el máximo órgano de administración del instituto encargado de fijar, dirigir, supervisar, evaluar y controlar las actividades a cargo de esta entidad (en la gráfica 5 se representa su composición).

Gráfica 5. Composición de la Junta de Gobierno del INMUJERES



(Artículo 12 de la Ley del INMUJERES, artículo 13 del Estatuto Orgánico, arts. 8-12 del Reglamento Interior) Sitio en la web: www.inmujeres.gob.mx. (Octubre de 2011)

La Junta de Gobierno se integra por la Presidenta del INMUJERES, Vocales Propietarios que son representantes de distintas instituciones de la APF (Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Economía, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Educación Pública, Función Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social y Reforma Agraria; así como, la Procuraduría General de la República, el Instituto Nacional Indigenista y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia), ocho miembros del Consejo Consultivo y ocho del Consejo Social y los Invitados Permanentes (dos representantes de la SCJN y dos de la Consejo de la Judicatura Federal, así como representantes de los grupos parlamentarios tanto de la Cámara de Diputados, como de la Cámara de Senadores del Congreso Federal).

Por un lado, la Presidencia del INMUJERES tiene a su cargo las funciones de representación, conducción técnica y administrativa, así como de supervisión y coordinación de las unidades administrativas del instituto; para lo que cuenta con 237 plazas, tratándose de una institución mediana dentro del Gobierno federal (en la gráfica 6 se muestra el Organigrama de la Presidencia del INMUJERES).

Por otro lado, los Órganos Auxiliares conformados por el Consejo Consultivo y el Consejo Social son de carácter honorífico y representativo de la sociedad civil. El objetivo del Consejo Consultivo es asesorar y promover acciones en beneficio de las mujeres, mientras que el del Consejo Social es analizar, evaluar y dar seguimiento a las políticas públicas, programas, proyectos y acciones que se emprendan en beneficio de las mujeres.

En ambos casos se trata de ciudadanas mexicanas en pleno ejercicio de sus derechos que provengan de organizaciones sindicales, campesinas, no gubernamentales, empresariales, o relacionadas con la investigación de instituciones públicas; así como, profesoras e investigadoras, profesionistas, empleadas, maestras y, en general, mujeres representativas de los diferentes sectores de la sociedad. Se eligen por un periodo de tres años pudiendo permanecer un periodo más.

Por último, los Órganos de Vigilancia y Control tienen como funciones la vigilancia, el control y la fiscalización de los recursos públicos. Estos órganos conformados por los Comisarios Públicos y el Órgano Interno de Control son nombrados por la Secretaría de la Función Pública.

Gráfica 6. Unidades Administrativas adscritas a la Presidencia del INMUJERES



(Artículo 7 del Manual de Organización)

Sitio en la web: www.inmujeres.gob.mx) octubre de 2011

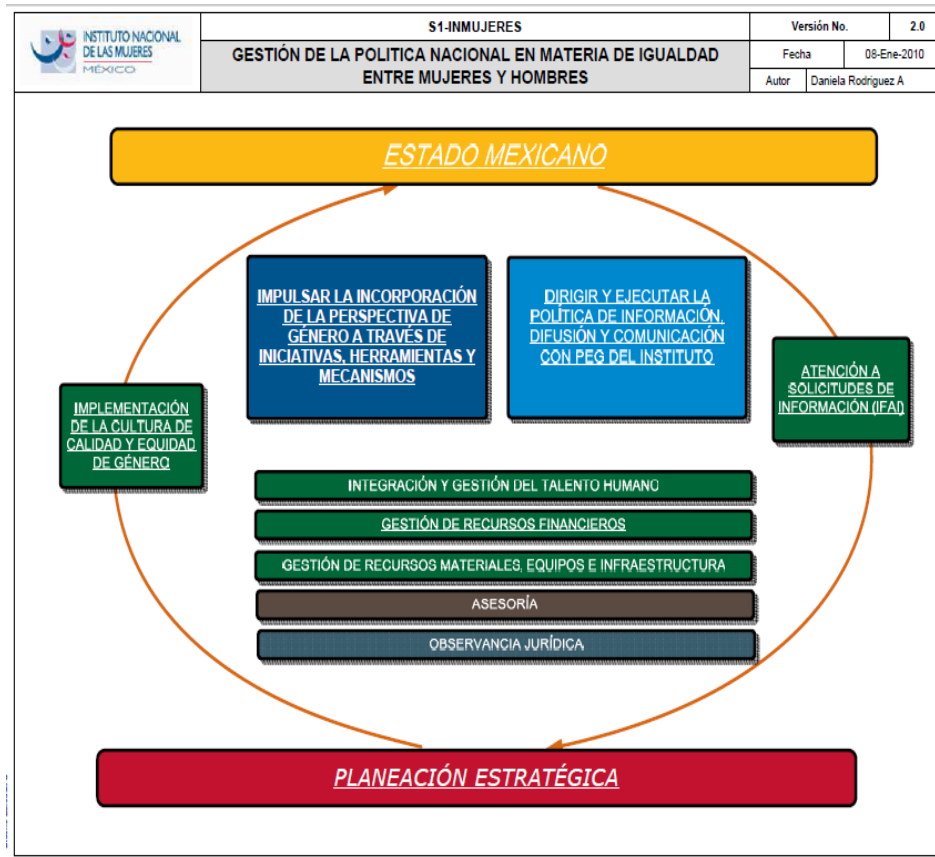
Con relación a los recursos cognitivos, es fundamental señalar que el conocimiento es uno de los elementos básicos en la capacidad de los actores públicos y privados (Subirats y otros, 2008: 79). En el caso del INMUJERES, es digno de reconocer que el personal que labora en la institución está debidamente capacitado y es permanente su preparación técnica, política y social. Razón primordial para proyectar el enfoque de género y para “hacer visible” la desigualdad de género en la APF. Así como para que sus principales actores adquieran recursos cognitivos con la finalidad de implementar, de la mejor manera y con efectividad, las estrategias, planes y programas que se derivan de esta política pública, así como, para que los propios actores sean capaces de evaluar sus instrumentos. Se trata, por tanto, de una especie de “materia prima” en la política pública reconocida como: la desigualdad entre mujeres y hombres. El Programa de actuación político-administrativo que emana del INMUJERES es estructurado, implementado, operado y evaluado por el mismo personal técnicamente capacitado de la dependencia.

El conocimiento adquirido ha sido en instituciones de reconocido prestigio como: FLACSO, el COLMEX y la UNAM, así ellos se constituyen en los principales formadores del personal que labora en el INMUJERES. Por tanto, su conocimiento les proporciona las bases esenciales para la toma de decisiones. No obstante, el personal del INMUJERES ha establecido, dentro de la operación en la APF, una serie de políticas públicas que incorporan una capacidad de “monitorización” permanente de los avances y logros que se van obteniendo de los programas y actuaciones en cada dependencia, lo que les ha permitido generar una serie de informaciones que ofrecen al público, en calidad de observación continua, en sus páginas web y en el portal de su Biblioteca.

En cuanto a los recursos de organización o bien el Marco de Gestión, es necesario comenzar por mencionar que bajo el contexto del análisis de políticas públicas, se consideran como elementos básicos de la organización pública, a los actores que llevan a cabo funciones específicas relacionadas con la marcha y gestión de la política pública que tiende a erradicar la desigualdad de género y a empoderar a las mujeres. Este recurso se apoya en la estructura interna del INMUJERES, en su capacidad de organizar los procesos de interacción entre los actores y en la presencia de valores colectivos compartidos y renovados. A ese conjunto de aspectos relativos al funcionamiento y operación de la institución, en el INMUJERES se le denomina Marco de Gestión. Asimismo, por ser una organización del Gobierno federal, cuenta con un sistema de planeación estratégica, vinculado a tareas y acciones específicas monitoreadas y supervisadas por medio de indicadores puntuales de seguimiento, a fin de cumplir con su misión, visión y objetivos estratégicos (ver gráfica 7):

- La Misión del instituto es: crear y desarrollar una cultura de igualdad y equidad libre de violencia y discriminación, que propicie el desarrollo integral de todas las mujeres mexicanas y permita a hombres y mujeres ejercer plenamente todos sus derechos.
- La Visión es: ser el Órgano rector en materia de género, a nivel nacional y que ha logrado que la sociedad adopte una cultura de igualdad y equidad entre mujeres y hombres.

Gráfica 7. Marco de Gestión de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres



Sitio en la web: www.inmujeres.gob.mx. Septiembre de 2011

Ahora bien, el presupuesto destinado para la operación del instituto pasó de 198 millones de pesos en 2001 (15 millones 231 mil dólares) para ascender a 631.3 millones de pesos en 2011 (48 millones 561 mil dólares); como se aprecia, en el lapso de una década se han triplicado los recursos para el combate a esta desigualdad. Con este capital, el INMUJERES deberá promover y fomentar las condiciones que posibiliten el empoderamiento de las mujeres, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros en la APF; así como combatir la violencia de género y la observancia general para lograr el pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. Revisar los recursos del PEF (Presupuesto de Egresos de la Federación), en el Anexo 10 para el ejercicio presupuestal del PEF, 2011 (DOF 07 -2010).

En cuanto a los recursos de infraestructura, estos engloban el conjunto de bienes tangibles de los que dispone el INMUJERES para la realización de sus funciones, su operación y los servicios que brindan

al público en general. Los bienes con los que cuenta el INMUJERES actualmente en la Ciudad de México, son dos edificios en donde se concentra el personal. Aunque ambos son inmuebles de carácter público, son propiedades asignadas a esa institución. El patrimonio administrativo es más amplio porque incluye el mobiliario y el equipamiento físico debidamente resguardado que pertenece a la institución.

Cabe señalar que de esta investigación se deriva, que el patrimonio con el que se cuenta, es insuficiente para que el instituto realice su operación. El edificio que alberga a la mayor parte del personal en la Ciudad de México, ha rebasado los límites de riesgo para efectuar su operación, debido al incremento desmedido de personal y a la dispersión de sus actividades. Se ha intentado reubicar el instituto en otros inmuebles del Gobierno; sin embargo, no se ha concretado ninguna operación.

Asimismo es digno de reconocer, que tomó su tiempo la puesta en marcha de la política gubernamental que promueve la igualdad entre mujeres y hombres. El aprendizaje y la enseñanza de innumerables procesos de comunicación inherentes a la nueva política para combatir la desigualdad de género, tan profundamente arraigada en la sociedad mexicana, ha sido un largo proceso por el que se ha tenido que transitar, invertir tiempo y recursos económicos. A la fecha, aún no se ha logrado hacer visible la desigualdad entre ambos sexos en todos los ámbitos de la vida nacional. Por lo que será necesario replantear los objetivos y volver a construir el nuevo Órgano rector de esta política que rescate experiencias internacionales y se abran las puertas a la opinión pública para diseñar una verdadera política pública, mediante un proceso de largo alcance que erradique, de una vez y para siempre, este lacerante problema público.

A una década de la creación del Órgano rector de esta política pública, es necesario hacer un alto en el camino, tomar otra vez el tiempo necesario para examinar y evaluar el desarrollo de las decisiones y de las acciones coherentes tomadas por diferentes actores públicos. Determinar si se han modificado las conductas de los diferentes grupos de la sociedad, en este caso valorar el comportamiento de las mujeres y de los hombres en los diferentes ámbitos de la vida. Por último, comprobar si las mujeres, como grupo objetivo de esta investigación, son las que en realidad padecen esta desigualdad.

Es importante aclarar que en México los programas y las políticas gubernamentales de largo o de corto alcance son sexenales. Tienen una vida o vigencia de seis años, si son de largo alcance. Significa que es el tiempo que dura el nuevo Gobierno electo de manera democrática. Cada cambio de sexenio se decide si continúan o no con tal programa, si sufren modificaciones o si se eliminan, de acuerdo con la tendencia política del partido político que arribe al poder. En el mismo sentido, la confianza está depositada en él o la titular que preside el instituto y tendrá derecho a conformar su equipo de trabajo. Por lo general, las primeras personas que eligen para acompañarlos/as en este periodo son personas de su confianza y, al nombrarlas, cuentan con la confianza para desarrollar los proyectos del titular. En el caso del INMUJERES, prácticamente es nombrada por el Presidente de la República.

Asimismo, cuando se piensa en el recurso de fuerza dentro del análisis de la política pública para la conquista de la igualdad de género, es necesario establecerla no con fuerza o violencia, pero sí con obligatoriedad, sobre todo para cumplir con los compromisos establecidos internacionales y nacionales. Cabe aclarar que no todas las políticas gubernamentales hacen uso de la fuerza, pero en el caso que nos ocupa, la obligatoriedad es indispensable para transitar hacia un México moderno. Además, es indispensable la colaboración del Poder Legislativo, que será la fuerza que impulse la nueva política pública y la revisión a las leyes y normas que emanan de esta política, así como coadyuve a tomar las decisiones necesarias, a fin de caminar en concordancia con el Poder Ejecutivo y lograr el cabal cumplimiento de la nueva política pública.

4.2 Balance y perspectivas de la política de igualdad de género desde el INMUJERES

Con base en el Reporte que presentó el INMUJERES en marzo de 2010 sobre los avances del PROIGUALDAD, en el documento que se encuentra en la web, “Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres: Balance y Perspectivas”, se expone un análisis detallado en un cuadro paralelo (constituido por señalamientos propios) al realizado por el INMUJERES. De esta manera, los comentarios que se observan en la columna de “aportaciones para el análisis” son de elaboración propia fundamentados en la experiencia y participación de las Reuniones del PROIGUALDAD y del SNIHM.

Tabla 9. Informe del INMUJERES sobre avances del PROIGUALDAD en materia laboral a 2010

No	Reporte del INMUJERES	Aportaciones para el análisis
1.	<i>En 16 de los 19 programas sectoriales de las dependencias del Gobierno federal se incorporaron acciones e indicadores dirigidos al logro de la igualdad de género.</i>	Revisar a fondo estos 16 Programas y verificar si la incorporación de acciones e indicadores el INMUJERES impulsa la igualdad de género, promueve el empoderamiento de las mujeres a los niveles medios, altos y superiores de la APF a fin de cumplir con los compromisos.
2	<i>Se logró la etiquetación de presupuestos para las mujeres y la igualdad de género en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación desde el año 2008.</i>	Luchar para pasar a la siguiente etapa que es la Transversalidad de la perspectiva de género en todo el Presupuesto Nacional. Modificar la Ley de Planeación a fin de ordenar la presentación de la información desagregada por sexo en las dependencias de la APF y ya no estar sujetos a Anexo adherido al PEF, en el que se “etiquetan Presupuestos específicos para mujeres”; y, los presupuestos específicos para mujeres deberán formar parte de del Presupuesto Nacional en el próximo año fiscal. El PEF en México sigue siendo neutral al sexo.
3	<i>Se crearon 12 unidades de género para la igualdad entre mujeres y hombres en las dependencias de la APF.</i>	Revisar si se crearon las <i>Unidades de Género</i> como una medida afirmativa en todas las dependencias de la APF. <i>Unidades de carácter temporal</i> , que serían los instrumentos idóneos para transversalizar la PEG en la APF, así como coadyuvarían al empoderamiento de las mujeres a ocupar los altos niveles de las instituciones públicas y participarían en la toma de decisiones.
4	<i>Se emite el Programa de Cultura Institucional (PCI) en 2009, a fin de contribuir a la promoción de cambios con perspectiva de género en las estructuras, procesos y valores que sustentan la cultura organizacional de la APF.</i>	Retomar los objetivos del PROIGUALDAD e impulsar un nuevo programa a partir de una política gubernamental inconclusa. La igualdad de género es un derecho humano fundamental, necesario para la competitividad y la modernización de México Impedir que se condicione la desigualdad de género, en “otra más de las desigualdades que sufre el ser humano” para retomar el rumbo de la igualdad de género.
5	<i>Se aplicó el Cuestionario de cultura institucional y no discriminación de la APF a cerca de 280 mil servidoras/es públicos de 258 instituciones, lográndose la más elevada participación alguna vez registrada en un instrumento diseñado.</i>	Los cuestionarios del PCI no miden la igualdad de género. Se debe mejorar la calidad de los mismos, además revisar que estos no sean discriminatorios ni por género, edad, religión u otros.
6	<i>Se realizó el Primer seminario internacional de cultura institucional de la APF.</i>	Recuperar el interés por el avance de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la APF. Es imprescindible separarlo del PCI
7	<i>El INMUJERES se constituyó como Centro de Evaluación acreditado ante el CONOCER, con lo que adquiere la potestad de supervisar los procesos de evaluación de las y los servidores públicos que se certifiquen en las normas de género;</i>	Revisar las actuaciones del CONEVAL y el CONOCER son dos instrumentos e instituciones respectivamente y verificar que los procesos de evaluación estén apegados a la normatividad y que procuren la igualdad de género.
8	<i>Se creó el Catálogo en línea de servicios</i>	Acciones Positivas. Instrumentos de trabajo

	<i>profesionales en género que concentra información sobre profesionistas en género que brindan servicios de investigación, capacitación, evaluación, cabildeo y otras actividades estratégicas.</i>	
9	<i>Se editó el Paquete Básico para la Sensibilización en Género.</i>	Acciones Positivas. Instrumentos de trabajo
10	<i>Se certificaron a 473 servidoras/es públicos: más de 50% del ámbito local, 40% del federal y el resto de organizaciones de la sociedad civil (OSC), del sector privado y de instancias municipales de la mujer.</i>	El 28 de febrero de 2011 la SFP advierte que en la APF hay 30 mil servidores públicos que no concluyeron la primaria y secundaria y que incluso no saben leer ni escribir, siendo que el país cuenta con 2,300,000 Servidores Públicos
11	<i>El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras está dirigido a madres trabajadoras y padres solos con hijas/os de 1 a 4 años de edad con cerca de 9,000 estancias infantiles en todo el país y una presencia en mil 193 municipios (48%).</i>	Rescatar la prestación que brinda el Gobierno. Las Instituciones del Gobierno que brindan el servicio de guarderías o estancias infantiles a las madres trabajadoras en México son: el IMSS, el ISSSTE y la SEDESOL; sin embargo, no son suficientes para atender la demanda. Revisar la actuación de ofrecer a las madres trabajadoras el servicio de las estancias o guarderías infantiles Atención que debe estar garantizada como lo mandata la Constitución Política por tratarse de una parte importante de la niñez mexicana. Revisar el <i>Programa de Subrogación</i> de esta prestación a personas civiles y en casas que no están previstas de instalaciones adecuadas. Es indispensable la revisión de esta política por el Poder Legislativos, así como construir más instalaciones para atender a los hijos de las madres trabajadoras.
12	<i>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</i> <i>De los casi 11 mil juicios promovidos por la PROFEDET a favor de las mujeres trabajadoras, se resolvieron favorablemente 92%.</i>	Revisar la actuación de PROFEDET y brindar a los centros de trabajo mayor atención a las víctimas.

Elaboración propia. Análisis al PROIGUALDAD. Octubre de 2010

4.3 La desigualdad de género en el Presupuesto Nacional

Dentro de un México convulsionado, en medio de una “guerra frontal contra el crimen organizado”, que acapara el escenario político en su totalidad, los demás temas de la agenda nacional han quedado a la zaga; prueba de ello es la relación que existe en las prioridades nacionales para el Gobierno de México en 2011. Dichas prioridades se aprecian con claridad en el presupuesto nacional. En México el presupuesto nacional se define como: Presupuesto de Egresos de la Federación, y se conoce por sus siglas PEF. Por medio del PEF se organizan y distribuyen los

recursos económicos de la nación. Desde ahí se reparte y se miden las prioridades nacionales, según los montos distribuidos en cada partida presupuestal.

Un ejemplo de ello, se observa en el PEF 2011, al cual se destinaron seis veces más recursos al tema de seguridad nacional, que al combate a la pobreza. En específico me refiero al Programa Oportunidades. Como ya se revisó en el capítulo anterior, este rubro representa uno de los problemas más sensibles y lacerantes que sufre la ciudadanía, debido a la desigualdad de género y a la desigualdad económica. México encabeza la lista de la desigualdad económica en el mundo. Aquí, menos de diez personas poseen fortunas que suman 55 mil millones de dólares, al tiempo que la pobreza afecta a más de la mitad de la población. Existen en México 54.8 millones de pobres, lo que supone que 51% de la población se encuentra en situación de pobreza, según datos del Banco Mundial, 2010.

Luego entonces, si se destinan seis veces más recursos económicos a la seguridad pública que al combate a la pobreza, siendo esta la desigualdad económica que más lastima a la población, la desigualdad de género, considerada un tema invisible, está prácticamente borrada de la agenda nacional. Según especialistas en hacer políticas públicas y los planeadores del presupuesto nacional, la desigualdad de género no existe, porque dicen que “las mujeres van avanzando”. Por ello, se llega a la conclusión que el gran problema que existe en México es que dicha desigualdad es invisible para el Gobierno.

México es un país sexenal. La vida nacional está marcada por sexenios. Los Gobiernos triunfadores en las elecciones democráticas arriban al poder y gobiernan por seis años consecutivos, sin posibilidades de reelección. Este hecho hace que cada administración diseñe sus propias políticas y elabore un nuevo PND desde 1982, mismo que habrá de cumplirse por las entidades y dependencias de la APF por el periodo estipulado. Por ello es urgente hacer planteamientos que convoquen a la reflexión y al análisis sobre los principales dilemas y obstáculos que existen en la política de igualdad de género y que se encuentran en el mismo presupuesto nacional.

Es importante reconocer los dilemas y confusiones que existen en el presupuesto “con perspectiva de género” como actualmente se les denomina a los presupuestos para mujeres, dañan el objeto

mismo de la política de igualdad de género. Significan confusiones que distorsionan la comprensión, la implementación, el seguimiento, la comunicación, la evaluación y los resultados de la política de igualdad de género. La principal confusión radica en que el Gobierno promueve y proclama que: “los presupuestos nacionales en México, son ya, presupuestos con perspectiva de género”. Estos presupuestos se encuentran en un “anexo al PEF” denominado en el 2011: “Anexo 10 del PEF: Erogaciones para la igualdad entre Mujeres y Hombres”; cuando en la realidad el presupuesto nacional (el PEF-2011) no ha sido transversalizado por la PEG y, por lo tanto, para las feministas sigue siendo neutral al género. Significa que no se sabe cómo favorece a las mujeres o a los hombres.

El año 2011 resulta ser la muestra representativa en esta investigación para analizar el presupuesto en la década 2001-2011, este es el año fiscal (presupuestal) analizado en esta tesis doctoral. Por ello, se examinará, en términos generales, así como se interpretará el enfoque de género, su evolución, su actuación y su gestión en el presupuesto nacional actual.

A continuación se presentan las principales confusiones en los presupuestos asignados a las mujeres:

El Gobierno anuncia que el presupuesto nacional “promueve la igualdad de género”: El PEF se emite cada año, considerado como la declaración pública que marca las prioridades del Gobierno federal, el cual es corroborado por el Poder Legislativo. En el PEF se evidencian los verdaderos intereses y compromisos de los gobernantes en turno. Tiene una importancia crucial, por ser la actuación más relevante que realiza la Cámara de Diputados cada año, y porque es en el PEF, donde se asienta el rumbo de las políticas públicas del país. Asimismo, en el PEF, el Gobierno declara que el presupuesto nacional pretende “promover la igualdad de género”. Sin embargo, en relación con la política de igualdad de género, este y otros argumentos de peso que se transmiten a la sociedad causan confusión a los destinatarios o beneficiarios/as.

La principal confusión que existe en el Gobierno federal para efectos de la política de género, en cuanto a los presupuestos nacionales, y que distorsionan la comprensión, implementación, seguimiento, comunicación, evaluación y resultados de la política de igualdad de género, radica en considerar al PEF, como el presupuesto nacional con perspectiva de género en México. No obstante,

el PEF está más lejos que nunca de considerarse con enfoque de género, mientras los datos no se presenten desagregados por sexo y no se institucionalice la perspectiva de género en todo el presupuesto nacional.

La Secretaría de Hacienda, el INMUJERES y la Cámara de Diputados, en las Comisiones de Hacienda y de Igualdad de Género, insisten en mencionar que ya existen en México presupuestos nacionales con PEG. Este dilema consiste en hacer creer que las asignaciones a programas de mujeres, contribuyen a la igualdad entre los sexos; sin embargo, no es así. Al contrario, debido a este dilema, cada vez se hace más difícil lograr la igualdad de género en los presupuestos nacionales. La confusión generada ha provocado un freno imparable a la atención de las prioridades y de los verdaderos compromisos con los problemas sociales más graves del país, en especial, con la discriminación a las mujeres en buena parte de los ámbitos de la vida nacional.

Este dilema en particular genera una gran confusión para la asignación de recursos que debieran ser prioritarios para alcanzar la igualdad entre los sexos. La mayoría de las partidas presupuestales son neutrales al género. Por esta razón, se distorsiona la realidad en forma drástica, en general, a la política de igualdad de género y, en particular, perjudica a las mujeres, al no manifestar con claridad y transparencia la participación de las mujeres y los hombres en cada una de las asignaciones.

El sentido erróneo que se le otorga al PEF, pretende dar a conocer que ya se aplica la perspectiva de género, la cual ha sido aprobada por la SHCP y por la Cámara de Diputados; lo que significa que lo han permitido las dirigentas del INMUJERES, la Comisión de Igualdad de Género en la Cámara de Diputados y el CEAMEG. Ellas admiten esta confusión, no por desconocimiento de lo que recomiendan la teoría feminista y la CEDAW a los Estados parte, sino que lo hacen como moneda de cambio ante estas instancias, con la finalidad de obtener recursos económicos para impulsar y atender programas específicos para sus propios grupos de mujeres, muchos de los cuales favorecen a organizaciones de la sociedad civil, promovidos, apoyados y subsidiados por ellas, con partidas que provienen del Anexo 10. Por esa razón se abstienen de luchar por conquistar la igualdad de género en el presupuesto nacional, y por eso, no permiten que haya un equilibrio entre lo asignado para las mujeres y para los hombres.

Peor aún, haber aceptado el decreto por el cual se establecen “presupuestos transversales en el PEF 2012”, implica la invisibilidad de las mujeres, así como se elude reconocer que constituyen la mitad de la población, y por tanto, merecen ser tratadas igual que a los hombres, tal como lo establece la Constitución Política. Dicho decreto considera a las mujeres como “un colectivo más” o como un “grupo minoritario o dependiente” que merece una “atención especial”, como son los colectivos de personas con alguna discapacidad, los indígenas o los jóvenes. Este asunto es grave, porque el presupuesto es un catálogo ordenado de las prioridades nacionales que deberá enfrentar el Gobierno dentro del año fiscal. Significa que para el sistema patriarcal mexicano, las mujeres, dentro del presupuesto nacional, siguen siendo invisibles, sin necesidades, dependientes y minusválidas.

Según el análisis al Anexo 10 del PEF-2011, realizado por la Asociación Civil: Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, es importante mencionar que dicha asociación destaca que entre los actores de la sociedad civil interesados en la igualdad entre mujeres y hombres, han logrado introducir “un anexo al PEF” desde el 2008, en el que se distinguen las acciones del Gobierno para mejorar la situación de las mujeres, en torno a alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres. Esta asociación realiza por sistema desde 1999, el análisis a los presupuestos públicos. Hoy es una organización reconocida a nivel nacional e internacional, por haber desarrollado metodologías propias de análisis y de elaboración de presupuestos públicos con perspectiva de género. Basan su análisis de los presupuestos y de las reglas de operación, de acuerdo a los lineamientos y métodos de Rhonda Sharp y Elaine Enarson, entre otras —su sitio en la web se encuentra al final de esta tesis doctoral—.

A nueve años de contar con los presupuestos de mujeres dispuestos en un “anexo” denominado en 2011: “Anexo 10 del PEF: Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres”, este anexo ya es obsoleto, debe ser desechado y para el próximo ejercicio fiscal, debiera ser considerado como programas propios del PEF. Lo que ya no se puede admitir, es que se sigan considerando como presupuestos para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres.

Con el afán de realizar un análisis cualitativo del PEF, se evaluó la incorporación de la PEG en las políticas públicas, planes, programas y presupuestos del Gobierno, o se cuestiona si aún persiste la

neutralidad de género en las políticas públicas y en el PEF. Se evidencian los supuestos sobre los que descansan las asignaciones o la omisión de las mismas. Se resalta cómo impacta el gasto de manera diferenciada en los distintos grupos de población y se conoce a quién beneficia el presupuesto, como se señala en el artículo 27 de la LGIMH:

“En cumplimiento al artículo 27 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el Ejecutivo Federal impulsará la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres a través de acciones afirmativas y de la incorporación de la transversalidad del enfoque de género en el diseño, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de resultados de los programas de la Administración Pública Federal. [...] Las acciones contenidas en las fracciones anteriores serán obligatorias en lo relativo a los programas y acciones incorporadas en el Anexo 10 del presente decreto y para los demás programas federales que correspondan.”

Esta norma es muy importante porque garantiza un mínimo de actuación de las dependencias de la APF en el sentido de transversalizar la PEG. Es una base, sobre la que se desarrollarán otros mecanismos para la sostenibilidad y progresividad de los presupuestos con enfoque de género. El resultado global del análisis refleja que el Anexo 10 para 2011, asciende a \$14,916.5 millones de pesos, (mil 147 millones de dólares). El enfoque de género arroja que los recursos verdaderamente asignados para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres ascienden a: \$9,662.6 millones de pesos (743 millones de dólares), lo que representa el 64.8% del Anexo 10. Si lo anterior se enmarca en el contexto total del PEF-2011, se revela que a nivel nacional se destina a la igualdad entre mujeres y hombres solo el 0.28 por ciento.

Para iniciar el análisis general del presupuesto para mujeres, dispuesto en el Anexo 10 del PEF-2011, los recursos del Anexo 10 con respecto al año anterior (2010) se incrementaron al 36.6% en términos nominales, lo que representa un incremento en términos absolutos de \$3,995.7 millones de pesos (307 millones de dólares), pues el monto total del Anexo 10 asciende a \$14,916.5 millones de pesos (mil 147 millones de dólares), como así lo refiere Equidad de Género A. C.. Pese a que de dicho incremento, la participación del Anexo 10 respecto del total del PEF es apenas del 0.43 por ciento, el cual crece al 0.09 por ciento, respecto al asignado en el 2010. Esto significa que, fuera de los recursos asignados al Anexo 10, el resto del gasto del Gobierno no considera los impactos diferenciados de las políticas públicas que deben tener entre las mujeres y los hombres a causa de los esquemas desiguales de poder. Casi en todos los casos, ese impacto diferenciado es un resultado

discriminatorio contra las mujeres, lo que significa que, mientras el 0.43% del presupuesto federal se eroga para reducir desigualdades, es probable que el resto esté reproduciendo o ahondando la desigualdad entre mujeres y hombres.

Se considera que este ritmo de crecimiento es alarmante, pues más allá de un análisis puntual del incremento año con año de los recursos asignados en este rubro se constata la insuficiencia de los esfuerzos. La igualdad de género calculó la Tasa Media de Crecimiento Anual a partir de los últimos diez años, para indagar en cuánto tiempo, a este ritmo de crecimiento, se arribaría al 10% del PEF y en cuánto al 50%. La tasa de crecimiento arrojada en estos 10 años fue del 29.5% de los recursos asignados, bajo el supuesto de que se mantengan constantes las principales variables económicas, se esperaría que en el año 2031 el presupuesto asignado al Anexo 10 represente el 9.8 % del PEF.

4.3.1 Evaluación del PEF y el Anexo 10 del PEF- 2011

Es indispensable reconocer que se debe partir que la realidad en México, es que no se cuenta con presupuestos nacionales con perspectiva de género. La SHCP, la Cámara de Diputados y el INMUJERES han denominado al “Anexo 10 del PEF: Erogaciones para la igualdad entre Mujeres y Hombres”. Esta afirmación es inexacta, mientras el PEF no esté con enfoque de género (en todas las partidas presupuestales) y la información se presente desagregada por sexo el presupuesto nacional seguirá siendo neutral al género y la discriminación a las mujeres persistirá por tiempo indefinido. Para empezar, hace falta reformar la Ley de Planeación y exigir a las dependencias de la APF que presenten los datos desagregados por sexo. Además, cabe mencionar que el propio Instituto reconoce en México y a nivel internacional, que se continúa con un “Presupuesto etiquetado para Mujeres, fuera del PEF” y que no se cuenta con un presupuesto con PEG.

En materia de presupuestos con PEG, México aún permanece en la “etapa de etiquetación”, por lo que urge pasar a la “Etapa de Transversalización”. Etiquetar presupuestos (o partidas presupuestales) significa asignar montos a las necesidades específicas de las mujeres. La perspectiva o el enfoque de género, sugiere atender a ambos sexos por igual. El comportamiento tanto en los Programas como los Presupuestos Nacionales deben ser atravesados por la PEG para hacer visible la voluntad del Gobierno de México en el sentido de atender, en forma igualitaria, las necesidades y los problemas de todos los ciudadanos, sean hombres o mujeres. Al no hacer visible la igualdad entre los sexos, los

presupuestos nacionales, en este caso el PEF, siguen siendo “neutros o neutrales al género” y, por tanto, se desconoce si las partidas presupuestales favorecen o no a las mujeres.

A partir de 2007, gracias a asociaciones civiles y a grupos feministas de la sociedad civil, se logra “etiquetar presupuestos específicos para mujeres”. La etapa de etiquetación representa una medida de acción afirmativa, tendiente a hacer visibles las necesidades de las mujeres que aún no han sido contempladas en el presupuesto nacional y favorecerlas con presupuestos para programas específicos. En esta etapa se ha permanecido por seis años. Por ello es necesario que a partir del siguiente año fiscal 2013, se transite a la etapa de transversalidad de la perspectiva de género, lo que significa hacer las modificaciones a la Ley de Planeación, a fin de exigir a las dependencias y entidades y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, presentar la información requerida con datos desagregados por sexo, en cada una de las partidas presupuestales al PEF. De esta manera se podrá valorar como favorece cada partida presupuestal a los hombres y que tanto beneficiará a las mujeres.

Se confirma después de hacer mención a las dos consideraciones anteriores: que el PEF-2011 sigue siendo ciego o neutral al género. Por lo que se recomienda que los presupuestos etiquetados y evaluados que se encuentran en el Anexo 10 pasen, de una vez y para siempre, a formar parte del PEF, así los expertos en la materia podrán observar cómo impacta cada partida presupuestal y a cada uno de los sexos. Así se conocerá el aspecto fundamental de reconocer las prioridades de género al designar las partidas en forma más equitativa.

Por tanto, los presupuestos públicos neutrales al género implican que su planeación, presentación y operación, daña más a las mujeres que a los hombres. Es menester reconocer que el avance logrado a la fecha para la igualdad de género, representa únicamente la creación de “un anexo en el Presupuesto Nacional”. Por lo tanto, mientras esto continúe, no puede afirmarse que el presupuesto nacional es transversal a la perspectiva de género (PEG).

Los analistas de políticas públicas y los que elaboran el PEF en la SHCP deben considerar que existen dos grandes diferencias al observar los presupuestos para mujeres presentados en un “anexo”, fuera del PEF. En primer término, estos tienen un tratamiento distinto a los integrados al

PEF. Los presupuestos integrados al PEF son: irreductibles, sujetos a continuidad, seguimiento, evaluación, a la transparencia y a la rendición de cuentas; así como no son susceptibles a ser renovados anualmente en razón del cumplimiento de sus metas. Mientras que los “presupuestos para mujeres”, dentro de un “anexo” y fuera del PEF, están sujetos a un condicionamiento distinto: son evaluados trimestralmente. Además, si dentro de ese trimestre no se ejerce el presupuesto, se corre el riesgo de desaparecer al siguiente Año Fiscal. Siempre están expuestos a que en época de crisis económica, los “anexos” en el PEF sean los primeros presupuestos en sufrir un recorte, tanto por la SHCP como por la misma Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados.

En México aún se confunde el concepto: género por mujer. Por un lado, género es la categoría (esta hace referencia a los dos sexos), es la que analiza cómo se definen, representan y simbolizan los diferentes sexos. Por el otro, sexo es el conjunto de diferencias biológicas y físicas que definen a los seres humanos como hombres y mujeres (varón o hembra). Mujer es uno de los dos sexos, el otro sexo es el hombre. Sin embargo, esta confusión en materia de presupuestos sí perjudica la comprensión y ejecución de los mismos, sobre todo cuando se trata de presupuestos sensibles al género o presupuestos con perspectiva de género, dado que para la SHCP y la Cámara de Diputados, significa que son los presupuestos para atender a las mujeres. De esta manera no se busca el impacto o el beneficio de manera diferenciada, sino que se debe aplicar el enfoque de género en cada partida presupuestal y se debe hacer patente en qué favorece a las mujeres, y en qué a los hombres. Asimismo es importante evidenciar el compromiso de diferenciar los impactos a nivel nacional, estatal y municipal.

Por último, considerar la desigualdad de género, la más antigua y lacerante de todas, como “una inequidad social más que padecen los ciudadanos”, representa un grave error porque se sigue considerando a las mujeres como un colectivo débil y dependiente, ignorando que las mujeres representan el 50% de la población y deben ser beneficiadas en proporción igualitaria a los hombres por el presupuesto nacional, en proporción igualitaria a los hombres. Debido a esta confusión persiste la discriminación a las mujeres en todos los ámbitos de la vida, en especial, en el ámbito laboral, salarial, al no poder ascender a los niveles de toma de decisiones en la APF, cuando lo que pretende la política de igualdad de género es lograr la igualdad verdadera con los hombres. De no dar el paso hacia la igualdad de género, se continuará desperdiciando el talento femenino y México

no avanzará en su desarrollo, crecimiento ni para alcanzar la democracia, y mucho menos para dar el paso y convertir a México en un país desarrollado plenamente.

Dentro de este mismo análisis cualitativo se encontró que los presupuestos dentro del anexo 10, son muy generales, sin la certeza de estar diseñados para la igualdad de género. Esto se comprueba al ser programas que no especifican en su denominación o en sus reglas de operación, su compromiso para mejorar la situación de las mujeres o para la igualdad de género. Por tanto, no hay manera de determinar si deben o no formar parte del Anexo 10; un ejemplo de estos programas es: el Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de la Educación de la Secretaría de Educación Pública, dado que no se puede detectar su aporte a la igualdad entre mujeres y hombres.

Asimismo se halló que los programas para mujeres son programas que en su denominación señalan como objetivo público a las mujeres, pero que no están orientados a modificar el orden social de género e incluso replican roles tradicionales, cuyo impacto puede ser discriminatorio, como es el caso de las estancias infantiles, que reproducen roles de género, pues las mujeres son las encargadas del cuidado de las guarderías; este programa representa el 19.4% del total del presupuesto asignado al Anexo 10.

Por último, existen programas que sí están diseñados con enfoque de género, los cuales coadyuvan al logro de la igualdad entre mujeres y hombres. Un ejemplo de ellos es el Fondo de Apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa (Programa Nacional de Nuevos Emprendedores) que apoya al desarrollo económico de mujeres empresarias, inventoras e innovadoras de la SE. Atiende con claridad un espacio estratégico para el desarrollo del potencial de las mujeres y contribuye a alcanzar la igualdad de género.

El Anexo 10 del PEF-2011 refleja que el monto asignado a mujeres, asciende a 14,916.5 millones de pesos, (mil 147 millones de dólares), de los cuales los recursos verdaderamente asignados para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres únicamente ascienden a 9,662.6 millones de pesos, (743 millones de dólares).

A continuación se realiza un análisis general del Anexo 10, del PEF-2011 y se realiza una clasificación de los presupuestos, donde se señala el objetivo que cada uno persigue:

Tabla 10 Interpretación del Anexo 10 del PEF

Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (millones pesos)

Ramo	Programa Presupuestario	Anexo 10, PEF 2010	Anexo 10, PEF 2011	Diferencia 2011 respecto a 2010
TOTAL		10,920.7	14,916.5	3,995.8
01 Poder Legislativo		-	45.0	45.0
√	Actividades derivadas del trabajo legislativo	-	35.0	35.0
	Comisión de Equidad y Género			0.0
√	Entregar a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el Informe sobre la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal		10.0	10.0
	Comisión Especial para conocer las Políticas y la Procuración de Justicia vinculada a los Femicidios en el País			0.0
03 Poder Judicial		68.0	80.9	12.9
	Otras Actividades	68.0	80.9	12.9
	Consejo de la Judicatura Federal (Cumplimiento a la LGAMVLV)			0.0
04 Gobernación		135.7	157.1	21.4
√	Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres		127.1	127.1
	Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos	2.0	15.0	13.0
½	Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación	123.7	5.0	-118.7
X ½	Operación del Sistema Nacional de Protección Civil	5.0		-5.0
	Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos			0.0
	Registro e Identificación de Población			0.0
X ½	Conducción de la política de comunicación social de la APF y la relación con los medios de comunicación	5.0		-5.0
	Actividades para contribuir al desarrollo político y cívico social del país			0.0
√	Planeación demográfica del país		10.0	10.0
	Fondo Nacional para la Alerta de Violencia de Género (Cumplimiento a la LGAMVLV)			0.0
	Conducción de la política interior y las relaciones del Ejecutivo Federal con el Congreso (Cump de LGAMVLV)			0.0
	Comisión para erradicar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez			0.0
	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación CONAPRED, (Cumplimiento de la LGIMH)			0.0
05 Relaciones Exteriores		5.0	23.4	18.4
√	Coordinación de la política exterior de México en materia de derechos humanos y democracia		2.0	2.0
	Protección y asistencia consular	5.0	20.0	15.0
√	Foros, publicaciones y actividades en materia de equidad de género		1.4	1.4
	Promover y difundir los acuerdos internacionales en materia de equidad de género			0.0

		Apoyo a las mujeres, niñas y niños migrantes en situación de maltrato en EUA			0.0
06 Hacienda y Crédito Público			2,164.0	3,460.7	1,296.7
		Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda	1,237.5	2,189.3	951.8
1/2		Promoción y coordinación de las acciones para la equidad de género	361.6	337.4	-24.2
		Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	255.0	463.8	208.8
		Fortalecimiento de Capacidades Indígenas	25.0	93.0	68.0
		Acciones para la Igualdad de Género con Población Indígena	51.8	83.3	31.5
1/2		Actividades de apoyo administrativo	25.7	13.0	-12.7
1/2		Actividades de Apoyo a la Función Pública y Buen Gobierno	7.3	6.9	-0.4
		Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	200.0	204.0	4.0
√		Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres		70.0	70.0
		Instituto Nacional de las Mujeres INMUJERES (Cumplimiento a la LGAMVLV y LGIMH)			0.0
		Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI (Cumplimiento a la LGIMH)			0.0
		Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas CDI, (cump. a la LGIMH)			0.0
07 Defensa Nacional			100.0	104.0	4.0
		Capacitación y sensibilización para efectivos en perspectiva de género	100.0	104.0	4.0
		Dirección General de Administración (capacitación y sensibilización para efectivos)			0.0
08 Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación			3.0	2.8	-0.2
		Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria	-		0.0
1/2		Registro, Control y Seguimiento de los Programas Presupuestarios	3.0	2.8	-0.2
		Colegio de Postgraduados (Equidad de Género)			0.0
		Capacitación de servidores públicos (Cumplimiento a la LGIMH)			0.0
09 Comunicaciones y Transportes			-	15.0	15.0
√		Supervisión, inspección y verificación del Sistema Nacional e-México	-	10.0	10.0
√		Definición y conducción de la política de comunicaciones y transportes	-	5.0	5.0
		Unidad de Tecnologías de Información y Comunicaciones			0.0
10 Economía			518.1	1,056.2	538.1
		Fondo de Micro financiamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	198.4	258.7	60.3
		Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	174.7	472.5	297.8
		Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	145.0	185.0	40.0
√		Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana		140.0	140.0

		Empresa (Fondo PYME)			
		Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) Microrregiones			0.0
		Apoyo a proyectos productivos de mujeres, FONAES			0.0
11 Educación			267.3	487.2	219.9
		Diseño y aplicación de políticas de equidad de género	63.8	127.8	64.0
		Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	52.2	65.3	13.1
√		Programa de becas		6.0	6.0
		Programa de Educación Básica para niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes	71.8	159.0	87.2
X	½	Diseño y aplicación de la política educativa	35.0		-35.0
X	½	Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES)	14.5		-14.5
½		Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio	30.0	29.6	-0.4
√		Programa Integral del Fortalecimiento Institucional		64.5	64.5
√		Deporte		35.0	35.0
		Programa de capacitación al magisterio para prevenir la violencia contra las mujeres			0.0
		Promoción y difusión de los derechos de las madres jóvenes y jóvenes embarazadas			0.0
		Programa de investigación con enfoque de género			0.0
		Programas de estudio para la prevención de violencia contra las mujeres			0.0
12 Salud			2,635.7	3,569.6	933.9
		Atención a la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud	692.4	1,353.9	661.5
		Prevención y atención de VIH/SIDA y otras ETS	56.6	94.3	37.7
		Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud	542.2	611.0	68.8
		Prevención y atención contra las adicciones	20.0	30.0	10.0
		Formación de recursos humanos especializados para la salud (Hospitales)	12.2	35.6	23.4
		Calidad en Salud e Innovación	11.5	14.4	2.9
½		Promoción de la salud, prevención y control de enfermedades degenerativas y transmisibles y lesiones	9.0	6.0	-3.0
		Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras		202.4	78.1
		Investigación y desarrollo tecnológico en salud		65.7	2.0
√		Proyectos de infraestructura social de salud		200.0	200.0
		Estudios de preinversión	-		0.0
		Reducción de la Mortalidad Materna	259.5	298.5	39.0
		Prevención contra la obesidad	162.4	260.1	97.7
		Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable	382.0	397.7	15.7
X	½	Programas para prevención y atención del cáncer cérvico uterino	300.0		-300.0
		Planeación y desarrollo del Sistema Nacional de Salud (Cumplimiento a la LGAMVLV)			0.0

		Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva CNEGSR, (Refugios, Programa piloto, vacuna VPH, CERESOS Saludables y los programas del CNEGSR)			0.0
		Instituto Nacional de Salud Pública (Reeducación de agresores de violencia, (a la LGAMVLV)			0.0
		Centro Nacional para la Atención del Sida (CENSIDA), Prevención y atención de VIH SIDA y otras ITS			0.0
		Instituto Nacional de Perinatología			0.0
		Instituto Nacional de Cancerología-Prevención detección y atención de cáncer cérvico uterino y cáncer de mama, citologías			0.0
		Subsecretaría de Prevención y Promoción de la salud (Cumplimiento a la LGAMVLV, NOM190-SSA1-1999)			0.0
		Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (atención de mujeres embarazadas en situación de calle)			0.0
		Hospital de la Mujer			0.0
		Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias			0.0
		Desarrollar acciones específicas para promover la atención Mujer Integral de la salud de la Mujer			0.0
		13 Marina	-	21.0	21.0
√		Proyectos de Infraestructura social de asistencia y seguridad social	-	21.0	21.0
		Administración y fomento de la educación naval	-	21.0	21.0
		14 Trabajo y Previsión Social	39.2	40.3	1.1
		Fomento de la equidad de género y la no discriminación en el mercado laboral	18.6	19.8	1.2
1/2		Procuración de Justicia Laboral	20.6	20.5	-0.1
		Programa de Fomento al Empleo	-		0.0
		Dirección General de Equidad de Género			0.0
		15 Reforma Agraria	785.0	877.5	92.5
		Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	780.0	877.5	97.5
X 1/2		Implementación de políticas enfocadas al medio agrario	5.0		-5.0
		Dirección General de Política y Planeación Agraria (Cumplimiento a la LGIMH)			0.0
		16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	147.7	249.0	101.3
√		Planeación, Evaluación Ambiental y Conservación de Polígonos Forestales		18.6	18.6
X 1/2		Definición de la normatividad para la política ambiental e identificación y diseño de instrumentos de fomento en apoyo al desarrollo sustentable.	9.5		-9.5
		Programa de Empleo Temporal (PET)	86.3	163.4	77.1
		Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES)	52.0	67.0	15.0
		Programa Hacia la Igualdad de Género y la Sustentabilidad Ambiental			0.0
		Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODEERS)			0.0
		17 Procuraduría General de la República	113.7	126.1	12.4
√		Investigar y perseguir los delitos del orden federal		85.5	85.5

√		Investigar y perseguir los delitos relativos a la Delincuencia Organizada		10.0	10.0
X	1/2	Combate a delitos del fuero federal	88.8		-88.8
√		Promoción del Desarrollo Humano y Planeación Institucional	10.0		-10.0
		Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito	14.9	20.6	5.7
X	1/2	Combate a la delincuencia organizada	10.0		-10.0
		Investigar desapariciones y asesinatos de mujeres			0.0
		Programa Refugio de Mujeres Víctimas de Violencia y de Trata (Cumplimiento a la LGAMVLV)			0.0
19 Aportaciones a Seguridad Social			1.8	0.9	-0.9
1/2		Apoyo Económico a Viudas de Veteranos de la Revolución Mexicana.	1.8	0.9	-0.9
20 Desarrollo Social			4,324.0	496.8	
		Programa Hábitat	212.8	232.8	20.0
		Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	2,643.1	2,891.1	248.0
		Programa de Coinversión Social	62.9	62.9	0.0
		Definición y conducción de la política del desarrollo social, el ordenamiento territorial y la vivienda	-		0.0
		Rescate de espacios públicos	46.3	46.3	0.0
		Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa	647.9	747.9	100.0
		Programa de Vivienda Rural	17.3	140.0	122.7
		Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres.	196.8	203.0	6.2
		Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación (Cumplimiento a la LGIMH)			0.0
21 Turismo			7.3	7.3	0.0
1/2		Establecer y conducir la política de turismo	7.3	4.5	-2.8
√		Actividades de Apoyo Administrativo		1.3	1.3
√		Apoyo a la competitividad y prestadores de servicios turísticos		1.5	1.5
22 Instituto Federal Electoral			5.5	8.0	2.5
		Capacitar y educar para el ejercicio democrático de la ciudadanía	5.5	6.0	0.5
√		Fiscalización de los Recursos de los Partidos políticos		2.0	2.0
		Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (Cumplimiento a la LGIMH)			0.0
27 Función Pública			-	20.0	20.0
		Aumento en la eficacia de las políticas de transparencia y de los mecanismos de acceso a la información pública de calidad	-		0.0
√		Ampliación de la cobertura, impacto y efecto preventivo de la fiscalización a la gestión pública	-		0.0
		Unidad de Vinculación para la Transparencia, Rendición de Cuentas (Cumplimiento a la LGIMH)	-	20.0	20.0
		Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social (Cumplimiento a la LGIMH)			0.0

35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos			17.2	15.5	-1.7
X	½	Atender asuntos de la mujer, la niñez y la familia	4.2		-4.2
		Promover, divulgar, dar seguimiento, evaluar y monitorear la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres; y atender los asuntos de la mujer	13.0	15.5	2.5
		Primera Visitaduría General- Atender asuntos de la mujer, niñez y la familia			0.0
		Segunda Visitaduría General-Promover, divulgar, dar seguimiento, evaluar y monitorear la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres			0.0
36 Seguridad Pública			25.3	26.5	1.2
√		Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito en el marco de la Equidad y Género (Cumplimiento a la LGAMVLV)		26.5	26.5
X	½	Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito y el respeto a los derechos humanos	25.3		-25.3
		Administración del sistema federal penitenciario	-		0.0
		Desarrollo de Instrumentos para la Prevención del Delito (Banco Nacional de datos, Cumplimiento a la LGAMVLV)			0.0
		Dirección General de Recursos Humanos, Capacitación (Cumplimiento a la LGAMVLV)			0.0
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología			20.0	20.0	0.0
		Apoyos institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación.	20.0	20.0	0.0
40 INEGI			34.1	178.5	144.4
		Producción y difusión de información estadística y geográfica de interés nacional	34.1	178.5	144.4
		Encuesta Nacional del Uso del Tiempo	-		0.0
GYN ISSSTE 1/			205.1	278.5	73.4
		Control del Estado de Salud de la Embarazada	197.0	227.6	30.6
		Equidad de Género	8.1	50.9	42.8
½ GYR IMSS 1/			8,809.4	8,553.3	-256.1
		Atención a la salud reproductiva	538.9	598.4	59.5
½		Servicios de guardería	8,270.5	7,954.9	-315.6

Elaboración propia. Enero de 2012.

Señalamientos en la columna a la derecha que hacen del INMUJERES al Anexo 10 del PEF-2011

X Programas sin presupuesto para 2011

√ Nuevos Programas en 2011

½ Cantidades que disminuyeron respecto a 2010

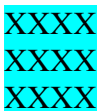
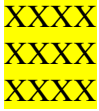
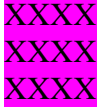
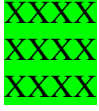
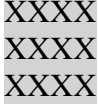
Señales Rojas

Señales Anaranjadas

Señales azules

4.3.2 Análisis cualitativo del Anexo 10 del PEF 2010⁷⁴

Señalamientos por colores

	<p>Programas muy generales, que no se tiene la certeza que están diseñados para la igualdad de género</p>	<p>Al ser programas que no especifican en su denominación o en sus reglas de operación su compromiso para mejorar la situación de las mujeres o para la igualdad de género, no hay manera de determinar si deben o no formar parte del Anexo 10. Un ejemplo de estos programas es: el Programa del Sistema Nacional de Formación continua y superación profesional de maestros de la educación de la Secretaría de Educación Pública. No se puede detectar su aporte a la igualdad entre mujeres y hombres.</p>
	<p>Programas para mujeres</p>	<p>Son programas que en su denominación señalan como público objetivo a las mujeres, pero que no están orientados a modificar el orden social de género e incluso replican roles tradicionales, cuyo impacto puede ser discriminatorio, como es el caso de las estancias infantiles, que reproducen roles de género, pues las mujeres son las encargadas del cuidado de las guarderías; este programa representa el 19.4% del total del presupuesto asignado al Anexo 10.</p>
	<p>Programas con enfoque de Género</p>	<p>Son los programas que sí están diseñados con enfoque de género y pretenden la igualdad entre mujeres y hombres. Un ejemplo de ellos es el Fondo de Apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa (Programa Nacional de Nuevos Emprendedores) que apoya al desarrollo económico de mujeres empresarias, inventoras e innovadoras. Claramente atiende un espacio estratégico para el desarrollo del potencial de las mujeres y contribuye a alcanzar la igualdad de género.</p>
	<p>Programas Institucionales</p>	<p>Son los Programas institucionales los que no estaban considerados en el PEF y fueron los primeros en incluir en un “anexo” por varios años consecutivos, que al ser evaluados ya deben formar parte del PEF. Un ejemplo de ellos son las partidas presupuestales en materia de salud y en los temas de violencia de género, como los Programas para prevención y atención del cáncer cérvico uterino, así como la atención al cáncer de próstata, en este caso, dichos programas ya forman parte de los temas de salud pública.</p>
	<p>Programas propios de la dependencia</p>	<p>Son programas que no tienen nada que ver con el empoderamiento de las mujeres o con la igualdad de género. Un ejemplo de ellos puede ser Diseño y aplicación de la política educativa o posiblemente el título de la etiqueta no corresponde a la materia de la igualdad de género.</p>

Fuente: Elaboración propia. Enero de 2012

⁷⁴ El análisis cualitativo de los presupuestos es de elaboración propia y, para efectos de esta tesis doctoral, tiene como margen de error el hecho de no conocer las reglas de operación de los programas. La observación está basada en lo que sugiere la etiquetación de cada presupuesto. Es por este motivo que transversalizar la PEG en el presupuesto es urgente y significa no tener anexos para no confundir a la ciudadanía o para evitar la simulación en el compromiso de orientar estos presupuestos hacia la igualdad de género.

4.3.3 Análisis general del Anexo 10 del PEF 2011, según Equidad de Género A. C.

Equidad de Género A. C. es la organización civil que analiza los presupuestos de género cada año. En este caso, analiza en 2011, los recursos del Anexo 10 con respecto al año anterior (2010), donde observa si hubo un incremento del 36.6% en términos nominales, lo que representó un incremento en términos absolutos de \$3,995.7 millones de pesos, o sea 307.61 millones dólares, pues el monto total del Anexo 10, asciende a \$14,916.5 millones de pesos, (mil 147 millones de dólares).

A pesar de dicho incremento, la participación del Anexo 10 respecto del total del PEF, es apenas del 0.43%, creciendo el 0.09%, respecto al asignado en el 2010. Esto significa que, fuera de los recursos asignados al Anexo 10, el resto del gasto del Gobierno no considera los impactos diferenciados que las políticas públicas tienen en mujeres y hombres, a causa de los esquemas desiguales de poder. Y, casi en todos los casos, ese impacto diferenciado es un resultado discriminatorio contra las mujeres. Mientras el 0.43% del presupuesto federal se eroga para “reducir desigualdades”, es probable que el resto estará reproduciendo o ahondando la desigualdad entre mujeres y hombres.

Consideran que este ritmo de crecimiento es alarmante, pues más allá de un análisis puntual, en el incremento año con año de los recursos asignados en este rubro, se constata la insuficiencia de los esfuerzos. Los presupuestos para la igualdad de género, calculó la Tasa Media de Crecimiento Anual, a partir de los últimos diez años, para indagar en cuanto tiempo, a este ritmo de crecimiento, arribaríamos al 10% del PEF y en cuanto al 50%. La tasa de crecimiento arrojada en estos diez años fue del 29.5% de los recursos asignados. Bajo el supuesto de que se mantengan constantes las principales variables económicas, se esperaría que para el año 2031 el presupuesto que se asignaría al Anexo 10, represente el 9.8 % del PEF, y que apenas para el 2042 represente el 54.2% de este.

CAPÍTULO 5. LA IGUALDAD DE GÉNERO COMO VÍNCULO DEL DESARROLLO ECONÓMICO

En los últimos 25 años, México ha iniciado la modernización gubernamental, como lo hace la mayoría de los países de América Latina. Las reformas estructurales buscan el desarrollo económico, el cual se define como la capacidad que tienen los países o regiones para crear riqueza, a fin de promover y mantener la prosperidad o bienestar económico y social de sus ciudadanos. El desarrollo económico puede pensarse también, como el resultado de los cambios cualitativos dentro de un sistema económico (Méndez, 2010: 25)

En este sentido, la política pública cobra importancia en México, como ya se revisó en el capítulo 2, pese a que no se han diseñado a la altura de las expectativas ni los beneficios esperados por la población han llegado. El diseño de las nuevas políticas públicas deberán apuntar al crecimiento económico, continuo y sostenido, de modo tal, que México se sume a los BRICS⁷⁵, a los demás países emergentes, los cuales gracias a sus políticas públicas, se están transformando en países desarrollados. México inicia el proceso de abrir diferentes caminos que ofrezcan a la ciudadanía un desarrollo económico individual y colectivo. De hecho, sería importante promover incentivos para fomentar innovaciones e inversiones, con el propósito de crear un eficiente sistema de producción y un sistema de distribución para los bienes y los servicios.

México está en el momento de emprender grandes transformaciones. Dentro de las más importantes está tomar la decisión de sumar a las mujeres al cambio social. Por ahora, ellas están ajenas al cambio social y al desarrollo económico de su propio país, como se verá a lo largo de este capítulo. Las estructuras y los niveles de ocupación, tanto de mando como de toma de decisiones, en la APF y en las empresas, no se han movido ni un ápice durante estos 25 años, como también se corroborará. Por ello, las políticas de igualdad de género, implementadas en los últimos 12 años en la mayoría de los países, buscan avanzar a pasos agigantados para aprovechar al máximo las cualidades de las mujeres, en especial para abrirles los canales del empleo y del desarrollo personal, a fin de darles mejores y mayores oportunidades. Al mismo tiempo, las políticas pretenden romper los círculos negativos que persisten y mantienen la desigualdad de

⁷⁵ Los BRICS son los países emergentes: Brasil, Rusia, India y Sudáfrica.

género, como son: el desperdicio del talento femenino y la destrucción del gran potencial humano que representa la mitad de la población.

Asimismo, el crecimiento económico representa otra de las metas de las nuevas sociedades emergentes, la cual implica proyectar un incremento notable de los ingresos, que impacte en la forma de vida de las personas que conforman una sociedad. Existen muchos puntos de vista desde los cuales se mide el crecimiento de una sociedad. Los ejes de medición son la inversión, las tasas de interés, el nivel de consumo, los planes de desarrollo o las políticas de fomento al ahorro; todas estas variables son herramientas que se utilizan para medir el crecimiento. Sin embargo, en el capítulo 5 se hace notar que el FEM (Foro Económico Mundial o *WEF* por sus siglas en inglés) ya considera el Índice de Desigualdad de Género (IDG), como uno de los cuatro índices importantes para medir el desarrollo y crecimiento de un país y, por medio de estas herramientas, se conoce una medición confiable para establecer si México está cerca de ser un país desarrollado.

5.1 La desigualdad de género en la APF y su impacto en la sociedad

Los resultados del Diagnóstico de Género (DG) de la APF representan, la fotografía que retrata el momento actual del comportamiento de mujeres y hombres en forma numérica, así como presenta el panorama situacional de la política de igualdad en materia laboral. De esta manera, se conoce si el INMUJERES ha logrado producir el impacto esperado para conducir y promover el arribo de las mujeres a las estructuras de poder y a participar en la toma de decisiones.

Es importante señalar que el DG en la APF es de elaboración propia y en especial para la presentación de esta tesis doctoral. Para realizar el DG se contó con especialistas en la materia que fueron contratados, en forma particular, para obtener información sobre el proceder de los hombres y las mujeres en la APF. Dicho de otra manera, el DG en la APF presenta los datos desagregados por sexo de los funcionarios que laboran en las dependencias y entidades de la APF, debido a que la Ley de Planeación aún no exige a las instituciones públicas que presenten la información de esta forma. Asimismo, no se publican los datos desagregados por sexo ni para solicitar presupuestos ni para elaborar reportes internos en cada dependencia o entidad del

Gobierno federal. Razón fundamental que se explora aquí a fin de conocer, en términos numéricos, si las mujeres funcionarias públicas están ubicadas en los niveles de ocupación superior, alto y medios, lo que demostraría su empoderamiento en este ámbito, o si aún están relegadas y los puestos de alto nivel jerárquico persisten ocupados únicamente por hombres.

En este mismo sentido, Méndez (2010: 45) refiere a Vásquez Colmenares en su discusión sobre los problemas del diseño institucional para la planeación del desarrollo en México y coincide con él, cuando menciona que existe una diacronía temporal: el Presidente de México elabora el PND dentro del marco sexenal de su mandato, donde la ley fija una rendición de cuentas anual. Lo anterior resulta en informes anuales desvinculados de los objetivos del Plan, a la vez que se restringe a una planeación sexenal. Señala que no existen mecanismos para una planeación ordenada y coordinada por la Federación, los estados y los municipios, por lo que la planeación local y la estatal no están alineadas a la visión nacional. Asimismo, existe una desarticulación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo: la definición de los objetivos del desarrollo son responsabilidad del Presidente; pero más adelante serán sometidos a la discusión y aprobación de la Cámara de Diputados, la cual tiene la facultad de alterar el PND sin tener la responsabilidad de los cambios que realice. En tanto, la sociedad mexicana es, en realidad, excluida del proceso de planeación.

Asimismo, se explora si la actuación del INMUJERES, por medio de sus estrategias, planes y programas, ha cumplido con una de sus más elementales funciones dispuestas en la Ley: “Instruir a las Instituciones Públicas, a partir de 250 trabajadores, a presentar datos desagregados por sexo a fin de comprender, en toda su dimensión, cómo impactan los presupuestos asignados en materia laboral en la sociedad en términos de igualdad de género”. Considerar este aspecto es trascendental para transversalizar la perspectiva de género, como lo mandata el Título II. Capítulo Segundo de la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres; misma que señala: “Coordinar las Acciones para transversalizar la perspectiva de género, en la APF”. Se encuentra también, en el PROIGUALDAD, artículo 1º el que ordena, entre otras acciones, la Transversalidad de la PEG, así como el Empoderamiento de las Mujeres son “acciones prioritarias” y es nulo que la primera acción de la Estrategia 1 consistiría en la elaboración de Diagnósticos de Género, y la segunda sería solicitar a las instituciones públicas la información desagregada por sexo y por ello, se

desconoce o no se tiene evidencia de que se respete el empoderamiento de las mujeres en el ámbito laboral.

De la misma manera, se analiza si se logró el impacto esperado en la sociedad al institucionalizar la igualdad de género en la APF a una década de la creación del INMUJERES, así como se conocerá su actuación en su calidad de Órgano rector de la política de igualdad de género y dentro del contexto político-social por el que atraviesa México. Se revisa el esfuerzo de las mujeres por avanzar en su desarrollo profesional e incorporarse al ámbito laboral, la posición de México en el contexto internacional respecto al avance en materia de igualdad laboral, y el impacto negativo generado al desaprovechar el talento femenino. Se tomará como referencia el análisis que proyecta el Foro Económico Mundial, el FEM-2010 haciendo un comparativo con otros países. Las áreas seleccionadas para este examen serían: la política de género en México frente al contexto internacional y el aprovechamiento o no del talento femenino en el ámbito laboral en México.

La finalidad que se persigue al hacer el análisis comparativo es demostrar si el rumbo que lleva México, en materia de igualdad de género, si está en el camino correcto, si es factible compartir la experiencia mexicana con otros países, o si se puede aprovechar el camino andado por otras sociedades que han logrado resultados más alentadores y seguir su ejemplo. Asimismo conocer los impactos negativos que se generan al desaprovechar el talento de las mujeres en el ámbito laboral y su repercusión en los demás ámbitos de la vida nacional.

5.2 Diagnóstico de la política de igualdad de género (2001 a 2011)

Para el análisis de la política de igualdad de género en la APF se incurrirá a la evaluación formativa, la cual será útil porque monitorea los programas en el momento en que se están operando, administrando o gestionando. Este tipo de evaluación se realiza con el objeto de dar una retroalimentación valiosa para mejorar el proceso de implementación o durante el desarrollo propio de las actuaciones promueve condiciones novedosas con la finalidad de que la política sea exitosa en cada una de las fases, como lo sugieren Subirats y otros (2008) y Freeman y otros, (2004: 163). Asimismo mencionan que: “la evaluación formativa, es la que ocurre durante la

implementación de una política pública, implica el análisis del grado que se está implementando y las condiciones que promueven esta implementación” (Subirats y otros, 2008: 78).

De acuerdo con estos autores, la evaluación formativa responde a tres preguntas:

¿Hasta qué punto la política diseñada para un fin específico está llegando a la población adecuada? ¿En qué medida la prestación de servicios es consistente con las especificaciones del diseño de los programas y planes? ¿Si los recursos económicos son suficientes para realizar el programa o no se están gastando en forma adecuada?

La evaluación formativa de la política de igualdad de género se inicia al examinar lo que sucede en todos los ámbitos de la vida. Para el caso que nos ocupa, la APF comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado, cuentan con personalidad jurídica en el ámbito federal. Por su función, la APF pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, los que juntos realizan un esfuerzo por satisfacer los intereses públicos en forma inmediata; en contraste con los poderes legislativo y judicial, que lo hacen en forma mediata.

El Gobierno federal es entonces: “el poder público que emana del pueblo, por el cual ejerce su soberanía nacional y representa jurídicamente a la nación” (Subirats y otros, 2008: 78). El Gobierno está constituido por los tres Poderes de la Unión, que a su vez conforman la estructura orgánica de la APF para realizar el ejercicio del poder público. El Poder Ejecutivo se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. La APF se encuentra sectorizada por actividades, agrupadas en diversas dependencias y entidades. Asimismo, estas se encuentran organizadas por ramas de la actividad pública y atienden las responsabilidades establecidas en las funciones y atribuciones para las que fueron creadas.

La planeación, programación y presupuestación de todas las actuaciones del Gobierno se consideran dentro de las funciones primordiales de la APF, mismas que, junto con la administración interna, constituyen el “Orden Público” interno de la organización, el cual conforma la regla fundamental para realizar el quehacer público y es el eje central que da línea. Es el Poder que se ejecuta por “mandato del pueblo” y al cual se debe obedecer, observar y

ejecutar. Por ello, la política pública responsable de promover la igualdad entre mujeres y hombres, debe estar inserta en la APF y es desde ahí donde debe partir el cambio radical en la sociedad. Al conocer el Diagnóstico de Género se dará cuenta del impacto que ha generado la política en cuestión, a diez años de que se creara el Órgano rector de la política de igualdad entre mujeres y hombres, el INMUJERES, que opera dentro de la APF.

5.2.1 Las bases de datos desagregados por sexo⁷⁶ en la APF

Para realizar el DG en la APF, el principal problema al que se enfrentó esta investigación fue precisamente la obtención de datos, debido a que en México no se hace pública la información desagregada por sexo. Entre los obstáculos encontrados destacan la falta de una base integral de información y el desorden dentro de la propia naturaleza de la APF que maneja tabuladores distintos de una dependencia a otra, según sus respectivos marcos de actuación y pese a contar con un tabulador central. Por ello, ante la dispersión de datos, la falta de confiabilidad de las bases existentes y los problemas estructurales derivados de una complejidad normativa y organizacional, se acudió a la Secretaría de la Función Pública (SFP) para explorar la información requerida, y utilizarla como fuente de información para realizar este DG.

La SFP es una de las dos dependencias globalizadoras (la otra es la SHCP). Su principal función consiste en el control y supervisión del gasto público federal. Entre sus atribuciones cuenta con la coordinación a nivel de toda la APF para el registro de sus respectivas estructuras organizacionales. Por mencionar un dato representativo, la APF se conforma por más de 250 instituciones que deben registrar sus estructuras, plantillas y puestos ante la SFP. Se acudió a esta base de datos, porque ninguna de las otras dos fuentes de información que serían el RUSP (Registro Único de Servidores Públicos) y los POT (Portales de Obligaciones de Transparencia),

⁷⁶ Datos desagregados por sexo se entiende como la “descomposición” de los datos y la información estadística desglosándolos por sexo. Por tanto, es una distinción que se hace de la población a partir de las diferencias biológicas entre las mujeres y los hombres que son permanentes.

En términos de la planificación para el desarrollo, la desagregación de los datos por sexo constituye un importante criterio, por lo que a una escala de lo local, es un mecanismo fundamental para desarrollar experiencias cada vez más participativas y buscan la igualdad entre los géneros. También revela la condición de las mujeres, como puede ser la falta de oportunidades en la toma de decisiones y en aspectos laborales, lo cual limita el ejercicio de la equidad en el desarrollo.

También la participación política de las mujeres incluye la participación en organizaciones y movimientos sociales y en otras actividades y formas de participación, como son las tendencias a influir o incidir en la gestión del Estado o en las relaciones de poder entre los distintos grupos de la sociedad. Esta participación política de la mujer es parte de la noción integral que debe tenerse acerca de la ciudadanía.

muestran la información completa del universo de plazas y composición en la APF y, la que presentan a disposición de la ciudadanía, no se encuentra debidamente actualizada por tratarse de datos que tienen un nivel dinámico de rotación, ajuste y actualización.

Por ello, el presente DG de la APF retrata un momento determinado de la distribución de plazas a mujeres y a hombres, lo que en ningún sentido se puede asumir como el dato final de la ocupación de las plazas actuales o anuales. Esta imagen es representativa de las ocupaciones reales, tanto de los hombres como de las mujeres, de la discriminación efectiva de las mujeres para ocupar puestos de alta dirección y toma de decisiones en el Gobierno federal. Es necesario dar a conocer que para esta investigación se contrató a un experto en nóminas y manejo de información de datos en los tabuladores de la SFP para obtener la información requerida. Para hacerlo, el investigador recurrió a la nómina general de la APF y de esta manera, entregó los datos desagregados por sexo. Es pertinente señalar que al experto se le pagó por este servicio.

En relación con el tabulador de pago de la APF, cabe mencionar que tratar de armar una matriz de análisis que permita distinguir, en forma precisa, el nivel jerárquico de cada plaza y su ocupación por sexo, conllevaría a dimensionar una macro base de por lo menos 100,000 líneas y aproximadamente 300 o 600 columnas. Situación que, por el alcance de esta investigación de tesis, únicamente se concentró en contabilizar el número de plazas destinado a mujeres y a hombres, por medio de un instrumento que utilizan todas las instituciones de la APF: “el tabulador de pago”, sin el cual no habría pago cada semana, quincena o mes.

El tabulador de pago se regula a través del Manual de Percepciones de la APF y establece los montos de pago de las distintas plazas que cada institución tiene asignadas. Estos niveles se clasifican por letras, en donde los niveles más altos tienen letras G, H, I, ... mientras que los niveles más operativos usan letras P, O, N. Destaca que cada nivel tiene asignados tres grupos y tres grados (tipo escalafón), a efecto de tener un esquema de promociones internas (por nivel) previas a pasar de un grado a otro. En la siguiente tabla se presenta el tabulador de referencia:

Tabla 11. Percepciones Salariales en la APF, en México (2010)

Lunes 31 de mayo de 2010 DIARIO OFICIAL (Primera Sección)

/ Grado	Puntos	Sueldo	Compensac.	Percepción	Sueldo	Compensac.	Percepción	Sueldo	Compensac.	Percepción
		Base Bruto	Garantizada Bruta	Ordinaria Bruta	Base Bruto	Garantizada Bruta	Ordinaria Bruta	Base Bruto	Garantizada Bruta	Ordinaria Bruta
G	A	4,897 - 5,629	32,813.14	172,308.91	205,122.04					
H	C	4,225 - 4,896	23,867.18	175,924.29	199,791.47	23,867.18	175,924.29	203,787.97	23,867.18	181,107.09
	B	3,881 - 4,224	23,867.18	171,041.16	194,708.33	23,867.18	175,924.29	199,791.47	23,867.18	179,820.79
	A	3,201 - 3,880	23,867.18	168,277.12	189,944.30	23,867.18	171,041.16	194,708.33	23,867.18	175,924.29
I	C	2,434 - 3,200	23,867.18	173,975.80	197,842.98	23,867.18	174,803.30	199,470.48	23,867.18	175,924.30
	B	2,117 - 2,433	23,867.18	170,088.36	193,795.52	23,867.18	173,975.80	197,842.98	23,867.18	174,803.30
	A	1,841 - 2,116	23,867.18	168,277.12	189,944.30	23,867.18	170,088.36	193,795.52	23,867.18	173,975.80
J	C	1,718 - 1,840	21,088.83	154,760.00	175,828.83	21,088.83	168,875.87	189,944.30	21,088.83	177,976.80
	B	1,604 - 1,717	17,629.88	143,629.84	161,259.71	17,629.88	158,198.76	175,828.83	17,629.88	174,076.88
	A	1,497 - 1,603	17,629.88	128,913.76	146,543.63	17,629.88	143,629.84	161,259.71	17,629.88	159,875.52
K	C	1,397 - 1,496	17,629.88	135,853.47	153,483.34	17,629.88	154,271.47	171,997.34	17,629.88	174,899.63
	B	1,304 - 1,396	17,439.02	118,418.96	135,825.97	17,439.02	138,074.32	153,483.34	17,439.02	166,027.16
	A	1,217 - 1,303	16,762.88	102,907.57	119,670.45	16,762.88	119,063.09	135,825.97	16,762.88	137,399.59
L	C	1,129 - 1,216	16,140.73	97,447.37	113,588.10	16,140.73	114,465.59	130,826.32	16,140.73	134,079.54
	B	1,047 - 1,128	15,541.88	83,250.58	98,772.26	15,541.88	98,048.42	113,588.10	15,541.88	115,084.64
	A	971 - 1,046	14,964.85	70,924.07	85,888.92	14,964.85	83,807.41	98,772.26	14,964.85	98,623.25
M	C	871 - 970	11,992.21	54,118.97	66,111.18	11,992.21	67,253.21	79,806.42	14,439.43	80,245.12
	B	792 - 870	9,863.81	48,265.41	58,129.22	9,863.81	55,807.37	66,111.18	9,863.81	66,294.90
	A	701 - 791	8,157.13	39,816.96	47,973.89	8,157.13	47,972.06	58,129.22	8,157.13	57,514.05
N	C	609 - 700	8,157.13	25,379.94	33,537.07	8,157.13	31,751.97	39,909.11	8,157.13	39,733.80
	B	529 - 608	7,967.06	20,707.10	28,674.16	7,967.06	25,980.01	33,537.07	7,967.06	31,816.88
	A	461 - 528	7,666.09	17,988.67	25,254.76	7,666.09	20,998.07	28,674.16	7,666.09	25,194.37
O	C	401 - 460	7,385.77	14,767.53	22,153.30	7,385.77	17,868.99	25,254.76	7,385.77	21,404.66
	B	351 - 400	7,115.70	12,917.02	19,432.72	7,115.70	15,037.80	22,153.30	7,115.70	18,130.06
	A	305 - 350	6,855.50	10,190.75	17,048.25	6,855.50	12,577.22	19,432.72	6,855.50	15,297.80

VIGENCIA DE APLICACION: 1 DE ENERO DE 2007

Indicador de Grupo Jerárquico y Puesto de Referencia

G Secretaría de Estado	H Subsecretaría de Estado o Titular de Entidad	I Oficialía Mayor o Titular de Entidad	J Jefatura de Unidad o Titular de Entidad	K Dirección General, Coordinación General o Titular de Entidad	L Dirección General Adjunta o Titular de Entidad	M Dirección de Área	N Subdirección de Área	O Jefatura de Departamento
-------------------------------	---	---	--	---	---	----------------------------	-------------------------------	-----------------------------------

ANEXO 3 B
TABULADOR DE SUELDOS Y SALARIOS CON CURVA SALARIAL DE SECTOR CENTRAL APLICABLE A LOS PUESTOS DE ENLACE DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES

GRUPO GRADO	PUNTOS	1			2			3		
		Sueldo Base Bruto	Compensación Garantizada Bruta	Percepción Ordinaria Bruta	Sueldo Base Bruto	Compensación Garantizada Bruta	Percepción Ordinaria Bruta	Sueldo Base Bruto	Compensación Garantizada Bruta	Percepción Ordinaria Bruta
P	C	279 - 384	6,604.82	9,523.77	16,128.59	6,604.82	10,514.07	17,118.89	6,604.82	10,900.19
	B	254 - 278	6,363.31	8,825.84	15,189.15	6,363.31	9,765.26	16,128.59	6,363.31	10,765.58
	A	231 - 253	6,130.63	8,166.74	14,297.37	6,130.63	9,058.92	15,189.15	6,130.63	9,907.96
	Q	208 - 230	5,906.45	1,945.90	7,852.35	5,906.45	3,002.06	8,908.53	5,906.45	4,670.75

VIGENCIA DE APLICACION: 1 DE ENERO DE 2007

Fuente: <http://www.scjn.gob.mx/2010/leyes/Documents/.../2010/Mayo/N310510.pdf> DOF 31-05-2010

Asimismo, es necesario mencionar que existe un acuerdo mediante el cual se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la APF. Este instrumento tiene por objeto establecer las disposiciones generales para regular el otorgamiento de las remuneraciones de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la APF.

Con esta clasificación, por tipo de puesto, se investigó en la SFP el número de plazas registradas en el Sistema de Estructuras Orgánicas de la APF; lo que permitió focalizar la investigación sin perder el objeto central del análisis de los datos estadísticos, que es examinar el comportamiento del empleo en la APF, desde una perspectiva de género. Los niveles utilizados fueron: **G** Secretario de Estado. **H** Subsecretario / Titular de Entidad. **I** Oficial Mayor / Titular de Entidad. **J** Titular de Unidad / Titular de Entidad. **K** Director General / Coordinación General / Titular de Entidad. **L** Director General Adjunto / Titular de Entidad. **M** Director de Área. **N** Subdirector de Área. **O** Jefe de Departamento y **P** Personal Operativo.

Estos niveles se agruparon a su vez en cuatro categorías, según el tipo de puesto y el nivel de salario. Las categorías son: Alto Mando para el puesto de Presidente/a y Secretario/a de Estado; Mando Superior para Subsecretario/a y Oficial Mayor; Mando Directivo para Titular de Unidad, Director/a General y Director/a General Adjunto/a; Mando Medio para Director/a de Área y Subdirector/a de Área; y, Operativo para el personal de nivel propio de operativo.

5.2.2 El Diagnóstico de Género en la APF

En la Tabla 10 se presenta la información desagregada por sexo que se obtuvo de las plazas de la APF al cierre de 2009 y se registró formalmente en el primer trimestre de 2010, por parte de la SFP. En dicho cuadro se observa que durante 2008 el total de plazas registradas fue de 113,349, el cual para 2009 ascendió a 120,400. De este universo de plazas, las categorías “Alto Mando, Mando Superior y Mando Directivo” comprenden el 14% del total, mientras que el 86% restante se condensa en las categorías “Mandos Medios y Operativos”. Entre las tendencias que se observan de esta información se tiene que a este 14% de personal se le destina el 42% de los recursos destinados a percepciones brutas mensuales (salario bruto) sin considerar las prestaciones adicionales que son diferenciadas por puesto.

Tabla 12. Total de Plazas registradas en la APF por Nivel Salarial

Nivel/Grado	Percepción Mensual Bruta*	Puesto	Tipo de Personal	2008 (272 instituciones)	2009 (276 instituciones)
MS00	215,378.16	Presidente de la República	Alto Mando	1	1
GA1	205,122.06	Secretario de Estado	Alto Mando	19	20
HC3	204,774.27	Subsecretario / Titular de Entidad	Alto Mando	10	1
HC2	203,487.97		Alto Mando	11	11
HC1	199,591.47		Alto Mando	4	1
HB3	203,487.97		Alto Mando	1	0
HB2	199,591.47		Alto Mando	1	0
HB1	194,708.33		Alto Mando	54	45
HA3	199,591.47		Alto Mando	3	1
HA2	194,708.33		Alto Mando	1	1
HA1	189,944.30		Alto Mando	20	11
IC3	199,591.47	Oficial Mayor / Titular de Entidad	Mando Superior	7	5
IC1	197,642.98		Mando Superior	2	0
IB3	198,470.48		Mando Superior	2	0
IB2	197,642.98		Mando Superior	1	0
IB1	193,755.52		Mando Superior	18	13
IA2	193,755.52		Mando Superior	5	2
IA1	189,944.30		Mando Superior	29	11
JC3	199,045.43	Titular de Unidad / Coordinador General	Mando Superior	56	5
JC2	189,944.30		Mando Superior	16	7
JC1	175,828.63		Mando Superior	57	8
JB3	191,708.75		Mando Superior	29	5
JB2	175,828.63		Mando Superior	17	16
JB1	161,259.71		Mando Superior	107	80
JA3	177,447.40		Mando Superior	10	0
JA2	161,259.71		Mando Superior	33	5
JA1	146,543.63		Mando Superior	173	144
KC3	192,529.51	Director General / Coordinación General / Titular de Entidad	Mando Superior	385	41
KC2	171,901.34		Mando Superior	429	251
KC1	153,483.34		Mando Superior	153	57
KB3	173,436.18		Mando Superior	35	12
KB2	153,483.34		Mando Superior	114	35
KB1	135,825.97		Mando Superior	166	57
KA3	154,162.47		Mando Superior	125	10
KA2	135,825.97		Mando Superior	40	13
KA1	119,670.45		Mando Superior	623	280
LC3	150,220.27		Director General Adjunto / Titular de Entidad	Mando Directivo	543
LC2	130,626.32	Mando Directivo		195	129
LC1	113,588.10	Mando Directivo		288	134
LB3	130,626.32	Mando Directivo		121	25
LB2	113,588.10	Mando Directivo		212	46
LB1	98,772.26	Mando Directivo		194	100
LA3	113,588.10	Mando Directivo		224	53
LA2	98,772.26	Mando Directivo		191	52
LA1	85,888.92	Mando Directivo		914	411
MC3	95,354.56	Director de Área		Mando Directivo	1,557
MC2	78,805.42		Mando Directivo	806	375
MC1	65,671.18		Mando Directivo	246	216
MB3	78,148.71		Mando Directivo	636	147
MB2	65,671.18		Mando Directivo	928	474
MB1	56,129.22		Mando Directivo	1,147	365
MA3	65,671.18		Mando Directivo	812	84
MA2	56,129.22		Mando Directivo	1,276	517
MA1	47,973.69		Mando Directivo	3,159	1616

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de la *Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la APF*, de la SFP, 05-2010

Nota 1.-No incluye datos de profesores, militares y médicos. El total aproximado de plazas en Gobierno federal es de 2.3 millones.

Nota 2.-Únicamente presenta información de las plazas registradas denominadas de "estructura".

Por norma se debe de realizar ese registro en la SFP previo dictamen presupuestal por parte de la SHCP.

Tabla 13. Distribución de Plazas de Nivel Operativo en la APF

Nivel/Grado	Percepción Mensual Bruta*	Puesto	Tipo de Personal	2008 (272 instituciones)	2009 (276 instituciones)
NC3	47,890.93	Subdirector de Área	Mando Medio	4,106	637
NC2	39,909.11		Mando Medio	3,137	1294
NC1	33,537.07		Mando Medio	1,533	168
NB3	39,573.73		Mando Medio	1,650	242
NB2	33,537.06		Mando Medio	1,788	671
NB1	28,664.15		Mando Medio	1,570	833
NA3	32,820.46		Mando Medio	1,888	410
NA2	28,664.16		Mando Medio	2,245	1304
NA1	25,254.76		Mando Medio	7,612	2848
OC3	28,790.43		Jefe de Departamento	Mando Medio	3,151
OC2	25,254.76	Mando Medio		866	212
OC1	22,153.30	Mando Medio		3,110	1311
OB3	25,254.76	Mando Medio		2,346	213
OB2	22,153.00	Mando Medio		805	312
OB1	19,432.72	Mando Medio		3,217	1242
OA3	22,153.30	Mando Medio		2,310	674
OA2	19,432.72	Mando Medio		1,178	913
OA1	17,046.25	Mando Medio		11,469	4549
PQ3	10,577.20	Personal Operativo / Enlace		Operativo	12,656
PQ2	8,908.53		Operativo	12,759	4451
PQ1	7,852.00		Operativo	9,653	1903
PC3	17,505.01		Operativo	1,842	159
PC2	17,118.89		Operativo	1	12
PC1	16,128.59		Operativo	167	120
PB3	17,118.89		Operativo	525	352
PB2	16,128.59		Operativo	12	16
PB1	15,189.15		Operativo	65	81
PA3	16,128.59		Operativo	1,487	500
PA2	15,189.15		Operativo	724	615
PA1	14,297.37	Operativo	3,271	2385	
Totales				113,349	120,400

Elaboración propia. *Remuneración bruta en pesos mexicanos (salario antes de impuestos) Noviembre 2010

Por otra parte, en la tabla 11 se observa claramente que no existe una distribución equitativa entre mujeres y hombres en la APF. Pese a que las mujeres representan el 52% de la fuerza de trabajo, no tienen acceso a los mejores empleos en el Gobierno federal. La discriminación se observa en los primeros tres niveles, donde prácticamente son ocupados por hombres.

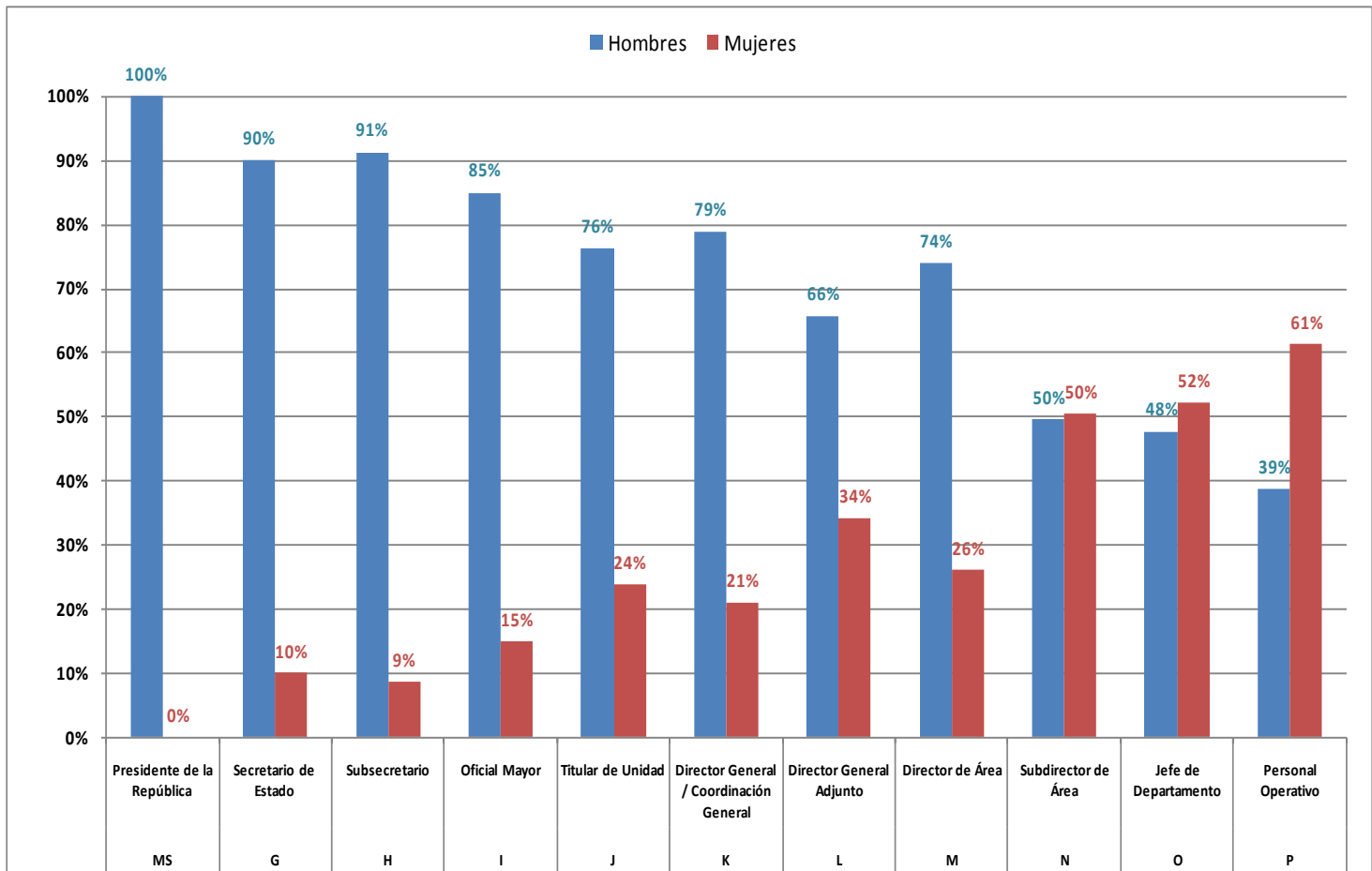
Se aprecia con claridad una tendencia contraria en los porcentajes de ocupación de las mujeres en los distintos tipos de puestos por nivel jerárquico en la APF, en donde en puestos mayores el porcentaje es menor y en puestos menores el porcentaje es mayor. Todo ello, pese a que en la práctica, en ocupación laboral equivalen a la misma parte proporcional de la fuerza de trabajo ocupada en la APF, en una relación casi del 50%-50%. Por ello, la tendencia observada en este sentido, representa que: en la medida en que se incrementan los niveles de puesto y los salarios, aumenta la brecha de desigualdad en la ocupación de niveles medios, altos y superiores, los que favorece únicamente a los hombres (ver gráfica 8).

Tabla 14. Diagnóstico de Género de la APF
Distribución del Personal por Niveles Jerárquicos de ocupación, según Tabulador por sexo

No.	Nivel	Nombre del Puesto	Percepción Bruta Mensual	Personas †			Porcentajes %		
				H	M	Totales	H	M	Totales
1	MS	Presidente de la República	215,378.16	1	0	1	100.0%	0.0%	100.0%
2	G	Secretario de Estado	205,122.06	18	2	20	90.0%	10.0%	100.0%
3	H	Subsecretario / Titular de Entidad	204,774.27	100	9	109	91.4%	8.6%	100.0%
4	I	Oficial Mayor / Titular de Entidad	199,591.47	58	10	68	85.0%	15.0%	100.0%
5	J	Titular de Unidad / Titular de Entidad	199,045.43	398	124	522	76.2%	23.8%	100.0%
6	K	Director General / Coordinación General / Titular de Entidad	192,529.51	1654	443	2097	78.9%	21.1%	100.0%
7	L	Director General Adjunto / Titular de Entidad	150,220.27	1989	1036	3025	65.8%	34.2%	100.0%
8	M	Director de Área	95,354.56	8,140	2,862	11,002	74.0%	26.0%	100.0%
9	N	Subdirector de Área	47,890.93	12,875	13,123	25,998	49.5%	50.5%	100.0%
10	O	Jefe de Departamento	28,790.43	14,303	15,626	29,929	47.8%	52.2%	100.0%
11	P	Personal Operativo	10,577.20	18,430	29,199	47,629	38.7%	61.3%	100.0%
				57,966	62,434	120,400	48.1%	51.9%	100.0%

Fuente: Elaboración Propia. Noviembre 2010

Gráfica 8.- Diagnóstico de Género de la APF. Por niveles de Ocupación en la APF por Sexo, en México, 3010



Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la APF de la SFP, 05-2010

Esta tendencia se reafirma aún más cuando se utilizan las categorías de análisis. En el siguiente cuadro es más evidente la brecha de desigualdad de género que, sin duda, favorece a los hombres entre los mandos superiores en México. La realidad queda demostrada, a más de una década de creado el INMUJERES, la brecha de desigualdad no se ha reducido y, por ende, el empoderamiento de las mujeres en la APF tampoco existe, prueba de ello son los resultados de este DG. Las gráficas 9 y 10 muestran cómo las disparidades en el acceso a mejores puestos se traducen en un acceso a montos distintos de ingresos, como parte de las percepciones brutas mensuales de remuneración. Mientras que un salario bruto mensual promedio de un Mando Superior es de \$159,099 (12,200 dólares aproximadamente) con un 78% de ocupación de estos puestos por hombres, el 61% de las mujeres recibe una remuneración mensual bruta de \$10,730 (825 dólares).

**Tabla 15. Diagnóstico de Género de la APF
Distribución del personal por Niveles de Responsabilidad y por sexo, en México 2010**

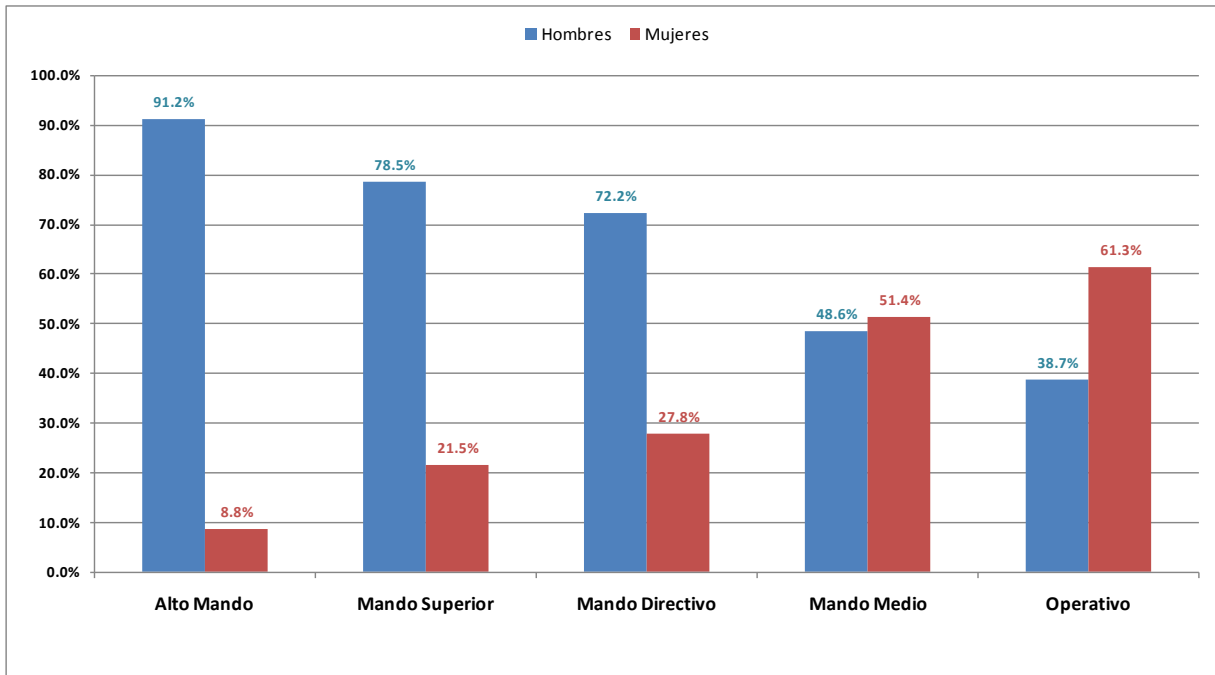
No.	Tipo de Nivel de Responsabilidad	Percepción Bruta Mensual Promedio	Personas †			Porcentajes %		
			H	M	TOT	H	M	TOT
1	Alto Mando	197,854.04	119	11	130	91.2%	8.8%	100.0%
2	Mando Superior	159,099.15	2110	577	2687	78.5%	21.5%	100.0%
3	Mando Directivo	74,383.02	10130	3897	14027	72.2%	27.8%	100.0%
4	Mando Medio	27,130.50	27177	28750	55927	48.6%	51.4%	100.0%
5	Operativo	10,730.93	18430	29199	47629	38.7%	61.3%	100.0%
			57,966	62,434	120,400	48.1%	51.9%	100.0%

Elaboración propia. Datos obtenidos de las bases de datos de la nómina de la APF.

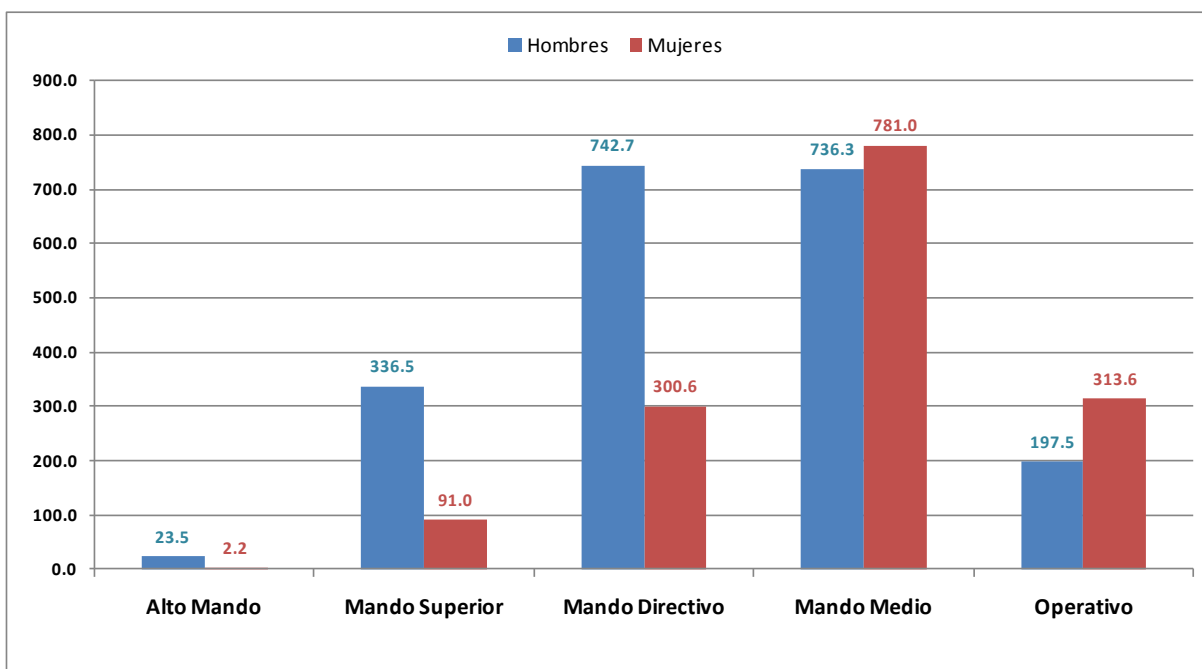
Por último, el análisis estadístico de los datos obtenidos en este DG de la APF muestran que existe una brecha salarial muy amplia, entre el promedio que reciben por un lado los hombres y por otro las mujeres. Los hombres representan un 48% de la fuerza de trabajo total de la APF, perciben un salario promedio mensual de \$35,134.18 (2,700 dólares), mientras que las mujeres con un 52% de la fuerza de trabajo total, perciben un salario promedio de \$23,840.16 (1,800 dólares). La discriminación salarial se pierde un poco por el análisis agregado, pero a la luz del análisis por categorías o niveles jerárquicos de forma concreta se visualiza y se confirma que el nivel de

desigualdad entre mujeres y hombres, en materia de distribución del poder, participación económica y empoderamiento existe una gran desventaja con las mujeres.

Gráfica 9. Diagnóstico de Género de la APF
Distribución por Niveles de Responsabilidad por Sexo, México 2010



Gráfica 10.- Diagnóstico de Género de la APF
Percepciones Mensuales Brutas (estimadas), por Niveles de Responsabilidad, por Sexo,
México 2010



Fuente: ambas graficas: Elaboración propia. Datos obtenidos de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la APF, de SFP, 05-2010

Es importante señalar que el DG en la APF se considera como una muestra real de la información de la plantilla de personal de dicha institución. Es una muestra real porque la totalidad de los Servidores Públicos en el Gobierno federal, abarca aproximadamente 3 millones 200 mil trabajadores, mientras que solo se considera que un total de 120 mil trabajadores/as son los que cobran y tienen prestaciones. Los datos fueron recabados en la SFP en un esfuerzo de coyuntura especial, pero hubo que trabajar con la información y desentrañarla, debido a que no se tienen los datos desagregados por sexo. Lo cual significa que las políticas emanadas de la APF, incluyendo los datos que proporciona el INMUJERES, aún son neutrales al género o se prefiere no darlos a conocer. La razón fundamental se debe a que la mayor parte de Niveles de Ocupación Superior, Alto y Medio, son ocupados por hombres; en cambio, la mayor parte de los Niveles Operativos; significa que, las plazas más bajas dentro de la estructura organizacional de cada dependencia u órganos desconcentrados de la APF son ocupadas por mujeres

En este sentido, el INMUJERES, como Órgano rector de la política de igualdad entre mujeres y hombres, no ha cumplido con una de sus más elementales funciones: “Instruir a las Instituciones

Públicas, a partir de 250 trabajadores/as presentar los datos desagregados por sexo, a fin de comprender en toda su dimensión cómo impactan, en términos de igualdad de género, los presupuestos asignados” (PROIGUALDAD, 2008: 6). Aspecto trascendental para implementar y transversalizar la perspectiva de género. Desde luego estaba contemplado que, dentro de sus funciones, las Unidades de Género en las dependencias de la APF desarrollarían ambas estrategias, pero dichas Unidades nunca fueron implementadas. Por ello, la PEG no se ha institucionalizado en la APF, como lo mandata el Título II. Capítulo Segundo del Gobierno federal de la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres: “Coordinar las Acciones para Transversalizar la Perspectiva de Género, en la APF”.

Artículo 17.-de la LNIHM. La Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres deberá establecer las acciones conducentes a lograr la igualdad sustantiva en el ámbito, económico, político, social y cultural. La Política Nacional que desarrolle el Ejecutivo Federal deberá considerar los siguientes lineamientos:

- I. Fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida;
- II. Asegurar que la planeación presupuestal incorpore la perspectiva de género, apoye la transversalidad y prevea el cumplimiento de los programas, proyectos y acciones para la igualdad entre mujeres y hombres;
- III. Fomentar la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres; Promover la igualdad de acceso y el pleno disfrute de los derechos sociales para las mujeres y los hombres.

Este mismo mandato se encuentra en el PROIGUALDAD artículo 1º, que ordena, entre otras acciones, la Transversalidad de la PEG, así como el Empoderamiento de las Mujeres, ambas las considera “acciones prioritarias” y es nulo que la principal consistirían acción de la estrategia consistiría en la elaboración de Diagnósticos de Género y la segunda acción sería solicitar a las instituciones públicas la información desagregada por sexo. Ambas acciones no se han cumplido en la APF, como tampoco en el INMUJERES que es el propio Órgano rector de esta política.

Al hacer este análisis profundo de la política de igualdad de género, sale a la luz pública que la política concebida para combatir la desigualdad de género en México, cayó en el terreno de la simulación. Además se comprueba que cuando no se logra construir una política gubernamental con todas sus fases, incluyendo la participación ciudadana, y con un sistema de medición que permita la evaluación y la rendición de cuentas, la política en cuestión queda dentro de las políticas gubernamentales que se diseñan dentro de un plan nacional; significa que se habla de un “gobierno por planes” y no de un “gobierno por políticas” (Aguilar Villanueva, 2010a: 55). El

cumplimiento de las leyes, programas, planes, objetivos y metas, se relegan con la facilidad con la que se hizo con esta política, que nació ampliamente sustentada desde el marco jurídico, sin sanciones y sin voluntad política.

5.3 Los impactos sociales de la política de igualdad de género

Los *outputs* son los actos formales o tangibles que realizan las políticas públicas para su implementación. Los *outcomes* son los efectos reales o cambios que se generan en la sociedad, como resultado de los productos finales de los procesos político-administrativos al implementar una política pública. Además son los impactos que influyen en la sociedad y que, en su conjunto, logran cambios de conducta en los grupos-objetivo a los que se dirigen las políticas públicas, y a los que se imputan, en forma directa, la entrada en vigor de la actuación política. Por ello son las dos actuaciones susceptibles de evaluar en una política pública como así lo refieren Subirats y otros (2008: 214).

Dentro del análisis de la política de igualdad entre mujeres y hombres, es necesario conocer los impactos que se han producido en el grupo-objetivo, en este caso sería en las mujeres y en los hombres, a diez años de la creación de su Órgano rector, el INMUJERES, y a 15 años de la IV Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de las Mujeres. Es necesario revisar el contexto político-social e internacional por el que atravesó México durante esta década, a fin de conocer las principales áreas y ámbitos que se han visto impactados a partir de la implementación de esta política gubernamental, así como de analizar el esfuerzo de las mujeres por avanzar en su desarrollo profesional y humano.

Es indispensable reconocer y comparar lo que ha sucedido en otras naciones, que crearon su propio Órgano rector e implementaron esta misma política de género con las características de su país o ciudad, después de haber firmado el compromiso para combatir la desigualdad de género en la IV Conferencia Mundial de Mujeres. La finalidad que se persigue al hacer un análisis comparativo es demostrar si el rumbo que lleva México es el camino correcto, si es factible compartir la experiencia mexicana con otros países, o si se puede aprovechar el camino andado por otras sociedades que han logrado resultados más alentadores y seguir su ejemplo; en otro

sentido, conocer los impactos negativos que se generan al desaprovechar el talento de las mujeres en el ámbito laboral y en los demás ámbitos de la vida nacional.

Las áreas seleccionadas para la valoración general de los impactos sociales, como resultantes de la política gubernamental de género en México, son: 1. La política de género en México, frente al contexto internacional, según el Foro Económico Mundial (FEM). 2. El aprovechamiento del talento femenino en el ámbito laboral. 3. Los principales impactos producidos en la sociedad a diez años de la creación del INMUJERES, según información de la STPS.

La experiencia en otros países ha demostrado que el principal impacto negativo que se tiene sobre la economía, es limitar la participación de las mujeres porque coarta la competitividad, la creación de empleos mejor remunerados y se trunca el proceso evolutivo hacia una sociedad moderna e incluyente. Por ello es difícil comprender que el Gobierno mexicano, tras haber firmado todos los acuerdos y tratados internacionales en esta materia, aún no ponga solución al impacto negativo que genera la desigualdad de género en el desarrollo humano y en la calidad de vida de la población, cuando no se suma a las mujeres en los planes y proyectos económicos.

5.4 La desigualdad de género en México dentro del ámbito internacional

Resalta en el escenario mundial del siglo XXI, el impulso en torno a la igualdad de género. Gobiernos de países desarrollados han sumado a mujeres a las estructuras de poder en niveles de toma de decisión, algunas de ellas después de haberse graduado de universidades, así como numerosas empresas multinacionales se han alineado a los fundamentos de la igualdad de género, con el fin de potenciar sus negocios. Por un lado, Naciones Unidas, la mejor aliada de las mujeres y de política de igualdad de género, se ha sumado para consolidar su compromiso con estas acciones. Por otro, el recién creado organismo de Naciones Unidas el ONU-Mujeres (*UNWOMAN* por sus siglas en inglés), una supra-entidad, tiene como únicos objetivos: impulsar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Asimismo, el Foro Económico Mundial (FEM) es una de las instituciones de vanguardia para dar a conocer al mundo un comparativo de la situación económica de los países, así como coadyuva a conducir el cambio de mentalidad y a hacer recomendaciones para mejorar la economía de las

naciones. Para realizarlo identifica, como uno de los cuatro índices para evaluar el avance económico de los países, el Índice de Desigualdad de Género y subraya que: “involucrar el enfoque de género en las políticas públicas de los Gobiernos y de las comunidades de negocios, y afirma que, resulta una de las más sólidas y prácticas herramientas que impactan en forma positiva a la competitividad, a la productividad, al progreso y a mejorar las economías” (Reporte Global del FEM 2010).

A partir del 2006, el FEM reconoce e incluye Indicadores de Desigualdad de Género (IDG) en las mediciones económicas a los países. Asimismo, incluye el Índice de Brecha de Desigualdad de Género Mundial, el cual examina la brecha existente entre mujeres y hombres e identifica cuatro áreas de oportunidad para mejorar la economía de los países.

Las áreas que considera el FEM para fomentar la participación económica y para acortar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres son: La participación y la oportunidad económica. En éste ámbito se analizan los resultados de los salarios, niveles de participación y acceso al empleo de alta cualificación de ambos sexos. El nivel educativo. En este ámbito se analizan los resultantes del acceso a la educación básica y superior de mujeres y hombres. Poder político. En el ámbito político se analiza el equilibrio en la participación de los hombres y las mujeres, como resultado de la representación de ambos sexos en las estructuras de poder y de toma de decisiones. Salud y supervivencia. En el ámbito de salud se examinan los resultantes sobre esperanza de vida y proporción equilibrada de ambos sexos

El FEM 2010 reconoce que el avance económico en gran parte del mundo desarrollado se debe, en la actualidad, a la oportunidad que se les brinda a las mujeres para participar en las estructuras de poder de los Gobiernos y en la dirección de las empresas. En el diagnóstico mundial crece cada día el compromiso de utilizar su talento, sobre todo está atento para aprovechar a aquellas que son profesionistas, graduadas de universidades. Por tanto, la mayoría de los países han modificado sus legislaciones, a fin de dotarlas de los requisitos necesarios para estimular su participación en el mundo laboral, tanto en los negocios como en la vida política nacional.

En este sentido, el Reporte Global 2010, emitido por el FEM entre 134 países, identifica a los que encabezan las menores desigualdades de género, como primeros lugares menciona a los países nórdicos, como: Islandia (1), Noruega (2), Finlandia (3) y Suecia (4). Asimismo se presenta la posición anual del FEM 2010, en la que México se encuentra en los niveles con mayores desigualdades. Destacan entre las últimas posiciones con mayor IDG entre los países de la región a: El Salvador (90), México (91) y Belice (93). En la Tabla 16, se observa la posición mundial respecto al IDG que tiene México en relación con los países latinoamericanos. El lugar número 134, último lugar del Reporte Anual 2010, es Yemen.

Tabla 16. Posición Mundial en Igualdad de Género, Resultado del análisis de la Región en encuesta a 134 países, FEM 2010

Trinidad y Tobago	21
Cuba	24
Costa Rica	28
Argentina	29
Nicaragua	30
Barbados	31
Bahamas	36
Guyana	38
Panamá	39
Ecuador	40
Jamaica	44
Chile	48
Honduras	54
Colombia	55
Uruguay	59
Perú	60
Venezuela	64
Paraguay	69
República Dominicana	73
Bolivia	76
Brasil	85
El Salvador	90
México	91
Belice	93
Suriname	102
Guatemala	109

Fuente: FEM 2010 en los países de Latinoamérica y el Caribe. Enero 2011

Asimismo, México se encuentra en el lugar 114 de 133 países, en cuanto a la participación de las mujeres en la fuerza laboral y se ubica entre las naciones latinoamericanas con menor

participación femenina. En lo que respecta a los Índice de Desarrollo Humano (IDH), y al IDG lo superan todos los países excepto Malasia, Turquía e India.

El Reporte Mundial del FEM 2010 informó que se han sumado más mujeres que nunca al ámbito laboral; sin embargo, ni la mayoría de los Gobiernos ni las grandes empresas en el mundo están aprovechando en su totalidad los talentos femeninos, como tampoco ha llegado a los bolsillos de ellas la igualdad en el pago de sus salarios en comparación con los de los hombres.

De acuerdo con ese mismo Reporte, México está retrasado en los temas de participación económica y oportunidades, ocupa el lugar 110 a nivel mundial. El ranking señala que la participación de la fuerza laboral sigue siendo inequitativa, razón por la cual, México ocupa el lugar 111; posición casi idéntica para la desigualdad salarial por trabajos similares, en la cual se posiciona en el lugar 112 a nivel mundial, donde las mujeres tienen ingresos menores que los hombres. En este sentido, el comentario del propio Reporte Global 2010 dice que: “eso no está bien” y lanza una pregunta sin respuesta: ¿por qué no les estarán pagando lo mismo a las mujeres?

El Reporte Global 2010 muestra grandes progresos en esta materia a nivel mundial, pero advierte que existe aún mucho camino por recorrer para compensar a las mujeres y hacer verdaderos ajustes equitativos para fomentar su permanencia en el ámbito laboral, sobre todo en lo que respecta a la vida de pareja dentro del hogar. Los hombres aún no participan de forma decidida y contundente en este ámbito, como se espera, como tampoco las mujeres cuentan con el apoyo a la protección en la maternidad. Lo anterior, lo único que muestra es que no existe una respuesta favorable para el adelanto de las mujeres a nivel mundial.

El FEM analiza también que: “se están cerrando brechas de desigualdad entre mujeres y hombres en temas como salud y educación”; de hecho, los datos actuales muestran en el Informe del FEM que de los 134 países en materia de Salud, el 96% ha acortado estas brechas y 93% en Educación, lo que significa que se han cerrado, como sucede en México. Sin embargo, solo el 60% de las brechas de desigualdad en la Participación Económica están cerradas. Señala el FEM que:

“el progreso de un país se logra cuando se obtienen rendimientos de la inversión realizada en los temas de salud o en la educación de las niñas y cuando las mujeres encuentran formas de conciliar su vida laboral y familiar con su pareja, así como cuando la maternidad es compatible con la participación económica de las mujeres”. FEM 2010.

Informa, en general, que cuando se cierran las brechas de desigualdad de género, el país obtiene la base para construir una sociedad próspera y competitiva, independientemente, de su nivel de ingresos:

“Los países pueden optar por integrar la igualdad de género y otros objetivos de inclusión social en su programa de crecimiento y tendrán el potencial para crecer más rápido. O, puede correr el riesgo de enterrar su potencial competitivo, al no capitalizar a la mitad de sus recursos humanos y al no hacer uso del incentivo económico que representa cerrar las brechas de desigualdad de género en salud, educación, oportunidades económicas y el poder político.”

Como se puede consultar en la Revista del PNUD, México y las sociedades del Conocimiento. Competitividad con Igualdad de Género (2010: 10). A continuación se muestra en la Tabla 17 un cuadro comparativo mundial sobre los cuatro índices que considera el FEM para establecer niveles de competitividad, desarrollo humano, empoderamiento y desigualdad de género.

**Tabla 17. Comparativo Mundial. Según los 4 Índices del FEM
Competitividad, Desarrollo Humano, Empoderamiento y Desigualdad de Género**

País	Lugar en el IEC 2007 (140 países)	Lugar en el ICG (2009-2010)	Lugar en el IDH 2009 (182 países y territorios)	Lugar en el IPG 2009 (109 países y territorios)	Lugar en el IDG 2009. (155 países y territorios)
México	29	60	53	39	48
Hong Kong, China	21	11	24	n. d.	22
España	24	33	15	11	9
República de Corea	27	19	26	61	25
Grecia	34	71	25	28	21
Chile	39	30	44	75	41
Malasia	40	24	66	68	58
Turquía	53	61	79	101	70
India	101	49	134	n. d.	114

Fuente: Sitio en la web: México y las sociedades del Conocimiento. Competitividad con Igualdad de Género. PNUD. México. (2010: 10).

5.4.1 Áreas de oportunidad para México, según el Foro Económico Mundial 2010

Entre las variables consideradas para cada país, México obtuvo, dentro de los 12 pilares para la competitividad, las evaluaciones más bajas en cuatro de ellos, como son: instituciones, educación superior y capacitación, eficiencia del mercado laboral e innovación. Esto hizo que México ocupara el lugar 62 de 133 países, cayó ocho posiciones, respecto al año anterior. Comparte calificaciones similares con países miembros de la OCDE, como Turquía, y es superado por economías emergentes, como República de Corea, Polonia, Portugal y República Checa.

Tabla 17. Áreas de Oportunidad para México, según el Informe sobre competitividad Global 2009-2010

Áreas de Oportunidad para México de acuerdo con el Informe sobre Competitividad Global 2009-2010	Lugar que ocupa México entre 133 países
Ineficiencia de Instituciones Públicas	101
Rigidez del mercado laboral: regulación excesiva, impuestos salariales altos, altas contribuciones sociales	115
Insuficiente mercado de bienes	90
Sistema de educación superior	74
Sistema de educación superior para entrenar a científicos/as e ingenieros/as	94
Creación de un ambiente propicio para la adopción de nuevas tecnologías	71
Generación de nuevas tecnologías	78

Fuente: Sitio en la web: México y las sociedades del Conocimiento. Elaboración con base en el Informe de Competitividad Global 2009 – 2010 del Foro Económico Mundial. (2010: 9).

Para hacer el análisis del caso y de la política de igualdad de género en esos rubros, se evidencia que la desigualdad entre mujeres y hombres es uno de los principales obstáculos para lograr una mayor competitividad en México. Es importante considerar que la desigualdad de género está íntimamente relacionada con otras variables que las discrimina aún más, como son: la etnia, la edad, la religión y la clase social, mismas que pueden perjudicar a las mujeres doble o triplemente.

Como es sabido, las mujeres representan poco más de la mitad de la población mexicana, pero es de advertirse que no son la mitad de la población estudiantil, ni ocupan la mitad de los cargos de toma de decisiones, como tampoco son la mitad del PEA y aún están muy lejos de ocupar el 50% en los niveles de poder en la APF.

Asimismo y de acuerdo con el INEGI y la CONAPO (2006), las mujeres representan el 51.2%, en tanto que los hombres el 48.8% de la población en edad productiva, por lo que las condiciones de

desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso formal al mercado laboral no son iguales. Por tal motivo, reducen las posibilidades de fortalecer la capacidad productiva del país y el mantenimiento del sistema de pensiones, entre otras situaciones.

Por último, en las estimaciones de la CONAPO en el año 2009 se estableció que el número de hogares mexicanos ascendió a: 27 millones 513,560 hogares, de los cuales 21.5 millones son encabezados por hombres y 6.5 millones por mujeres. Significa que cerca del 23.5% de los hogares ya son dirigidos por ellas (México y las Sociedades del Conocimiento: competitividad con Igualdad de Género. PNUD).

5.4.2 Principales impactos en el ámbito laboral

Para conocer la evolución de la participación económica de las mujeres, a poco más de diez años de la creación del INMUJERES en México, es necesario realizar un análisis del comportamiento de ambos sexos (hombres y mujeres que son los grupos-objetivo) en el ámbito de la ocupación y el empleo durante el periodo 2000-2010. Para ello se tomaron como referencia encuestas nacionales y otras fuentes que son de elaboración propia, para dar a conocer el panorama general de la ocupación y el empleo en México.

Asimismo, en este capítulo se realizó un estudio cuantitativo para conocer los avances que han tenido las mujeres en el ámbito laboral. Las áreas seleccionadas para la valoración general de los impactos sociales como resultantes de la política gubernamental de género en México fueron: la política de género nacional, frente al contexto internacional, según el FEM; el aprovechamiento del talento femenino en el ámbito laboral y los principales impactos producidos en la sociedad a una década de la creación del INMUJERES, según información de la STPS. Es importante señalar que para la elaboración del estudio comparativo que se presenta en este capítulo 5, se recurrió a la Maestra Alma Clarisa Rico Díaz, experta en la situación de las mujeres trabajadoras en México y los cuadros fueron elaborados, de manera especial, para esta tesis doctoral.

5.5 Población económicamente activa

La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) es una encuesta de hogares que permite analizar los datos de empleo y ocupación en México. La población ocupada en México pasó de 38.1 millones de personas en 2000 a 44.2 millones en 2010, lo que significa un incremento de 16.03% en 2010 respecto a 2000, como se observa en la Tabla 18. Sin embargo, las mujeres tuvieron una tasa de crecimiento de 27.83%, al pasar de 13 millones de mujeres ocupadas en 2000 a 16.8 millones de mujeres ocupadas en 2010, mientras que la tasa de crecimiento para los hombres, por su lado, es de 9.89%.

Como se puede analizar en la gráfica Tasas de crecimiento anual de la participación económica de hombres y mujeres en México en 2000-2010, existe un pronunciado crecimiento de la participación económica de las mujeres con tasas que van del 2.35 al 4.73% de crecimiento anual en ese periodo. Sin embargo, a partir de 2007 empieza a disminuir el crecimiento y llega a sólo el 1.34% en 2010.

Tabla 18. Población ocupada en México y tasas de crecimiento anual por sexo 2000-2010

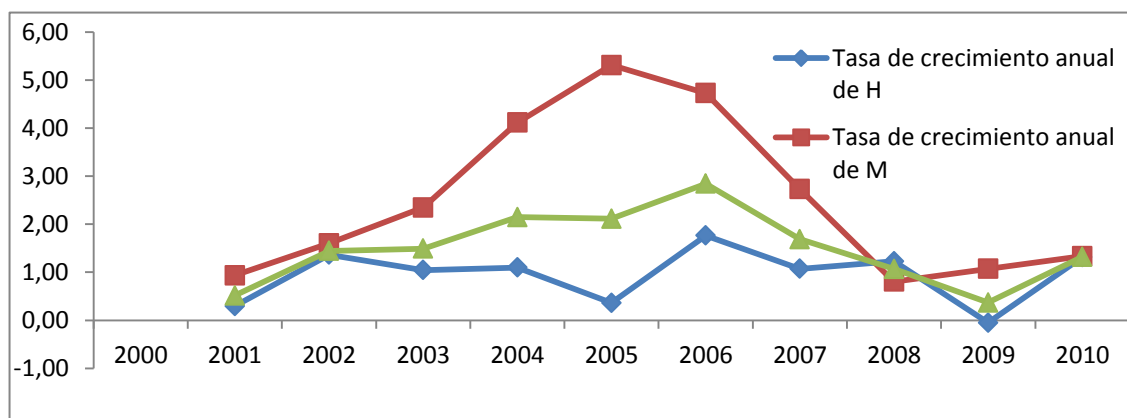
Número de Personas	Poblacion Ocupada 2000-2010		Total	Tasa de crecimiento anual de H	Tasa de crecimiento anual de M	Tasa de crecimiento anual Total
	Hombre	Mujer				
2000	25,090,015	13,051,777	38,141,792			
2001	25,164,308	13,173,711	38,338,019	0.30	0.93	0.51
2002	25,507,535	13,384,440	38,891,975	1.36	1.60	1.44
2003	25,773,636	13,698,765	39,472,401	1.04	2.35	1.49
2004	26,056,852	14,262,649	40,319,500	1.10	4.12	2.15
2005	26,151,076	15,020,036	41,171,112	0.36	5.31	2.11
2006	26,612,132	15,730,126	42,342,259	1.76	4.73	2.84
2007	26,897,559	16,159,764	43,057,323	1.07	2.73	1.69
2008	27,227,536	16,289,646	43,517,182	1.23	0.80	1.07
2009	27,214,101	16,464,002	43,678,103	-0.05	1.07	0.37
2010	27,571,505	16,683,879	44,255,384	1.31	1.34	1.32

Elaboración especial para esta tesis doctoral por la Mtra. Alma Clarisa Rico Díaz, Directora de Políticas Laborales para la mujer y la infancia., en la STPS en México. Marzo de 2011.

La gráfica 10 muestra el comportamiento de la tasa de crecimiento de hombres y mujeres ocupados en el periodo. La participación económica de las mujeres está por encima de la media total y siempre por encima de la tasa similar a la de los hombres. Ello tiene varias implicaciones:

las mujeres llegaron para quedarse en el mercado laboral y es creciente su incorporación a la vida productiva.

Gráfica 10.- Tasas de crecimiento anual de la participación económica de hombres y mujeres en México en 2000-2010



Elaboración especial para esta tesis doctoral por la Mtra. Alma Clarisa Rico Díaz, Directora de Políticas Laborales para la mujer y la infancia, en la STPS en México. Marzo de 2011.

El análisis de los datos que nos muestra el Cuadro de Población Ocupada, según la duración de la jornada de trabajo y su respectiva gráfica, muestra que, en su mayoría, hombres y mujeres trabajan más de 40 horas a la semana; es decir, existe una cultura laboral que no valora el tiempo ni la productividad de los recursos humanos o que fundamenta su reducción de costos precisamente en la sobre jornada.

Tabla 19. Población Ocupada, según duración de la Jornada de Trabajo. México, 2000-2010

	Población Ocupada según duración de la jornada de trabajo, 2000-2010																	
	No Trabajo la Semana		Menos de 15 Horas		de 15 a 24 Horas		de 25 a 34 Horas		de 35 a 39 Horas		de 40 a 48 Horas		de 49 a 56 Horas		Más de 56 Horas		No Especificado	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
1995	394,984	213,520	984,408	1,401,348	1,639,320	1,467,286	1,657,695	1,359,639	1,606,455	893,411	8,808,841	3,369,006	3,147,742	882,772	3,804,191	949,625	64,996	6,947
1996	526,606	358,234	768,696	1,187,672	1,555,329	1,503,078	1,568,440	1,403,516	1,537,852	946,654	9,273,142	3,745,446	3,419,645	992,529	4,228,144	923,098	24,266	6,254
1997	381,331	232,120	809,518	1,419,786	1,446,145	1,519,644	1,550,834	1,600,504	1,464,484	971,425	9,841,403	4,036,790	3,482,268	1,198,006	4,876,339	1,063,596	24,482	6,124
1998	535,822	359,638	846,495	1,415,157	1,680,671	1,668,242	1,589,313	1,421,986	1,788,485	1,183,676	11,075,769	4,400,182	2,999,808	940,572	3,958,305	981,248	17,823	8,501
1999	329,026	169,874	655,992	1,258,341	1,280,203	1,577,125	1,225,548	1,350,680	1,619,327	1,099,183	12,481,631	5,100,507	3,110,364	952,533	4,088,198	965,644	15,409	278
2000	518,038	401,693	625,774	1,166,900	1,431,180	1,549,590	1,516,590	1,452,329	1,683,846	1,167,816	12,187,796	5,218,867	3,175,933	1,028,577	3,943,589	1,063,810	7,270	2,194
2001	551,375	405,936	656,473	1,179,004	1,477,897	1,577,599	1,540,370	1,511,446	1,810,492	1,252,637	12,572,729	5,298,006	2,962,045	965,681	3,591,497	982,776	1,431	628
2002	521,772	378,072	660,045	1,179,165	1,499,021	1,656,597	1,502,823	1,492,037	1,952,660	1,322,420	12,942,617	5,414,589	2,933,073	969,091	3,492,696	971,998	2,830	472
2003	565,823	419,996	773,516	1,302,487	1,694,605	1,713,197	1,609,444	1,576,837	1,944,535	1,299,189	12,426,143	5,256,942	3,092,339	1,067,117	3,664,418	1,062,466	2,815	536
2004	615,214	474,250	875,583	1,457,765	1,781,153	1,787,678	1,616,419	1,585,830	1,754,310	1,252,592	11,973,499	5,413,662	3,390,134	1,128,769	4,048,429	1,161,440	2,111	664
2005	723,734	544,307	947,406	1,534,413	1,728,554	1,809,394	1,694,096	1,726,344	1,554,878	1,217,854	10,363,150	5,154,604	4,136,130	1,494,949	4,821,551	1,478,440	151,578	59,732
2006	721,519	559,772	941,653	1,633,198	1,835,979	2,006,553	1,824,604	1,848,966	1,564,318	1,179,410	10,307,255	5,405,414	4,286,616	1,531,128	4,964,018	1,501,906	166,172	63,779
2007	761,012	577,095	1,074,128	1,775,629	1,894,334	2,069,501	1,890,766	1,894,561	1,622,487	1,220,335	10,329,798	5,471,162	4,234,469	1,524,114	4,916,482	1,559,390	174,084	67,978
2008	740,652	542,903	1,063,257	1,747,514	1,917,605	2,033,846	1,835,112	1,854,774	1,622,047	1,228,230	10,598,945	5,693,139	4,266,282	1,568,436	4,991,933	1,556,469	191,704	64,336
2009	834,221	633,564	1,117,741	1,754,385	2,086,986	2,140,821	1,987,586	1,910,214	1,603,961	1,226,524	10,287,472	5,591,989	4,136,787	1,555,923	4,982,160	1,584,535	177,188	66,048
2010	749,116	581,557	1,183,137	1,853,937	2,215,569	2,183,692	1,960,557	1,858,583	1,599,438	1,237,969	10,435,509	5,731,461	4,223,504	1,576,740	5,030,195	1,586,331	174,479	73,610

Elaboración especial para esta tesis doctoral por la Mtra. Alma Clarisa Rico Díaz, Directora de Políticas Laborales para la mujer y la infancia., en la STPS en México, Marzo de 2011.

Resulta interesante comparar el comportamiento de hombres y mujeres, según su jornada laboral, en el periodo 2000-2010. Se observa cómo las mujeres mantuvieron un crecimiento en todas las

jornadas, mientras que los hombres disminuyeron su participación en la jornada de 40 a 48 horas para incrementarla en la de 49 a 56 horas.

Tabla 20. Población ocupada según su posición en la ocupación. México, 2000-2010.

	Población ocupada según su posición en la ocupación, 2000-2010											Tasa de crecimiento 2000-2010
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
HOMBRES												
Empleadores	1,410,244	1,470,777	1,461,619	1,428,157	1,435,755	1,603,911	1,701,705	1,752,427	1,663,441	1,569,265	1,700,945	20.6
Trabajadores por su Cuenta	6,301,766	6,346,534	6,415,299	6,520,283	6,515,463	6,330,707	6,178,020	6,081,744	6,002,081	6,264,972	6,232,633	-1.1
Trabajadores Asalariados	15,801,902	15,803,504	16,032,315	16,277,193	16,597,643	16,780,414	17,403,069	17,748,770	18,247,582	18,047,046	18,262,401	15.6
Trabajadores sin Pago	1,556,530	1,532,551	1,588,073	1,533,775	1,494,001	1,435,798	1,329,339	1,314,619	1,314,432	1,332,819	1,375,000	-11.7
Otros Trabajadores	19,574	10,943	10,230	14,228	13,990	246	0	0	0	0	526	-97.3
Subtotal hombres	25,090,015	25,164,308	25,507,535	25,773,636	26,056,852	26,151,076	26,612,132	26,897,559	27,227,536	27,214,101	27,571,505	9.9
MUJERES												
Empleadoras	244,062	246,873	254,652	238,724	268,321	312,729	364,856	399,908	376,481	359,638	382,146	56.6
Trabajadoras por su Cuenta	2,725,290	2,839,593	3,018,874	3,210,182	3,337,063	3,348,779	3,478,788	3,567,537	3,586,307	3,814,209	3,833,498	40.7
Trabajadoras Asalariadas	8,500,075	8,467,258	8,489,713	8,611,896	9,019,661	9,696,946	10,231,375	10,502,037	10,685,016	10,720,040	10,897,290	28.2
Trabajadoras sin pago	1,580,441	1,617,928	1,619,592	1,636,865	1,636,784	1,661,509	1,654,759	1,690,281	1,641,843	1,570,116	1,570,945	-0.6
Otras trabajadoras	1,909	2,060	1,609	1,098	821	75	348	0	0	0	0	-100.0
Subtotal mujeres	13,051,777	13,173,711	13,384,440	13,698,765	14,262,649	15,020,036	15,730,126	16,159,764	16,289,646	16,464,002	16,683,879	27.8

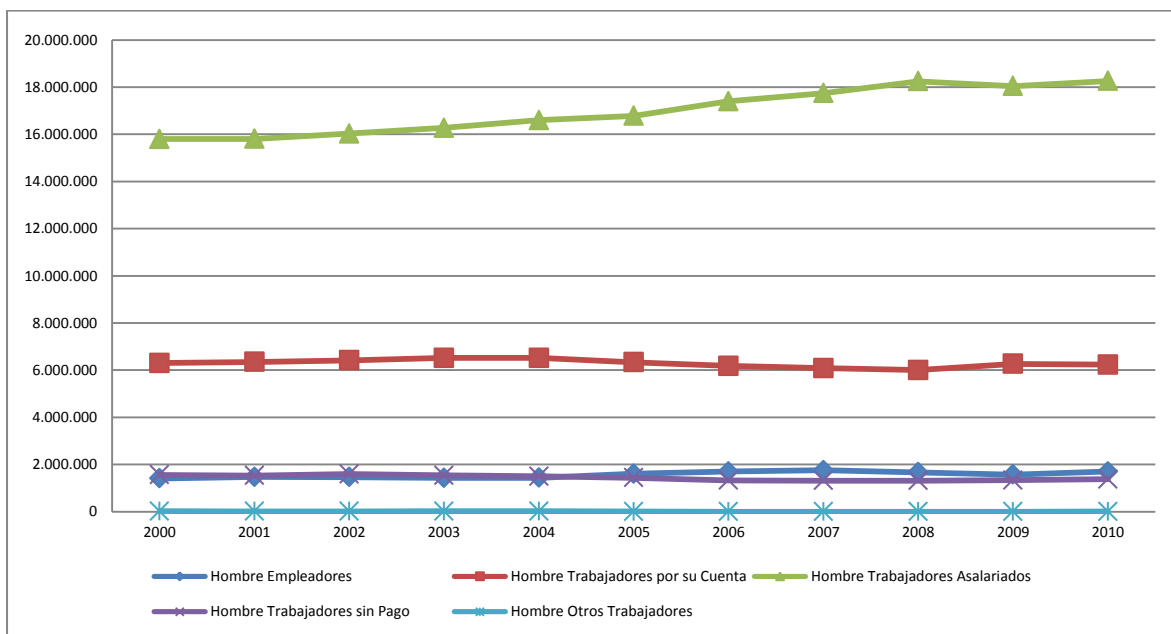
Elaboración especial para esta tesis doctoral por la Mtra. Alma Clarisa Rico Díaz, Directora de Políticas Laborales para la mujer y la infancia., en la STPS en México, Marzo de 2011.

Resulta ilustrativo analizar las gráficas que se derivan de este cuadro y que presentan en forma visible el incremento de las mujeres en todos los índices⁷⁷, tal como se muestran a continuación: El crecimiento de la población ocupada según su posición en el trabajo muestra que las mujeres empleadoras crecieron en 56.6% mientras que los hombres solo lo hicieron en 20.6%. En cambio, las mujeres trabajadoras por su cuenta crecieron 40.7%; posición que para los hombres disminuyó absolutamente en el periodo 2000-2010, ya que decreció en 1.1% y finalmente, las mujeres asalariadas crecieron en 28.2% y los hombres asalariados solo crecieron en 15.6%.

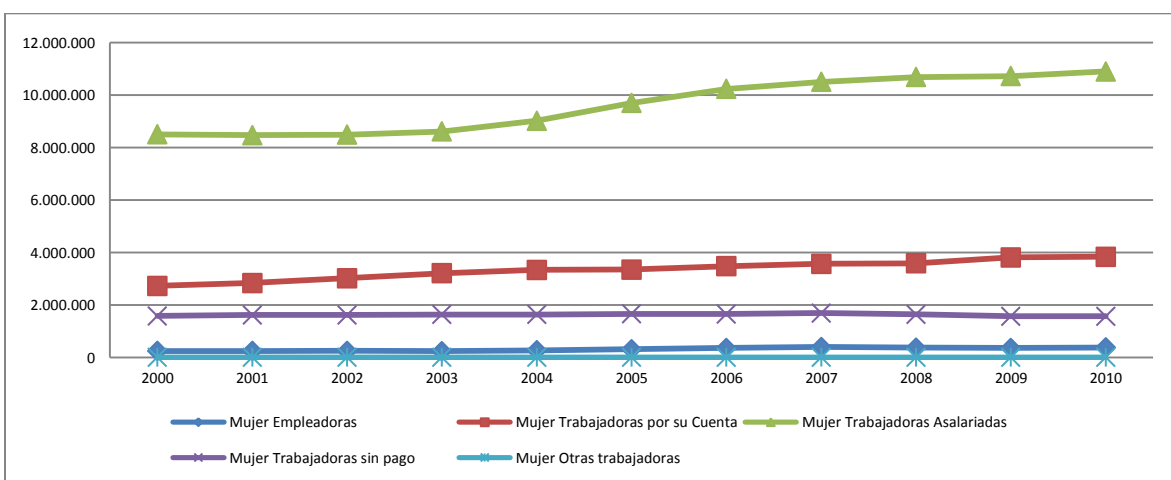
⁷⁷ La ENOE, clasifica las posiciones en el trabajo de la siguiente manera:

- Empleador/a: Trabajador independiente que ocupa personas a cambio de una remuneración económica en dinero o en especie.
- Trabajador/a por su Cuenta: Persona ocupada que desempeña su oficio o profesión, solo o asociado con otros; no tiene trabajadores remunerados a su cargo, pero puede disponer de trabajadores (familiares o no familiares) sin pago alguno.
- Trabajador/a asalariado: Persona ocupada que recibe un pago por su trabajo por parte de la unidad económica para la que labora.
- Trabajador/a sin pago o no remunerados: Persona ocupada que no recibe ningún tipo de pago (monetario o en especie), por su ocupación. Aunque es susceptible de recibir algún tipo de prestaciones.

Gráfica 11. Hombres ocupados según su posición en el trabajo. México, 2000-2010



Gráfica 12. Mujeres ocupadas según su posición en el trabajo. México, 2000-2010



Las 2 Gráficas. Elaboración especial para esta tesis doctoral por la Mtra. Alma Clarisa Rico Díaz, Directora de Políticas Laborales para la mujer y la infancia., en la STPS en México. Marzo de 2011.

Analizar la informalidad de la población ocupada permite dar cuenta de la cantidad de personas que realizan su trabajo en condiciones de alta fragilidad, al no contar con ninguna protección ni

acceso a la seguridad social, como se muestra en el cuadro sobre condición de informalidad. En este ámbito, las mujeres tienen un crecimiento mayor en la evolución de la informalidad. La tasa de crecimiento de la informalidad en las mujeres es de 42.96% en el periodo 2000-2010, mientras que la tasa de crecimiento para los hombres en la informalidad para ese mismo periodo, es de 19.79%. No deja de sorprender que, no obstante lo anterior, en el sector formal también creció la participación de las mujeres, dado que tuvieron un incremento de 18.09%.

Tabla 21. Población Ocupada según condición de informalidad. México, 2000-2010

	Poblacion ocupada según condición de informalidad 2000-2010					
	Informal		Agropecuario		Formal	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2000	9,638,578	6,592,344	5,906,311	826,438	9,545,126	5,632,995
2001	9,704,763	6,684,491	5,912,391	855,410	9,547,154	5,633,811
2002	10,068,555	6,940,777	5,974,442	818,461	9,464,538	5,625,202
2003	10,454,724	7,292,634	5,773,864	786,404	9,545,049	5,619,727
2004	10,657,138	7,675,588	5,607,034	758,452	9,792,680	5,828,608
2005	10,637,173	8,306,637	5,411,501	752,024	10,102,402	5,961,376
2006	10,712,173	8,536,135	5,258,695	736,306	10,641,264	6,457,686
2007	10,830,061	8,734,212	5,101,787	740,752	10,965,711	6,684,800
2008	11,053,712	8,878,853	5,101,496	701,128	11,072,329	6,709,665
2009	11,335,988	9,241,708	5,178,270	622,617	10,699,844	6,599,678
2010	11,545,643	9,424,604	5,191,779	607,331	10,834,083	6,651,943
Tasa de crecimiento	19.79	42.96	-12.10	-26.51	13.50	18.09

Elaboración especial para esta tesis doctoral por la Mtra. Alma Clarisa Rico Díaz, Directora de Políticas Laborales para la mujer y la infancia., en la STPS en México. Marzo de 2011.

En México, hombres y mujeres perciben ingresos de manera desproporcionada. Las mujeres están en desventaja y perciben los menores salarios, por tanto, existe una desigualdad de género en materia salarial. Se observa que una gran parte de mujeres percibe de uno a dos salarios mínimos. No obstante, si se analizan las tasas de crecimiento del periodo 2000-2010, se observa que los hombres decrecieron entre los que ganan menos de un salario mínimo, los que perciben de uno a dos salarios mínimos y los que percibieron más de diez salarios mínimos. Mientras tanto, las mujeres crecieron en todos los niveles de ingresos, desafortunadamente también en 12.2% entre los que perciben menos de un salario mínimo, y pasaron de 2.6 millones en el 2000 a 2.9 millones en el año 2010.

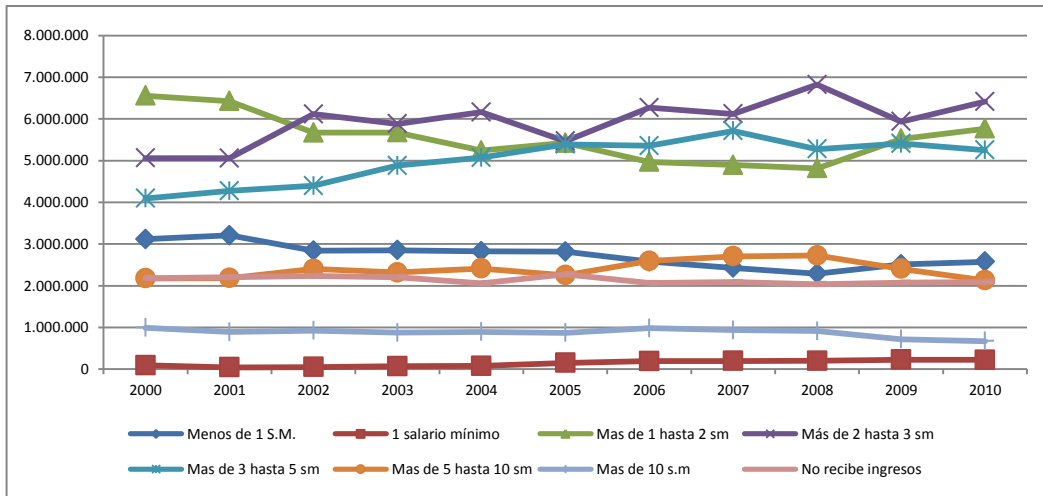
Tabla 22. Población Ocupada por sexo y niveles de ingresos. México, 2000-2010

POBLACION OCUPADA SEGÚN SEXO Y NIVEL DE INGRESOS 2000-2010												
HOMBRES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Tasa de crecimiento 2000-2010
Menos de 1 S.M.	3,114,371	3,207,727	2,840,270	2,851,675	2,823,818	2,815,071	2,577,959	2,429,798	2,288,888	2,508,711	2,573,550	-17.4
1 salario mínimo	90,685	44,131	50,405	67,861	75,566	149,785	190,322	197,371	199,833	226,001	222,256	145.1
Más de 1 hasta 2 sm	6,558,500	6,426,258	5,671,252	5,674,664	5,239,359	5,426,666	4,969,812	4,897,192	4,816,546	5,520,413	5,766,471	-12.1
Más de 2 hasta 3 sm	5,062,104	5,058,283	6,116,605	5,880,584	6,160,057	5,466,350	6,268,098	6,118,465	6,822,975	5,933,724	6,413,233	26.7
Más de 3 hasta 5 sm	4,095,328	4,272,633	4,397,839	4,879,500	5,073,723	5,389,193	5,356,535	5,711,178	5,275,688	5,410,337	5,252,016	28.2
Más de 5 hasta 10 sm	2,177,097	2,182,823	2,400,281	2,316,054	2,413,251	2,252,534	2,592,722	2,704,737	2,725,240	2,405,590	2,130,704	-2.1
Más de 10 s.m	994,365	891,362	926,254	873,396	895,874	871,554	983,078	935,044	914,702	718,188	671,081	-32.5
No recibe ingresos	2,184,298	2,203,713	2,231,532	2,207,828	2,058,245	2,273,730	2,064,835	2,087,899	2,037,799	2,071,433	2,091,773	-4.2
Nivel de Instrucción	813,269	877,380	873,098	1,022,074	1,316,961	1,506,194	1,608,772	1,815,876	2,145,866	2,419,706	2,450,419	201.3
MUJERES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Menos de 1 S.M.	2,601,042	2,694,374	2,497,963	2,531,195	2,558,769	2,894,021	2,730,460	2,696,412	2,583,576	2,846,251	2,919,516	12.2
1 salario mínimo	48,775	24,189	28,229	37,986	36,460	91,708	104,073	121,051	129,570	137,519	147,537	202.5
Más de 1 hasta 2 sm	3,792,209	3,784,673	3,635,442	3,740,250	3,799,104	3,866,307	3,803,004	3,952,658	3,969,892	4,306,742	4,476,644	18.0
Más de 2 hasta 3 sm	2,023,623	2,058,156	2,405,696	2,315,487	2,570,912	2,507,956	3,089,253	3,113,169	3,335,337	2,826,703	2,933,763	45.0
Más de 3 hasta 5 sm	1,593,228	1,588,225	1,707,993	1,923,436	1,895,963	2,099,125	2,154,097	2,253,941	2,150,385	2,215,602	2,238,215	40.5
Más de 5 hasta 10 sm	853,324	822,169	913,387	860,838	951,698	930,892	1,085,966	1,123,786	1,113,946	1,043,942	905,886	6.2
Más de 10 s.m	223,570	194,546	188,403	201,156	226,099	246,600	294,166	272,911	266,238	227,752	197,783	-11.5
No recibe ingresos	1,617,351	1,657,121	1,651,910	1,667,222	1,669,984	1,702,330	1,694,047	1,738,810	1,682,772	1,606,890	1,606,306	-0.7

Elaboración especial para esta tesis doctoral por la Mtra. Alma Clarisa Rico Díaz, Directora de Políticas Laborales para la mujer y la infancia., en la STPS en México. Marzo de 2011.

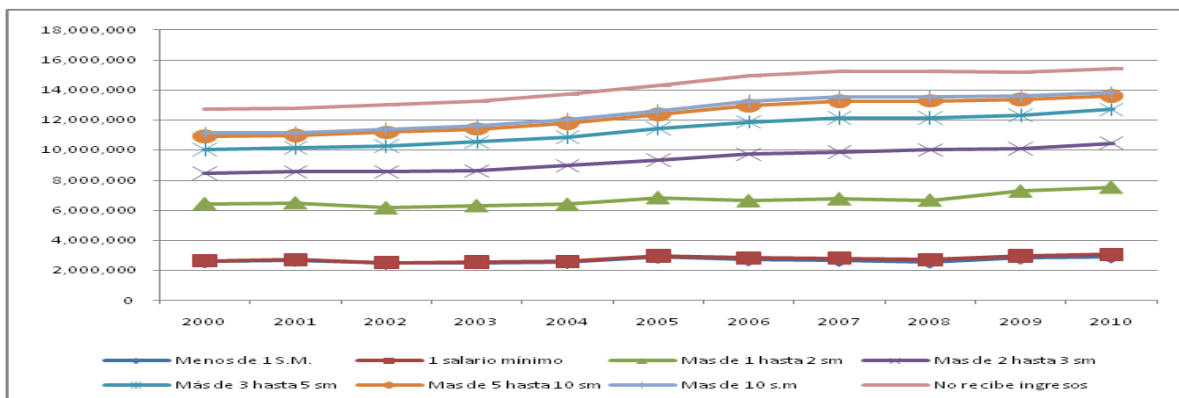
De este comportamiento se derivan las dos gráficas siguientes que muestran los altibajos que han tenido los hombres en el mercado laboral en cuanto a percepciones, mientras que para las mujeres su comportamiento ha sido más constante y a la alza.

Gráfica 13. Hombres ocupados por nivel de ingresos. México, 2000-2010



Elaboración especial para esta tesis doctoral por la Mtra. Alma Clarisa Rico Díaz, Directora de Políticas Laborales para la mujer y la infancia., en la STPS en México. Marzo de 2011.

Gráfica 14. Mujeres ocupadas por nivel de ingresos. México, 2000-2010

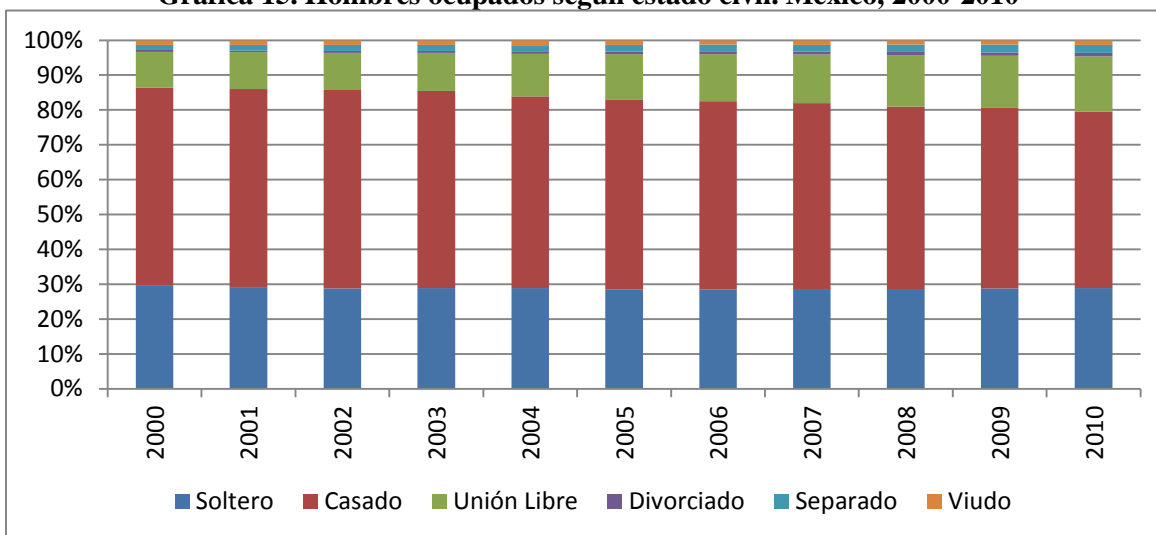


Elaboración especial para esta tesis doctoral por la Mtra. Alma Clarisa Rico Díaz, Directora de Políticas Laborales para la mujer y la infancia., en la STPS en México. Marzo de 2011.

El análisis de la población ocupada según sexo y estado civil nos permite un primer acercamiento hacia el estado civil como condicionante para la participación de las personas, especialmente de las mujeres, en el mercado de trabajo.

La composición por estado civil, desagregada por sexo, contiene diferencias sustanciales entre hombres y mujeres. La tendencia 2000-2010 de los hombres ocupados muestra que la proporción de hombres solteros se ha mantenido, mientras que la proporción de hombres casados del total de ocupados, ha disminuido. Significa que se ha incrementado la cantidad de hombres en unión libre y divorciados.

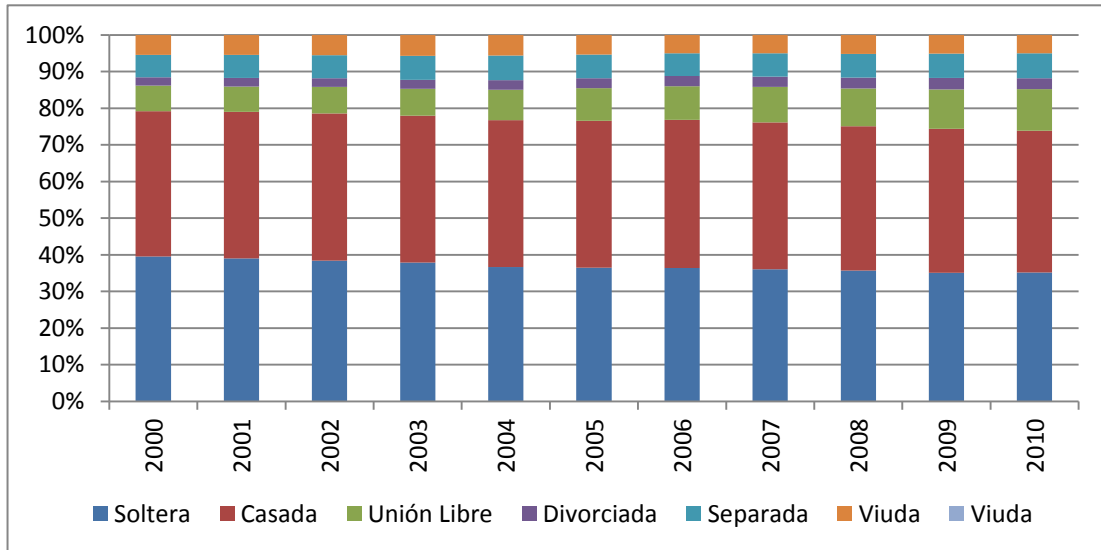
Gráfica 15. Hombres ocupados según estado civil. México, 2000-2010



Elaboración especial para esta tesis doctoral por la Mtra. Alma Clarisa Rico Díaz, Directora de Políticas Laborales para la mujer y la infancia., en la STPS en México. Marzo de 2011.

Por su parte, las mujeres ocupadas en el periodo 2000-2010 cambiaron su composición por estado civil y por año, mientras que para 2000 la mayor proporción eran mujeres solteras, para 2010 son las mujeres casadas las que ocupan la mayor proporción. Crecen en forma significativa las mujeres en unión libre, divorciadas y separadas.

Gráfica 16. Mujeres ocupadas según estado civil. México, 2000-2010



Elaboración especial para esta tesis doctoral por la Mtra. Alma Clarisa Rico Díaz, Directora de Políticas Laborales para la mujer y la infancia., en la STPS en México. Marzo de 2011.

Para el periodo 2000-2010, las tasas de crecimiento de las personas según su estado civil muestran en forma notoria el crecimiento de 112.1% de las mujeres en unión libre y de los hombres divorciados que incrementaron su participación en 106.6%; aunque tanto mujeres como hombres en unión libre, divorciados y separados, crecieron de manera exorbitante.

Estas tasas muestran que las mujeres trabajadoras desarrollan esquemas familiares de mayor fragilidad, lo que las expone a la necesidad de aceptar condiciones de trabajo más desfavorables. Sin que ello signifique que la unión libre significa menos responsabilidades *per se* para los hombres.

**Tabla 23. Tasa de Crecimiento de la población ocupada según sexo y estado civil.
México, 2000-2010**

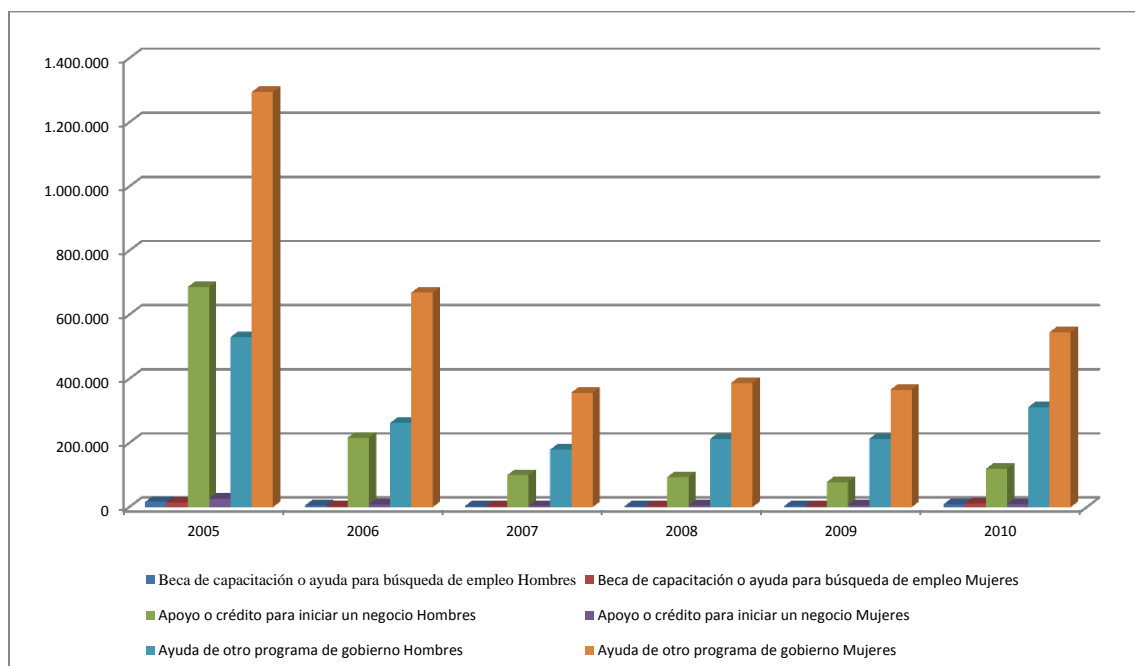
Hombre	Soltero	10.4
	Casado	1.8
	Unión Libre	74.7
	Divorciado	106.6
	Separado	81.9
	Viudo	11.1
	No esp.	-77.1
Mujer	Soltera	16.2
	Casada	27.4
	Unión Libre	112.1
	Divorciada	71.6
	Separada	46.1
	Viuda	19.3
	No específica	-80.7

Elaboración especial para esta tesis doctoral por la Mtra. Alma Clarisa Rico Díaz, Directora de Políticas Laborales para la mujer y la infancia., en la STPS en México. Marzo de 2011.

En una población tan desigual como la mexicana es importante analizar los apoyos adicionales que reciben las y los trabajadores para complementar sus necesidades familiares o buscar desarrollar alguna actividad productiva.

Los datos de la Población Ocupada por Condición de Apoyo reflejan que solo las mujeres cuentan con otros apoyos del Gobierno, que son los relacionados con el Programa Oportunidades; es decir, perciben un apoyo complementario para mejorar su nivel de vida a través de transferencias económicas, y condicionadas a brindar seguimiento a la educación y salud de sus hijos/as.

Gráfica 17. Distribución de apoyos del Gobierno por sexo: 2005-2010



Elaboración especial para esta tesis doctoral por la Mtra. Alma Clarisa Rico Díaz, Directora de Políticas Laborales para la mujer y la infancia., en la STPS en México. Marzo de 2011.

Sin embargo, por la incorporación de las mujeres al trabajo se hizo necesario que estas accedieran también a las becas para mejorar su posición en la búsqueda de empleo. Hasta 2010 las mujeres representaron mayor número que los hombres en estos apoyos. No obstante, a los hombres jefes de familia se les brindan mayores oportunidades de empleo.

Los impactos producidos en la sociedad mexicana a partir de la creación del INMUJERES y de la implementación de la política de igualdad de género en el ámbito laboral, pueden resumirse de la siguiente manera: La tasa de crecimiento de la participación económica de las mujeres va en aumento creciente. Las mujeres sufren prácticas laborales discriminatorias que se manifiestan en mayor segregación laboral y en menor acceso a los salarios, prestaciones, apoyos y créditos para proyectos productivos. Las nuevas características personales y familiares de la población ocupada, así como la incorporación misma de las mujeres, hacen necesaria la instrumentación de una política pública que abarque todos los ámbitos de la vida nacional y, en especial, que las prácticas laborales sean adaptadas a estas nuevas necesidades, a esta nueva realidad: a la igualdad entre mujeres y hombres. En el ámbito laboral, es necesario que en los próximos años se logre la igualdad de oportunidades en todos los procesos administrativos, incluyendo el acceso

a los altos niveles y a la toma de decisiones, a los salarios, a las responsabilidades y a los beneficios. La no discriminación de las mujeres debe ser erradicada en los próximos años. Se debe empezar por impulsar políticas que procuren la conciliación de la vida laboral y la vida familiar.

5.6 Avance del empoderamiento de las mujeres en México

El trabajo remunerado en la población femenina incrementa su poder de negociación dentro y fuera de la familia. A esta realidad, dentro de la filosofía del feminismo, se le conoce como: empoderamiento (o nivelación en relación con los hombres); la remuneración por su trabajo incrementa su poder; lo que significa que “empodera a las mujeres trabajadoras” al no depender económicamente de su pareja, como también les brinda capacidad de ahorro. De esta manera, pueden auto-realizar inversiones más productivas y pagar créditos, tienen la capacidad de hacer una mayor inversión en salud y en la educación de sus hijos/as. En este sentido es importante empoderar a las mujeres a nivel comunitario, porque así florece el desarrollo económico de la región y se promueve el capital humano en las siguientes generaciones. Proyectos ideales para estas zonas son las microempresas que han resultado exitosas.

Los avances de las mujeres en participación política en México y en puestos de toma de decisión aún son insuficientes en todos los órdenes de gobierno y en el sector privado. En particular, la incorporación de las mujeres en el terreno de la política ha avanzado muy lentamente, según el 7° y 8° Informes consolidados de México sobre cumplimiento de la CEDAW- 2011, el cual se puede consultar en la web. A continuación se describe la situación de las mujeres en este ámbito:

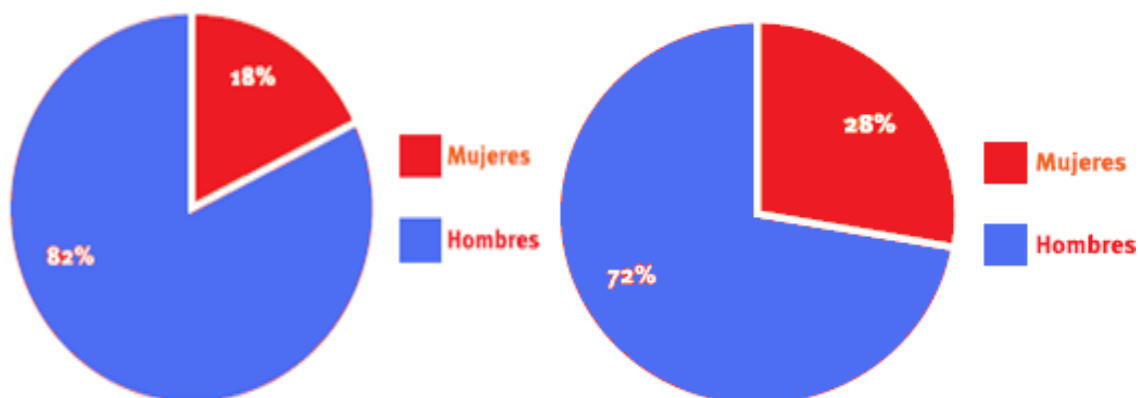
a) Poder Ejecutivo

A junio de 2010 se registró la menor participación femenina en las Secretarías de Estado de los últimos años. De las titularidades representan el 8%; es decir, son ocupadas por ellas, únicamente, dos Secretarías de 25, la de Relaciones Exteriores y la de Turismo. Respecto a las Subsecretarías, las mujeres ocupan 12 de las 60 posiciones, significa que ocupan el 20.3%.

b) Poder Legislativo

La composición de la igualdad de género de las diferentes legislaturas que han integrado el Poder Legislativo da muestra de ello. En los últimos diez años, de la LVIII Legislatura (2000-2003) a la Legislatura LXI (2009-2012), el porcentaje de senadoras se incrementó 6.3%, y el de diputadas aumentó 11%: pasó de 20 senadoras en el año 2000, a 27 en 2010, y de 80 diputadas a 135 en los mismos años. Sin embargo, la participación femenina en ambas Cámaras sigue siendo inferior al 30%, 21.9% y 28.1% respectivamente, como se observa en las siguientes gráficas que se encuentran en México y las sociedades del conocimiento.

Gráfica 18. Integración por sexo del Senado de la República y de la Cámara de Diputados. Legislatura LXI

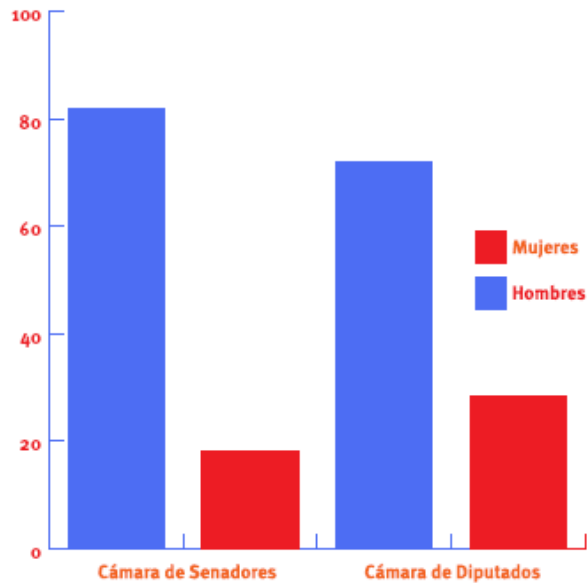


Fuente: México y las sociedades del conocimiento. Competitividad con igualdad de género (2010: 28).

Sin embargo, en las elecciones políticas recientes, julio de 2012, la integración de la Legislatura LXII tendrá, como nunca antes, el 37% de mujeres; lo que significa un 10% más que la Legislatura anterior.

En el trienio 2009-2012, de las 59 Comisiones Ordinarias de la Cámara de Senadores, solamente diez están presididas por una mujer: Administración, Cultura, Derechos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, Distrito Federal, Educación, Igualdad de Género, Recursos Hidráulicos, Reglamento y Prácticas Parlamentarias, y Relaciones Exteriores.

Gráfica 19. Integración por sexo de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados



Fuente: México y las sociedades del conocimiento. Competitividad con igualdad de género (2010: 28).

Asimismo, de las 44 Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados, solamente ocho están presididas por una mujer: Atención a Grupos Vulnerables, Cultura, Desarrollo Metropolitano, Distrito Federal, Equidad y Género, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, y Población, Fronteras y Asuntos Migratorios.

En los Congresos Estatales a julio de 2010, las mujeres representaban 21.7% de los diputados locales, mientras que en las presidencias municipales, instancias de gobierno de mayor cercanía con la población, la participación de las mujeres es mínima. En julio de 2010 la representación femenina era de apenas 5.3%; es decir, de 2,438 municipios del país, solamente 135 son presididos por mujeres.

En el caso de Síndicos y Regidores, sin ser suficiente, mejora el incremento en la participación femenina. En 2004, las mujeres representaban 4.1% los síndicos y 23.2% los regidores. Estas cifras se incrementaron a 18.7% y 32.6% respectivamente en julio de 2010.

Tabla 24. Ocupación de Cargos de elección popular, 2008 y 2009

Cargo	Mujeres	2008 Total ambos sexos	% Mujeres	Mujeres	2009 Total ambos sexos	% Mujeres
Gobernadores/as	2	32	6.3%	1	32	3.2%
Senadores/as	25	128	19.5%	27	126	21.4%
Diputados/as	118	500	23.6%	136	500	27.2%
Diputados Locales	237	1,141	20.8	251	1,137	22.1%
Presidentes/as Municipales	112	2,437	20.8%	135	2,438	5.5%
Síndicos/as	366	2,313	15.8%	411	2,338	17.6%
Regidores	4,687	15,902	29.5%	5,113	15,682	32.6%

En los registros del INMUJERES, cálculos a partir del INAFED en el Sistema Nacional de Información Municipal. Versión 7.0 (en línea), México (datos a agosto de 2008 y a febrero de 2010). Asamblea Legislativa del Distrito Federal (en línea), México (consultado el 29 de septiembre de 2008 y el 06 de abril de 2010 en: <http://www.asambleasd.gob.mx/>). A) INMUJERES, cálculos con base en CONAGO, Listado de Gobernadores Miembros de la CONAGO (en línea), México, (consultado el 29 de septiembre de 2008 y el consultado el 07 de abril de 2010 en: <http://www.conago.org.mx/>). B) Senado de la República (en línea en <http://www.senado.gob.mx/>) y de la Cámara de Diputados (en línea en: www.cddhcu.gob.mx/, consultados el 29 de septiembre de 2008 y el 16 de abril de 2010). * En la Cámara de Senadores hay un total de 128 integrantes, al momento de la consulta solo se registraban 126 (dato 2010). C) El Estado de Oaxaca cuenta con 18 municipios que no tienen información del presidente(a) municipal, por lo cual suman en 2008, 2,437 municipios y en 2010, 2,438 municipios.

c) Poder Judicial

En la Suprema Corte de Justicia de la Nación son dos Ministras de once Ministros. A partir de 2009 a la fecha ninguna mujer es Consejera en el CJF. De 2006 al 2010 aumentó ligeramente la participación en los cargos de Juezas de Distrito y Magistradas de Tribunales Colegiados (Magistrados/as de Tribunales Unitarios y Colegiados).

5.7 Importancia de la transversalidad de la perspectiva de género y el empoderamiento de las mujeres

Los dos mecanismos fundamentales para lograr con éxito la nueva política pública para erradicar la desigualdad de género, son: La transversalidad de la perspectiva de género y el empoderamiento de las mujeres

5.7.1 Importancia de la transversalidad de la perspectiva de género⁷⁸

La opacidad ante las múltiples desigualdades de género ha existido siempre. El sistema patriarcal se encarga de no ver o de ignorar que la mitad de la población, las mujeres, se encuentra en una posición de subordinación, opresión y dependencia de los hombres. Por tanto, no se hace patente o no le conviene al Gobierno ni a sus intereses, reconocer que existe tal desigualdad. Por ello, desde el tiempo de la Revolución francesa surge el feminismo como una corriente filosófica y política modernizadora que busca la emancipación de la mujer en su sentido pleno y lucha incansablemente por conquistar todos sus derechos.

Asimismo es importante resaltar que en la medida que las mujeres obtienen poder, al dejar de estar subordinadas a los hombres, ellos lo pierden por ser quienes ejercen su dominio en cualquier ámbito de la vida. En el poder no existen cesiones. El hecho real es reconocer que nadie está dispuesto a perder ni un solo centímetro de poder. Entonces, la lucha por la paridad o la igualdad de género en la vida cotidiana y en las estructuras de poder, se reduce a pequeños avances o conquistas en permanente negociación. Por ello, no se debe perder de vista que genera en los hombres resistencias.

Razón por la cual es una exigencia reconocer la importancia de implementar la transversalidad de la perspectiva de género, en la estructura de la APF como un sistema metodológico. Lo que

⁷⁸ Perspectiva o Enfoque de género (*Glosario de género*: 58 y 112). Es la “forma de observar la realidad con base en las variables ‘sexo’ y ‘género’ y sus manifestaciones en un contexto geográfico, étnico e histórico determinado. Este enfoque permite visualizar y reconocer la existencia de relaciones de jerarquía y desigualdad entre hombres y mujeres expresadas en opresión, injusticia, subordinación, discriminación mayoritariamente hacia las mujeres”.

También podría homologarse con el término “perspectiva de género”, debido a que se define como “el enfoque o contenido conceptual que le damos al género para analizar la realidad y fenómenos diversos, evaluar las políticas, la legislación y el ejercicio de derechos, diseñar estrategias y evaluar acciones...”.

Desde este punto de vista, se considera que se trata de una “perspectiva teórico-metodológica”, que implica una forma de ver la realidad y una forma de intervenir o actuar en ella.

La perspectiva de género se caracteriza por ser “inclusiva”, al incorporar al análisis otras categorías como la “clase”, la “etnia” y “edad”; asimismo observar y comprender cómo opera la discriminación al abordar aspectos de la realidad social y económica de mujeres y hombres, con el fin de equilibrar sus oportunidades para el acceso equitativo a los recursos, los servicios y el ejercicio de derechos.

Igualmente, el enfoque de género permite cuestionar el “androcentrismo” y el “sexismo” existente en los ambientes sociales y laborales, al mismo tiempo que propone estrategias para erradicarlos; visibiliza las experiencias, intereses, necesidades y oportunidades de las mujeres con miras al mejoramiento de las políticas, programas y proyectos institucionales; y, por último, aporta herramientas teóricas, metodológicas y técnicas para formular, ejecutar y evaluar estrategias que conduzcan al empoderamiento de las mujeres.

significa atravesar por la corriente principal⁷⁹ de la APF todas las políticas públicas. De esta forma, impactará cada partida presupuestal, cada política y cada acción a las mujeres y a los hombres indistintamente. Es un método eficiente que permite integrar, destrabar y hacer visibles las desigualdades de género.

Las feministas han definido, con gran claridad, el significado de *mainstreaming* o la transversalidad de la perspectiva de género. En julio de 1997 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC)⁸⁰ definió este concepto en los siguientes términos:

“Transversalizar la perspectiva de género es 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. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, formen parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales. De manera tal, que ambos sexos puedan beneficiarse de ellas igualmente y se impida que esta desigualdad perpetúe. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros.” (ECOSOC, 2011)

Más adelante, en 2005, el Grupo de Expertos/as del Consejo de Europa, elaboró una definición más completa y detallada. Señalaron que el *mainstreaming* o la transversalidad de género o perspectiva de género⁸¹:

“Es la organización (o la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de dichas políticas”. (ECOSOC. 2011)

Es una forma de observar la realidad con base en las variables sexo y desigualdad de género, así como sus manifestaciones en contextos determinados; se basa en el reconocimiento explícito por considerar el género (es decir, a los hombres y a las mujeres) como construcción social y cultural de procedencia histórica, que puede y debe ser transformada. La metodología del enfoque de

⁷⁹ Corriente principal. Vocablo que proviene del idioma inglés, que significa *mainstreaming*. La definición literal de *mainstream* es: “la corriente principal de un río”. Lo que se entiende, en términos de la política de género y dentro de la economía y la política, como que induce a que se atravesase la *perspectiva de género* a todos los procesos de las administraciones públicas, a sus dependencias e instituciones y lo mismo sería en el sector privado y en las instituciones de la sociedad civil que dependen de ellos.

⁸⁰ Consultado el 25 de abril de 2011 en: <http://www.un.org/en/ecosoc/>

⁸¹ Consultado el 25 de abril de 2011 en: http://www.sernam.cl/pmg/archivos_2007/pdf/Art_MainstreamingUE.pdf

género contribuye a la humanización de la sociedad y el desarrollo, puesto que en cualquier análisis se debe incluir a hombres y a mujeres por igual. Al presentarse los datos desagregados por sexo se logra una visión de la realidad más útil y eficaz frente a las actuaciones públicas y civiles. Su objetivo principal es la integración del principio de igualdad de oportunidades, en todas las políticas y prácticas cotidianas, evitar los desequilibrios y desigualdades existentes en la sociedad, así como acabar con las distintas formas de discriminación.

Dentro del análisis de la nueva gobernanza o democracia moderna, las políticas públicas deben diseñarse bajo una planeación incluyente, con sentido práctico que defina con claridad a la población beneficiada, así como con la capacidad de medir los impactos en la sociedad en forma permanente, para corregir el rumbo con oportunidad y eficiencia (Aguilar Villanueva, 2010a: 33). De ahí la importancia y el reconocimiento de uno de los principales mecanismos para reducir la desigualdad entre mujeres y hombres, el cual es precisamente, la correcta aplicación de institucionalizar perspectiva de género.

5.7.2 Importancia del empoderamiento de las mujeres

El cambio de paradigma patriarcal que significó la Revolución Francesa se sostuvo en el sentido de hacer a los hombres libres e iguales entre sí, considerarlos como ciudadanos con derechos, al mismo tiempo que relegó a las mujeres al ámbito lo privado, con todo lo que ello significa, la gran lucha feminista impuso como el más alto de sus baluartes, el reconocimiento de las mujeres, como actores de primer orden y en igualdad de circunstancias en todos los espacios de la sociedad, con obligaciones, oportunidades, derechos y responsabilidades al mismo nivel que los tienen los hombres. Así, cuando las mujeres acceden al trabajo —la mayoría de las veces las contratan cuando hace falta de mano de obra masculina—, lo hacen bajo condiciones inferiores, expuestas al maltrato y subordinación a los hombres, lo que genera un fenómeno mundial que devalúa el trabajo femenino al considerarlo inferior y remunerado a menor escala.

Es necesario mencionar el momento que viven las mujeres profesionistas, las cuales están transitando por el camino de la superación y el esfuerzo, destruyendo barreras infranqueables y desatando todo aquello que las ha tenido esclavizadas a la tiranía del sistema patriarcal. La

mayoría que trabaja fuera del hogar está consciente de luchar en una contienda desigual, ardua e intransigente, que están expuestas al despojo de la riqueza, del acceso al poder y de la toma de decisiones. Tras su incansable lucha por obtener la igualdad en derechos y oportunidades, la realidad para ellas es desalentadora porque saben que aún no entran de lleno al espacio público. Mientras, se percatan que los hombres, persisten instalados en el androcentrismo y no aceptan compartir obligaciones y responsabilidades en el ámbito privado. En su significado pragmático, ellas advierten y viven una desigualdad de género abismal, entre el ámbito público (laboral-salarial- remunerado) y el privado (doméstico-invisible-gratuito).

Ante esta realidad, es imprescindible ahondar en la filosofía del empoderamiento, la cual tiene su origen en el enfoque que se le dio a la educación popular, desarrollada a partir del trabajo en los años 60 de Paulo Freire (1976), quien lo definió como:

“El empoderamiento es el proceso por el cual las personas fortalecen sus capacidades, confianza, visión y protagonismo como grupo social para impulsar cambios positivos de las situaciones que viven. Aunque el empoderamiento es aplicable a todos los grupos vulnerables o marginados, su nacimiento y su mayor desarrollo teórico se ha dado en relación con las mujeres. Se refiere al proceso por el cual las mujeres acceden al control de los recursos (materiales y simbólicos) y refuerzan sus capacidades y protagonismo en todos los ámbitos. Paulo Freire (1976: 78).

Desde el enfoque feminista, el empoderamiento de las mujeres incluye tanto el cambio individual, como la acción colectiva, e implica la alteración radical de los procesos y estructuras que reproducen la posición subordinada de las mujeres como género. En este sentido, cobra importancia el trabajo y la nueva definición de funciones del INMUJERES y de los institutos de las mujeres a nivel estatal y municipal.

Resulta fundamental reconocer que el empoderamiento de las mujeres significa un incremento de la capacidad individual para ser más autónomo y autosuficiente, así como tener más espíritu emprendedor para estudiar, crear microempresas y empujar por su cuenta en la escala social. A nivel macro, cuando muchas mujeres avanzan en el empoderamiento, implica mejorar el acceso tanto a los mercados como a las estructuras políticas, más aún cuando logran participar en la toma de decisiones económicas y políticas.

Es importante que, en estos centros de formación y capacitación, las mujeres puedan terminar los ciclos de estudio inconclusos (primaria, secundaria, preparatoria o técnica en informática) a fin de poder acceder tres tipos de poderes, como pueden ser: a) el social, el acceso a la base de riqueza productiva; b) el político, acceso al proceso de toma de decisiones; y c) el psicológico, entendido en el sentido de potencialidad y capacidad individual.

De esta manera, es necesario iniciar el desarrollo personal fortaleciendo la confianza en sí misma, la autoestima⁸² y las capacidades individuales para responder a las necesidades propias; al mismo tiempo, al asistir a los nuevos Institutos de la mujer, convertidos en auténticos centros de formación personal, podrán mejorar sus relaciones cercanas. Se les entrenará a desarrollar la capacidad de negociar e influir en las relaciones y en la toma de decisiones, así como se les enseñará a compartir y a formar parte de un grupo, con decisiones colectivas basadas en la cooperación, la responsabilidad compartida y el esfuerzo conjunto. Los institutos deberán trabajar por su empoderamiento, lo cual implica ayudarles a recuperar su autoestima y la creencia de que están legitimados los derechos que les conciernen. Para este nuevo proceso de concienciación que experimentarán las mujeres (algunas a largo plazo) será necesario reclutar personal docente, capacitado en varias disciplinas, a fin de impulsar su desarrollo personal.

Asimismo es necesario valorar y fortalecer su forma de relacionarse, su sensibilidad para hacer y ejercer el poder, dado que estos aspectos son diferentes tanto en hombres como en mujeres. Al interactuar, como se aprecia en el ámbito educativo, se nutren las partes para dar una más completa aportación a sus actuaciones. Por ello, mientras las mujeres no alcancen su propio empoderamiento y estén al mismo nivel que los hombres, no se puede hablar de igualdad en ninguno de los sentidos, mucho menos en el sentido de igualdad de oportunidades.

Por lo que se hace necesario hacer una distinción importante del criterio de empoderamiento, el cual es un ingrediente indispensable para fortalecer la autoestima de cada mujer en cada rincón del planeta. La mayoría de ellas en la actualidad aún no cuenta con el poder, la libertad ni la

⁸² Autoestima (*Glosario de género*: 22): Es una valoración interna que un ser humano realiza de sí mismo. Tiene por tanto una significación no solo subjetiva, sino además psicológica acerca de cómo se observa desde su propia perspectiva humana. Al tener este carácter subjetivo, se estaría indicando que lo importante para mantener una adecuada autoestima, no es cómo me perciben los demás, sino cómo me siento y cómo me veo internamente. Producto de esa observación se puede tener una idea o actitud de aprobación o de desaprobación de uno/a mismo/a).

autonomía indispensable para desarrollarse a plenitud, en ocasiones, ni siquiera para interactuar en la vida.

Asimismo, el empoderamiento de las mujeres es fundamental para desarrollar otros criterios, como: la autonomía, la corresponsabilidad de la vida personal y laboral, la responsabilidad compartida y la conciliación, entre otras. La conciliación entendida como la posibilidad de que las mujeres puedan compatibilizar con los hombres, la esfera privada y la pública (laboral, política y social), bajo el criterio fundamental de corresponsabilidad, referido este a la necesidad de que hombres y mujeres sean titulares de los mismos derechos, se erijan al mismo tiempo en responsables de deberes y obligaciones y compartan, de igual manera, los espacios públicos y los privados. Corresponsabilidad que deberá extenderse a otros espacios de la vida, como pueden ser: la posesión de bienes y dinero, las oportunidades en el mercado laboral, las responsabilidades familiares y la toma de decisiones en ambos lugares.

El origen de uno de los mayores fenómenos de la globalización es el fenómeno de la feminización de la pobreza. Fenómeno que caracteriza a las mujeres como un triple sujeto subordinado: mujeres, inferiores y pobres; en su mayoría, dedicadas al trabajo doméstico no remunerado o con salarios disminuidos para destino y uso del gasto familiar, del cual no reciben beneficios directos. De la misma manera, si su emancipación es la búsqueda de la igualdad con los hombres, ellas están conscientes de que jamás podrán acceder al ámbito de lo público, mientras los hombres no cumplan con la obligación de atender la responsabilidad de compartir las tareas que lo esperan en el hogar.

Por tanto, una de las principales conclusiones de esta tesis doctoral es reconocer que la mayor desigualdad en la que viven millones de personas en México y en el mundo entero, la más evidente y la que tiene raíces históricas profundas, es, sin duda, la que existe entre mujeres y hombres. Vale nombrar y recordar, junto con las académicas feministas, los fenómenos que acarrea la desigualdad de género, los que cuando han logrado exponerlos a la luz pública y hacerlos visibles, no encuentran una solución, como pueden ser: la doble jornada laboral, la feminización de la pobreza, la cadena de cuidados, todas las formas de discriminación, en especial la laboral y la salarial, la violencia de género y otras más.

Asimismo, en el debate abierto sobre la condición de las mujeres frente a un sistema dominado por hombres, se generan conceptos y valores humanos que describen la realidad a partir de una mirada femenina. Por ello se ha discutido en esta tesis doctoral, el valioso desarrollo de la filosofía feminista, sobre todo aquella que se discute como: el feminismo de la igualdad. Desde el punto de vista de esta investigación, se concluye también la transversalidad del enfoque (o perspectiva) de género que se debe implementar, como sistema metodológico, en la planeación y programación de la estructura de la política nacional, como una corriente principal que trastoque todas las actuaciones en los espacios públicos y privados; así como, en forma particular, esté presente en el diseño e implementación de cada una de las políticas públicas de la APF.

5.8 La igualdad de género como vínculo del desarrollo económico

La promoción de la igualdad de género, según el Banco Mundial⁸³, es considerada de suma importancia para lograr los cambios sociales e institucionales esperados; en especial, porque propicia un crecimiento económico sostenible y un desarrollo favorable en los países. Dentro del contexto del mundo laboral, se estima que la igualdad entre mujeres y hombres incluye los siguientes elementos: 1. Igualdad de oportunidad y trato en el empleo. 2. Igualdad de remuneración por trabajo de igual valor. 3. Igualdad de acceso a condiciones seguras y saludables de trabajo y a la seguridad social. 4. Igualdad en materia de sindicalización y negociación colectiva. 5. Igualdad en el acceso a un desarrollo profesional significativo. 6. Equilibrio entre trabajo y vida familiar que sea justo tanto para mujeres, como para hombres. 7. Igualdad de participación en la toma de decisiones a todos los niveles.

El Banco Mundial admite que las mujeres suelen estar en una posición de desventaja frente a los hombres en el ámbito laboral. Considera que la promoción de la igualdad de género implica atender la urgente necesidad de empoderarlas (o nivelarlas a los hombres) y de propiciarles nuevas perspectivas de desarrollo. Al mismo tiempo, explica que los efectos negativos existentes en las relaciones de poder y las expectativas de los hombres, se deben a la cultura que se inculca desde la infancia a los niños, a los hijos varones, en forma de estereotipos sobre lo que significa pertenecer al sexo masculino. Dice que deben eliminarse y brindarles un trato igualitario a las mujeres y a las niñas. Sugiere también promover la libertad: educarlos para ser libres,

⁸³ Banco Mundial en su Informe sobre el Desarrollo Mundial 2012 "Igualdad de Género y Desarrollo".

desarrollarse y tomar decisiones de acuerdo con sus intereses personales y sus capacidades, sin limitaciones impuestas por roles o estereotipos de género⁸⁴ o prejuicios.

Al respecto, la OIT ha adoptado en sus políticas un enfoque integral que procura la igualdad de género y el trabajo decente. Esto implica trabajar en favor de la igualdad de oportunidades de empleo, por medio de medidas que mejoren el acceso de las mujeres a la educación, la capacitación y los servicios de salud, tomando en consideración el papel que desempeñan las mujeres en la economía del hogar. Algunos ejemplos de este tipo de acciones son las medidas que deben tomar los Gobiernos para que los trabajadores puedan equilibrar sus ingresos con los de sus parejas, así como inculcarles el compartir con ellas las responsabilidades laborales, sociales y familiares. También invita a los patrones o empleadores a estimular a los y las trabajadores con reconocimientos e incentivos por las actuaciones exitosas en favor de la empresa o la institución, así como aplicar medidas de acción positiva para la maternidad, el cuidado infantil y los permisos a ambos padres.

Reporta el Banco Mundial en el mismo Informe que, a pesar de los indudables avances que en materia laboral, las mujeres solo han alcanzado el 40% de los puestos de trabajo, y que persiste aún la gran desigualdad que tienen con los hombres. El documento señala que esta desigualdad se manifiesta, principalmente, en discriminación laboral, inequidad de ingresos, violencia y falta de acceso a servicios de salud, educación y financieros.

En este sentido, la directora del Banco Mundial para México y Colombia, Gloria Grandolini, hizo énfasis en que el mejoramiento de las oportunidades de trabajo para las mujeres no solo significa un avance, sino una mayor oportunidad de desarrollo económico a nivel global y apuntó que deben replantearse las perspectivas del mercado laboral con políticas públicas de igualdad de género a mediano plazo. Por estas razones, la política de igualdad de género, como vínculo para

⁸⁴ Estereotipos de género. (*Glosario de género*: 61), Los estereotipos son creencias sobre colectivos humanos que se crean y comparten en y entre los grupos dentro de una cultura determinada. Los estereotipos solo llegan a ser sociales cuando son compartidos por un número de personas dentro de un grupo o entidades sociales (comunidad, sociedad, país y otros) a partir de convencionalismos que no toman en cuenta sus características, capacidades y sentimientos de manera analítica.

También referidos como estereotipos sexuales, reflejan las creencias populares sobre las actividades, los roles, rasgos, características o atributos que caracterizan y distinguen a las mujeres y a los hombres. De esta forma, son las imágenes culturales que se asignan a los sexos, por ejemplo que los hombres visten de azul y las mujeres de rosa, o que ellas son sentimentales y los hombres no tienen derecho a llorar. Su eliminación es un factor importante para lograr la igualdad entre los sexos.

el desarrollo económico en América Latina, representaría un aumento en la productividad hasta de un 11% en AL y, a nivel global, de hasta de un 4%, lo que se vería reflejado en un mayor bienestar para la población en general.

El mencionado Informe del Banco Mundial señala también que el acceso al mercado laboral y las oportunidades de educación para las mujeres, han mejorado durante los últimos 20 años a nivel mundial, donde el 51% de la matrícula universitaria son mujeres. A pesar de este incremento, en cuanto a ingresos, la brecha salarial entre hombres y mujeres aún persiste. Reconoce que por cada dólar que percibe un hombre, la mujer recibe 80 centavos por el mismo trabajo. Menciona además que uno de los principales obstáculos para alcanzar mayor igualdad en el ámbito laboral es, sin duda, la cultura patriarcal, donde todavía queda un largo camino por recorrer para lograr la aceptación de la capacidad y el talento de las mujeres; así como la aceptación de los hombres para compartir la responsabilidad, la educación de los hijos y todas las tareas que recaen en las mujeres en el ámbito privado.

En México, el porcentaje de mujeres que realiza estas labores sin ayuda, alcanza el 75%, mientras que en países como Francia es del 50%. El aumento en las oportunidades laborales para las mujeres, como la reducción de la brecha salarial, son temas prioritarios para todos los Gobiernos. Al acortar estas brechas de desigualdad de género se verá reflejado no solo en una mayor producción, sino en mayor desarrollo económico. Para cualquier Gobierno, impulsar la política pública de la igualdad de género en el ámbito laboral y salarial, debe ser un tema prioritario, puede significar un salto a la frontera de la producción para generar mayor desarrollo económico⁸⁵.

⁸⁵ Los países que invierten en promover el estatus social y económico de la mujer suelen tener menos pobreza. Por ejemplo, un año adicional de escolaridad secundaria en las niñas puede aumentar su salario en el futuro en 10% a 20%. Los estudios también indican que incrementar el empleo femenino en la industria de la confección –donde la mayoría son mujeres jóvenes– se asocia a tasas de fecundidad más bajas. En 2006, el 51% de toda la asistencia de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), el fondo del Banco Mundial para los países más pobres, incluía el género en las operaciones de los proyectos. En 2007, el Banco puso en marcha el Plan de Acción sobre Cuestiones de Género (GAP, por sus siglas en inglés) con el fin de centrarse en el tema en los sectores agrícola, laboral, finanzas e infraestructura. La igualdad de género es clave para alcanzar los ODM.

5.8.1 Medidas de acción positiva en el ámbito laboral

A continuación se mencionan, las principales medidas de acción positiva, que tienden a apoyar a las mujeres en el ámbito laboral y con las que se cuenta actualmente en México:

La Conciliación de la vida laboral y la familiar. Es urgente el establecimiento de medidas que aseguren la conciliación del trabajo, la vida personal y familiar entre las mujeres y los hombres, así como el fomento de la corresponsabilidad en las labores domésticas y en la atención a la familia en toda la población económicamente activa. Estas medidas de acción positiva, así como otros incentivos, son necesarios para asegurar la inclusión y la permanencia formal de las mujeres en el ámbito laboral. Por tanto, las medidas de acción positiva son los principales motores para el desarrollo económico de las mujeres.

En México se debe promover, con mayor fuerza, un cambio estructural que impacte la conciencia de los hombres, dado que persiste la doble jornada para las mujeres sin el apoyo de los hombres. Doble jornada laboral que representa un desgaste para las trabajadoras y es una de las principales causas de su segregación de los altos niveles. La participación de los hombres en las tareas del hogar es prácticamente nula, por tanto, en México los roles y estereotipos, tanto femeninos como masculinos, permanecen intactos.

Medidas de protección de la Maternidad. La Ley Federal del Trabajo en México, respecto a las prestaciones laborales, establece una licencia de maternidad de doce semanas para todas las mujeres, esta aplica en el sector público y en el privado, con derecho a goce de salario de 100% por el periodo establecido, y de 50% por un periodo no mayor a sesenta días. Resalta la discriminación en esta licencia, ya que este permiso solo se extiende a las madres biológicas; por tanto, quedan excluidas las madres por adopción. Otra inconsistencia discriminatoria importante consiste en que las mujeres que gozan del permiso de maternidad, corren el riesgo de no cotizar los periodos requeridos para pensiones o beneficios de jubilación, lo cual refleja contradicciones que devienen en discriminación. Las medidas de protección a la maternidad deben abarcar los efectos derivados del embarazo, parto y lactancia con especial atención.

En México, la Ley Federal del Trabajo aún no contempla permisos de paternidad, solo en el Distrito Federal está estipulado su ejercicio. Sin embargo, el otorgamiento de los mismos y las condiciones quedan a discreción de las organizaciones e instituciones que se los brindan. Por tanto, se puede afirmar que aún no se ha avanzado en esta medida de acción positiva.

Medida de protección a los hijos/as de las madres trabajadoras. Otro obstáculo común que se presenta para las mujeres trabajadoras en México se relaciona con el cuidado infantil que se realiza en las estancias o guarderías infantiles. Estos servicios de atención y cuidado infantil son brindados por instancias públicas, privadas y de la sociedad civil; sin embargo, son insuficientes o de acceso limitado para una gran parte de la población.

De acuerdo con las proyecciones de la CONAPO, como apoyo a las madres trabajadoras, existen en México alrededor de 7.6 millones de niños y niñas de cero a cuatro años de edad, de los cuales 469 mil 358 son atendidos en esas estancias infantiles que pueden pertenecer al IMSS, al ISSSTE o a la SEDESOL, como da cuenta el PNUD en su revista México y las sociedades del Conocimiento en su sitio en la web. El Gobierno las subroga a diferentes mujeres que prestan sus hogares para atender a un número determinado de niños; en algunos casos resultan ser un gran riesgo y, por ende, un fracaso. Estos centros deberían propiciar tranquilidad a los padres mientras asisten al trabajo; sin embargo, dentro de este sistema no se cuenta con el control de calidad institucional que se requiere brindar a los hijos/as. Esta ineficiencia gubernamental y otras más impiden que los padres o madres que no cuentan con la prestación o, por alguna razón, no califiquen como beneficiarios/as queden excluidos de conseguir el ingreso de sus hijos.

Horarios laborales en México. Dentro del análisis de la política gubernamental en cuestión, es impostergable la organización de la sociedad civil en torno a corregir los horarios laborales. La llegada de los trabajadores a su centro de trabajo, las entradas de los niños a las escuelas y la circulación de los transportes urbanos y los de carga hacen imposible la vida en las ciudades. El principal problema por el cual gira todo el desorden urbano se centra en las horas que las y los trabajadores laboran (el horario de trabajo debe ser de ocho horas corridas diarias, con una hora para comer). De esta manera, la sociedad empezará a organizarse y permitirá a los hombres y a las mujeres cumplir con sus responsabilidades en el trabajo y en el ámbito privado.

Es importante aclarar, como sucede en las grandes capitales del mundo desarrollado, que no por trabajar un mayor número de horas, aumenta la productividad. Esta creencia es ilógica y absurda. Mantener a toda la plantilla del personal trabajando con horarios superiores a doce horas, es la representación más cercana a un sistema de esclavitud, mas no a un sistema moderno de productividad y eficiencia. Establecer la corresponsabilidad compartida entre el trabajador y sus empleadores, es la manera de empezar a poner en práctica la igualdad laboral.

Especialistas en la materia advierten que la planta productiva del país rendiría más y sería más eficaz, si el horario para sus trabajadores cumpliera con el horario de ocho horas continuas y una hora para comer. Mantener a los trabajadores por más tiempo en los centros de trabajo, arruina los proyectos familiares, destruye los hogares, la conciliación de la vida familiar y laboral se viene abajo y la igualdad de género es imposible de alcanzar. Por tanto, esta medida de acción positiva constituye el cambio. Es la respuesta de la voluntad política del Gobierno a la ciudadanía para poner la primera piedra de la igualdad entre mujeres y hombres.

5.8.2 México ante el desafío de crecer y ser un país competitivo

México enfrenta el gran desafío de avanzar hacia una sociedad con mayor desarrollo humano, de ser competitivo y generador de igualdad de oportunidades entre sus ciudadanos/as. Transitar hacia la democracia implica sumar a las mujeres, no se pueden dar pasos firmes en esa dirección si no se cuenta con el valioso recurso humano que ellas representan. Las decisiones que se tomen al principio de la segunda década, serán definitivas para impactar en el nuevo modelo de ciudadanía que se espera construir en el siglo XXI. México, al igual que los demás países latinoamericanos, ya empezó a caminar en este sentido.

El primer paso para impulsar la competitividad es la integración del principio de igualdad de oportunidades en el conjunto de políticas económica, laboral, social, cultural y artística, con la finalidad de evitar la segregación laboral y eliminar las diferencias retributivas. Empezar a combatir la desigualdad de género en la APF es la gran estrategia para generar el modelo de institución pública y normativa, que reconozca el valor del trabajo de las mujeres y, que de ahí se deriven las demás acciones, sería un éxito rotundo. En pocas palabras, las instituciones del

Gobierno deben constituirse como el modelo en una sociedad que reconoce en esa institución el liderazgo. Es urgente dar los pasos necesarios para implementarlo a fin de potenciar el cambio en el empresariado femenino, incluido el doméstico, hasta lograr impactar todos niveles y todos los ámbitos de la vida nacional.

Asimismo, es necesario avanzar en la conquista de la participación equilibrada de mujeres y hombres en las estructuras de la APF para lograr la participación femenina en la toma de decisiones. Es urgente también poner énfasis en la protección de la maternidad, con especial atención a los efectos derivados del embarazo, parto y lactancia, asegurando el establecimiento de medidas de acción positiva que busquen la conciliación del trabajo y de la vida familiar de las mujeres y los hombres, así como el fomento de la corresponsabilidad de los hombres en las labores domésticas y en la atención a la familia.

Dicho lo anterior, el primer gran cambio que habrán de plantearse a la luz de la discusión académica y política, será el fortalecimiento del Órgano rector de la política de igualdad entre mujeres y hombres. Para ello se propone orientar el debate hacia el fortalecimiento de las atribuciones y responsabilidades que actualmente tiene.

El nuevo Programa para impulsar la política de igualdad entre mujeres y hombres que pretende la sustitución al PROIGUALDAD, se presenta en el capítulo 7 de esta tesis doctoral. Tiene como fuente de inspiración los Programas o Ejes de Actuación y la implementación de los cuatro criterios fundamentales: empoderamiento de las mujeres, ciudadanía, conciliación de la vida familiar y laboral y corresponsabilidad social. De esta manera se espera que, en un plazo no mayor a diez años, se logre en México la plena igualdad entre los sexos.

Por estos motivos se propone una nueva concepción y una nueva estructura del Órgano rector de la política de igualdad de género. Dicha propuesta, revolucionaria y modernizadora, forma parte de una apuesta más amplia en facultades que pretenden fortalecer la democracia al inducir, por medio de la disciplina de la política pública, el empoderamiento de las mujeres en todos los niveles de la sociedad, reconociendo su trabajo en las organizaciones de la sociedad civil y en el sector privado y en el Gobierno. Tendrá como objetivo primordial, promover la igualdad de género y de oportunidades en todos los ámbitos de la vida nacional.

La articulación racional de las relaciones entre hombres y mujeres es uno de los factores que más influyen en el desarrollo y bienestar de una sociedad. Los indicadores de desarrollo que utiliza Naciones Unidas incluyen la situación de las mujeres en todos los ámbitos, porque existe una correlación evidente entre desarrollo e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. La articulación racional de estas relaciones responde a criterios basados en la razón y en la realidad social, no en la naturaleza o la costumbre. Es un hecho que el avance de la igualdad de género, como ha sucedido en otros países, favorecerá la sostenibilidad social y la calidad de vida de los ciudadanos.

La valoración que realiza el FEM en 2010⁸⁶ al respecto señala que:

“[...] más vale contar con ellas para la estrategia en la nueva gobernanza, porque su ausencia empieza a denotar una rémora para la cuenta de resultados [...] Los países pueden optar por integrar la igualdad de género y otros objetivos de inclusión social en su programa de crecimiento y tendrán el potencial para crecer más rápido. O puede correr el riesgo de enterrar su potencial competitivo, al no capitalizar la mitad de sus recursos humanos y al no hacer uso del incentivo económico que representa cerrar la brecha de género en salud, educación, oportunidades laborales y económicas y el poder político”. FEM 2010.

Una sociedad sostenible es la que toma en cuenta las necesidades de los ciudadanos/as y procura mejorar su calidad de vida. Para ello, el FEM 2010 contempla tomar en consideración, al menos, tres ámbitos en la vida de una persona sea hombre o mujer: primero, su vida con los demás y las atenciones que ello supone; segundo, el trabajo remunerado que lo socializa y le da independencia económica; y tercero, el tiempo del que dispone cada persona. Asimismo reconoce que el avance económico en gran parte del mundo desarrollado, se debe a la oportunidad que se les brinda a las mujeres profesionistas, emanadas de las distintas carreras, de participar en las estructuras de poder de la APF o en los Gobiernos locales y en la dirección de empresas. En el diagnóstico mundial, crece día a día, el compromiso de utilizar el talento femenino, por tanto, la mayoría de los países han modificado sus legislaciones, a fin de dotarlas de los requisitos necesarios para estimular su participación en el mundo laboral, tanto en los negocios como en la vida política nacional.

⁸⁶ Consultado el 15 de junio de 2011 en: <http://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2010>

La Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres (LGIMH) es la norma fundamental donde se tienen previstas las políticas de combate a la desigualdad de género, arraigada profundamente en México. Por ello, se tiene prevista, al final de esta tesis doctoral, una propuesta para mejorar esta ley que, sin duda, habría de revisarse y discutirse en la Cámara de Diputados. Las aportaciones de los legisladores serán fundamentales para avanzar en el acercamiento de las mujeres y los hombres, en sus derechos y responsabilidades.

Por último, se reconoce que los procesos de transformación y cambios culturales de un pueblo, de una ciudad o de una nación son difíciles de lograr, la propuesta que se diseñó en esta investigación contempla objetivos estratégicos para dar pasos gigantes en la APF, los cuales obligarán y exigirán al Gobierno repensar y rediseñar todos los planteamientos del orden social para acortar las brechas de desigualdad de género y, así, avanzar hacia la nueva ciudadanía.

CAPÍTULO 6. LA FEMINIZACIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO

Es necesario iniciar la discusión de la pobreza con el mensaje⁸⁷ del Secretario de Naciones Unidas Ban ki-Moon, considerado como una promesa histórica, enviado en el marco de la Cumbre del Milenio de 2000 y suscrito por 189 Jefes de Estado. Respecto a la pobreza, señaló que:

“Se debe acabar con la pobreza extrema en el mundo para 2015. Mensaje dirigido en especial, a los Jefes de Estado, para que los esfuerzos de la Campaña del Milenio, resuelvan este fenómeno mundial, y pidió que se realicen acciones de inmediato, junto con las plataformas nacionales e internacionales de la sociedad civil, las ONG’s y las entidades gubernamentales”. Cumbre del Milenio de 2000.

En el año 2000, tuvo lugar Beijing + 5, a cinco años de haberse celebrado la IV Conferencia Internacional de la Mujer, donde Naciones Unidas lanzó un mensaje a todo el mundo. Advirtió que la pobreza se ha feminizado desde hace más de tres décadas (4 décadas en 2011). Resaltó que de las 1,500 millones de personas que viven con un dólar o menos al día, la mayoría son mujeres. Resultado de sus análisis económicos, comunica también, que las mujeres ganan como promedio, un poco más del 50% de lo que ganan los hombres. Además, que la brecha que separa a los hombres de las mujeres atrapados en el ciclo de la pobreza se sigue ampliando y recomienda a los Gobiernos frenar de inmediato, con políticas públicas exitosas, esta lacerante situación. Señala que en el último decenio se ha extendido aún más hacia las mujeres, al punto que este fenómeno ha sido declarado como: "feminización de la pobreza".

6.1 Definición de la pobreza

En el documento de la CEPAL 2011⁸⁸ se define:

“[...] el concepto de la pobreza desde el enfoque absoluto y asume que existe un “núcleo irreductible” de pobreza, que refleja situaciones de carencia que pueden ser consideradas como tales en cualquier sociedad y que, por tanto, no dependen del grado de satisfacción media que experimenta la sociedad. La más evidente de esas necesidades es la alimentación. La desnutrición puede entenderse como una carencia sin importar en qué

⁸⁷ Consultado el 20 de abril de 2011 en: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/bkgd.shtml>

⁸⁸ Consultado el 17 de febrero de 2012 en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012Doc1Cap1.pdf>

contexto se presente⁸⁹ [...] Quienes proponen una aproximación relativa cuestionan el enfoque absoluto, por basarse en una noción de bienestar que privilegia la mirada hacia necesidades ligadas a la subsistencia física y no brinda la necesaria consideración a otras de tipo social, además de pasar por alto que las necesidades surgen y cambian en el contexto de las sociedades a las cuales pertenecen los individuos. Así, sería inviable la construcción de una lista de necesidades aplicable en todo tiempo y lugar, con independencia de la estructura y recursos disponibles, en la sociedad. [...] en tanto las sociedades mejoran sus estándares de vida, el logro de niveles mínimos de satisfacción del núcleo básico de necesidades deja de convertirse en un desafío primordial para la población, pero ello no implica que no exista pobreza. Aun cuando las personas dispongan de recursos para alimentarse o habitar una vivienda digna, estos podrían ser insuficientes para que participen adecuadamente en las actividades habituales de sus sociedades.” CEPAL, 2011.

Asimismo, según las cifras de CEPAL 2011, de los 6,000 millones de personas que viven en el mundo, más de 1,200 millones de personas se encuentran en situación de pobreza (significa el 20% de la población mundial) y disponen de un dólar al día o menos, también declara que la mayoría de estas personas son mujeres. El concepto de feminización de la pobreza no solo depende de ese indicador cuantitativo de pobreza por sus ingresos, sino también por el carácter cualitativo de la pobreza; significa que las barreras institucionales están muy arraigadas y que mantienen a las mujeres atrapadas en el círculo vicioso de pobreza. En el mismo sentido, la V Comisión Social de las Naciones Unidas declara que: existen en México 30 millones de ciudadanos/as que viven con un dólar al día y mantienen a una familia de uno a cuatro hijos; de ahí que el Gobierno actual haya anunciado que el mayor compromiso político y social al que se enfrentará en la próxima década (2012-2022), será sacar de la pobreza extrema a 35 millones de mexicanos/as.

Según estadísticas del INEGI, en el Día Internacional de Población, 11 de julio de 2010, señaló que, al tiempo que crece la población mexicana (actualmente de 112.6 millones), crece también la pobreza. A medida que crece la densidad, la pobreza se hace exponencial. Cifras del INEGI ubicaron este país en el lugar onceavo del mundo, según sus habitantes, y en América solo detrás de Brasil y Estados Unidos, revelan además, la inequidad entre sus residentes y espacios⁹⁰.

⁸⁹ Precisamente por ello, la necesidad de una alimentación adecuada forma parte esencial de la medición de la pobreza absoluta. La línea de pobreza se construye a partir del costo de una canasta de bienes que permita satisfacer las necesidades de alimentación, al cual se suma el costo de satisfacer otras necesidades básicas.

⁹⁰ Consultado el 30 de abril de 2011 en: <http://www.inegi.org.mx/>

Las indígenas de México sufren también lo que la corriente feminista denomina: la triple discriminación, aquella que empieza por razón de su género, continúa por su clase y sigue por su condición étnica. Los datos aportados por INEGI revelaron además que, entre 1900 y 2009, la población de este país se multiplicó 7.6 veces. En los años 60 la tasa de crecimiento promedio anual fue de 3.4%; sin embargo, ya para el periodo 2005-2009 fue de 0.86%. No obstante, a medida que se multiplica la población mexicana, se ha acrecentado también, de manera exponencial, la pobreza de su gente. El Centro de Investigación Laboral y Asesoría Sindical confirma que de los 112 millones de habitantes que pueblan México, 60 millones están en pobreza y cerca de 35 en la extrema pobreza, según cifras de estudiosos independientes.

Ahora bien, en 1995, Naciones Unidas, en su IV Conferencia de Mujeres⁹¹ realizada en Beijing, China, declaró que:

“[...] la mayoría de los 1,500 millones de personas que viven con 1 dólar o menos al día son mujeres. Además, la brecha que separa a los hombres de las mujeres atrapados en el ciclo de la pobreza se ha ampliado en el último decenio: Fenómeno que ha llegado a conocerse como "la feminización de la pobreza"⁹². En todo el mundo, las mujeres ganan como promedio un poco más del 50% de lo que ganan los hombres. Las mujeres que viven en la pobreza, a menudo se ven privadas del acceso a recursos que pueden ser de importancia crítica para resolver sus necesidades, como son: los créditos o préstamos, la posesión de la tierra y el poder recibir una herencia. Además señaló que a las mujeres no se les recompensa ni se reconoce su trabajo en el ámbito privado. Sus necesidades en materia de atención a la salud y a la nutrición no son prioritarias, carecen de acceso adecuado a la educación y a los servicios de apoyo, y es mínima su participación en la toma de decisiones en el hogar y en la comunidad. En síntesis reconoció que la mujer está atrapada en el ciclo de la pobreza y con ella su familia; carece de acceso a los recursos económicos y está

⁹¹ Consultada el 22 de febrero de 2012 en: <http://www.cinu.org.mx/temas/mujer/confmujer.htm>

⁹² Feminización de la pobreza. (*Glosario de género*: 68). Categoría de análisis que se refiere a una desproporcionada representación de las mujeres entre los pobres, con respecto a los hombres. La pobreza se ha feminizado si el porcentaje de las mujeres dentro de la población considerada como pobre, supera al porcentaje de mujeres pertenecientes a esa población en su conjunto; es decir, si las mujeres constituyen el 50% de una determinada población total y, a su vez, representan el 70% de los pobres (incluidos los hombres y las mujeres), significa que la pobreza las está afectando desproporcionadamente.

Para entender mejor este fenómeno se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: a. Debe haber un predominio cuantitativo de las mujeres entre los pobres. b. El impacto de las causas de la pobreza con sesgo de género no es fortuito, sino que obedece a procesos que acontecen en contextos específicos locales, regionales y nacionales. c. La tendencia progresiva y desproporcionada en la representación de las mujeres entre los pobres, constituye un “proceso” que se consolida y no una coyuntura particular. d. Hay que visibilizar la pobreza femenina y a las mujeres como sujetos sociales.

También otro elemento de apoyo para la comprensión de este fenómeno es el análisis de la estructura económica prevaleciente, donde las mujeres se incorporan al mercado laboral con menores capacidades para insertarse, dada la falta de inversión en desarrollo humano destinado al sector femenino. Esto no les permite el acceso a las oportunidades para mejorar sus ingresos, sobre todo en contextos sociales regionales o de las periferias de ciudades capitales donde existe menor instrucción, y las condiciones sociales de este grupo son de mayor exclusión.

imposibilitada para cambiar los servicios que posibilitaran modificar su situación”. IV Conferencia de Mujeres. Beijing, 1995. Naciones Unidas.

La Plataforma de Acción, aprobada en esa IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, estuvo diseñada con base en la necesidad de erradicar la pobreza, a la que identificó como una carga persistente y cada vez mayor que pesa sobre la mujer. La clasificó además como una de las 12 esferas de especial preocupación que requieren atención urgente y la adopción de medidas por parte de la comunidad internacional, los Gobiernos y la sociedad civil. Acorde con este mensaje, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas debatió la cuestión relativa a la feminización de la pobreza, en su 40º período de sesiones, celebrado en 1996 y propuso la adopción de nuevas medidas por parte de los Estados Miembro de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional, incluida la incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas y los programas orientados a la erradicación de la pobreza.

Entre las conclusiones convenidas en el período de sesiones, se señalaron las medidas encaminadas a la adopción de políticas que garanticen que todas las mujeres tengan una protección económica y social adecuada durante los períodos de desempleo, enfermedad, maternidad, gestación, viudez, discapacidad y vejez; y que además los hombres y la sociedad compartieran responsabilidades con las mujeres, por el cuidado de los niños y de los adultos mayores y de otras personas a cargo⁹³.

Por un lado, según la CEPAL, el enfoque de género en el análisis de la pobreza es indispensable. Señala que, pese a que la pobreza daña a hombres, mujeres, niños y niñas, cada uno de los integrantes de la familia, la padece de forma distinta. La pobreza es desigual en función de la posición de parentesco, edad, etnia, y sexo; como también lo es, de acuerdo con las circunstancias de cada mujer asociadas con su biología (embarazos, lactancia y otras funciones en torno a reproducción), sus roles de género en el hogar (como cónyuge, madre, hermana, abuela, tía, entre otras) y, con ello, su subordinación cultural. Así es como ellas enfrentan condiciones desventajosas que se acumulan con otros efectos producidos por el complejo fenómeno de la pobreza.

⁹³ Anexo 5. La Feminización de la Pobreza. IV Conferencia de la Mujer auspiciada por Naciones Unidas en Beijing, China.

Por otro lado, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas⁹⁴, realizado el 3 y 4 de agosto de 2006, declaró que:

“La feminización de la pobreza es cada vez mayor y el hecho de que las mujeres sean los agentes principales de organización, de la lucha contra la pobreza y de la exclusión social, ponen de relieve la importancia del papel de la mujer, en lo que atañe a las políticas y programas de desarrollo. La feminización de la pobreza se debe interpretar como algo más que un fenómeno que va en aumento de la proporción de mujeres entre los pobres, por lo que es necesario abordar conceptualmente las causas y barreras institucionales muy arraigadas que mantienen a las mujeres atrapadas en el círculo vicioso de la pobreza.” (CDHNU, 2006)

Naila Kabeer, en su obra *Reversed Realities: Gender hierarchies in development thought* (1994), señala que la pobreza analizada desde los condicionantes de género, constituye una nueva perspectiva que gana importancia a partir de los años 90. Los estudios que se enmarcan en esta preocupación: “examinan las diferencias de género en los resultados y procesos generadores de pobreza, se enfoca, en particular, en las experiencias de las mujeres y consideran que ellas forman un contingente desproporcionado y creciente entre los pobres. Este énfasis implica una perspectiva que resalta dos formas asimétricas que se entrelazan: género y clase” (p. 66).

Según Rosa Bravo, en *Pobreza y desigualdad de género. Una propuesta para el diseño de indicadores* (1998: 49), estudios que constatan la existencia de desigualdad de género (en particular los referidos al acceso y a la satisfacción de las necesidades básicas), permiten argumentar que: “la pobreza femenina no puede ser comprendida bajo el mismo enfoque conceptual que el de la pobreza masculina”. Señala que los indicadores de pobreza en general están basados en informaciones de los hogares, sin reconocer las grandes diferencias que existen en los mismos, así como, las diferencias de edad que presentan los integrantes de la familia, incluyendo a los abuelos. Demuestra también que, desde la perspectiva de género, es necesario decodificar la información de los hogares para observar lo que sucede al interior de este ámbito. Considera que los hogares son espacios de convivencia de personas que guardan relaciones asimétricas entre sí, enmarcadas en sistemas de autoridad interna.

⁹⁴ El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. 58º período de sesiones. 3 y 4 de agosto de 2006 y en cumplimiento del mandato que figura en la resolución 2005/8 de la subcomisión y en la decisión 2006/102 del Foro Social: Lucha contra la pobreza y derecho a la participación: el papel de las mujeres.

A partir de estas consideraciones parece importante tener presente los siguientes elementos: a. La desigualdad de género observable en los contextos familiares provoca un acceso diferenciado de los integrantes a los recursos del grupo doméstico, además de agudizar la situación de carencia de las mujeres, sobre todo en los hogares pobres. b. La división sexual del trabajo es el otro elemento que, aunque en la actualidad empieza a transformarse en la organización interna de los nuevos hogares, continúa siendo rígida de acuerdo a los patrones patriarcales. La división del trabajo significa asignar a las mujeres el espacio doméstico y determina que la “desigualdad en las oportunidades que ellas tienen, por razón de su sexo, les es aún más difícil acceder a los recursos materiales (casa, recursos económicos, herencias) y, c. a los recursos sociales (propiedad de capital productivo, trabajo remunerado, educación y capacitación), como también es difícil para ellas participar en la toma de las principales decisiones políticas, económicas y sociales”.

Señala que, en efecto, las mujeres cuentan con activos materiales, sociales más escasos que los hombres, como: ingresos, bienes y servicios y culturales como: educación formal y conocimiento cultural. Además, estas condiciones las coloca en una situación de mayor riesgo dentro de los círculos de pobreza. Este menor acceso de las mujeres a los recursos se debe a la división sexual del trabajo, a los limitados espacios asignados a ellas, por ende, al nulo acceso las jerarquías sociales. Estos componentes, que favorecen a los hombres, determinan en ellas, una situación de desigualdad en diferentes ámbitos, como pueden ser: en el mercado de trabajo, el sistema de bienestar o protección social y los hogares.

En relación con las mujeres y la familia, la perspectiva de género evidencia la desigualdad en las jerarquías (de poder), en la inequitativa distribución de los recursos y en las necesidades de sus miembros. Asimismo, hace visible la discriminación de las mujeres, tanto en las esferas públicas como al interior de los hogares. Muestra evidencias en las relaciones de poder y en la distribución desigual de los recursos.

Esta discusión conceptual sobre la pobreza tiene una importancia crucial, según María del Carmen Feijoó (2003: 311), en la medida en que salen a la luz, por sus propios indicadores: “lo que no se conceptualiza no se mide”. A su vez advierte que: “la conceptualización del fenómeno es lo que determina el tipo de políticas a implementar para su superación”. Debido a que la forma como se mide la pobreza está basada únicamente en las características socioeconómicas del hogar en su

conjunto, no se pueden identificar las diferencias de género en el acceso a ciertos satisfactores básicos en el hogar. Además, hay que sumarle la limitante de la forma en que se recaba la información de las encuestas de hogares, donde se considera como único recurso el ingreso, sin considerar el tiempo destinado a los trabajos de producción y reproducción social dentro del ámbito privado.

En este sentido, se sugiere que para subsanar “las limitaciones en la forma de medir la pobreza se requiere que la información se presente desagregada por sexo y por quehaceres domésticos, a fin de poder diagnosticar las diferencias entre ambos sexos (*beings and doings*) al interior del hogar” (Feijoó, 2003: 315). Esto implicaría la necesidad de crear indicadores que reconozcan que la vida de las mujeres está gobernada por diferentes y complejas restricciones sociales, titularidades y responsabilidades, a diferencia de la de los hombres; la que además se conduce fuera del dominio de los recursos económicos.

Dentro de esta conceptualización más amplia de la pobreza, otras dimensiones relevantes pueden conjugarse como: la autonomía económica y la violencia de género. Mediciones de la pobreza con perspectiva de género, que en la mayoría de los análisis son raramente tomadas en cuenta. Sin embargo, dichas dimensiones ocupan un papel relevante en el proceso de hacer visible el fenómeno de la pobreza y en la elaboración e implementación de las políticas públicas para superarla.

Las distintas metodologías están vinculadas entre sí, con relación a la conceptualización que se haga de la pobreza. Sin embargo, las mediciones pueden diferir cuando se enfocan a diversos aspectos de la pobreza. La mayoría de estas metodologías contienen elementos subjetivos y arbitrarios, incluso las que tienen una apariencia de mayor precisión y objetividad. El aporte del enfoque de género amplía el concepto de pobreza y de sus consecuencias. Por lo pronto, plantea la necesidad de definir nuevas formas para medirla, con el objeto de advertir la complejidad y las múltiples dimensiones del fenómeno. En este sentido, el debate en torno a los aspectos metodológicos de la pobreza abre el espectro de posibilidades para producir varios indicadores que sintetizan todas las dimensiones que comprende la pobreza.

Además, el método sin enfoque de género, presenta graves limitaciones para mostrar las desigualdades entre las mujeres y los hombres que la padecen, al no incluir elementos fundamentales como: el ingreso en ambos sexos y el trabajo doméstico no remunerado que se realiza en los hogares. Dicho trabajo no remunerado puede significar una diferencia importante en el ingreso del hogar. Los hogares con jefatura masculina tienen mayores posibilidades de contar con el trabajo doméstico gratuito, por ser el que realiza la cónyuge. En este sentido, el jefe de familia no incurre en gastos asociados al mantenimiento del hogar.

En cambio, los hogares encabezados por mujeres tienen menores posibilidades de que esto ocurra, porque necesariamente inciden en los costos que implican la realización del trabajo doméstico no remunerado, que si ellas lo realizan como una doble jornada, poseen menos tiempo para el descanso y el ocio (situación que afecta la salud física y mental), y cuentan con tiempo restringido para acceder a mejores oportunidades laborales o para participar en los ámbitos social y político.

En relación con la distribución del tiempo, los estudios realizados confirman que las mujeres destinan más tiempo en actividades no remuneradas que los hombres, lo cual indica que ellas tienen horarios más largos de trabajo que van en detrimento de sus niveles de salud y nutrición.

El punto de inflexión⁹⁵ donde se unen el ámbito de la pobreza y el ámbito laboral en relación con las mujeres es, sin duda, en el trabajo no remunerado. El trabajo no remunerado constituye un concepto central en el análisis de la pobreza desde la perspectiva de género. Se ha argumentado que si bien no responde a la lógica monetaria, sí satisface necesidades y permite la reproducción social; en este sentido, también se ha debatido respecto a su estrecha relación con los procesos de empobrecimiento de las mujeres. Respecto al ámbito laboral, las mujeres empresarias o profesionistas se ven impedidas para desarrollarse a plenitud, al atender el trabajo no remunerado que las espera en su hogar, al no contar con el apoyo de sus compañeros.

La medición del valor monetario del trabajo doméstico y la incorporación del mismo a las cuentas nacionales, como se ha mencionado, marcaría una diferencia importante en el ingreso de los hogares que cuentan con una persona dedicada a estas labores domésticas y de cuidado (hogares

⁹⁵ El “punto de inflexión” es una expresión coloquial que significa un punto de cambio. En inglés se utiliza la expresión “*turning point*”. Se entiende que un solo hecho hace que todo cambie.

con jefatura masculina), y aquellos que no cuentan con esta persona y que deben asumir los costos privados que implica la realización de este trabajo (hogares con jefatura femenina).

Otra forma de medir y visualizar el trabajo no remunerado es a través de la asignación de tiempo. En este caso se propone una conceptualización del trabajo no remunerado que comprenda el trabajo de subsistencia (auto-producción de alimentos, fabricación de vestimenta y servicios), doméstico (compra de bienes y adquisición de servicios del hogar, cocinar, lavar, planchar, limpiar, tareas de gestión en cuanto a la organización y distribución de tareas y diligencias fuera del hogar, tales como pago de cuentas, trámites, etc.), de cuidados familiares (cuidar niños y personas adultas o ancianas que implica trabajo material y un aspecto afectivo y emocional) y voluntario o al servicio de la comunidad (trabajo que se presta a no familiares, a través de una organización, laica o religiosa). Mediante la consideración del tiempo invertido en cada uno de estos trabajos se consigue visibilizarlos de tal manera, que la sociedad los valore y pueda percibir las desigualdades de género en la familia y en la sociedad. Además, esta asignación de tiempo permite calcular el volumen de la carga total de trabajo, concepto que integra tanto los trabajos no remunerados como remunerados.

6.2 La pobreza, la más lacerante desigualdad

Ocuparse de la pobreza no es un asunto menor cuando se incorporan a las filas de los círculos de pobreza e indigencia millones de mexicanos/as. Su feminización forma parte del análisis que se realiza en esta tesis doctoral. Como paso indispensable se incorpora la perspectiva de género en la planeación, construcción, implementación y desarrollo de la política pública diseñada para combatir este fenómeno. El enfoque de género es el ingrediente fundamental que abrirá nuevas opciones y nichos de oportunidad. Se espera que al aplicar dicho enfoque, los ciclos viciosos que envuelven la pobreza se convertirán en cadenas productivas, tendientes a mejorar la calidad de vida de los y las ciudadanos que la padecen. Se espera también que los impactos en las comunidades de pobres se vean beneficiados en forma inmediata y se puedan implementar sistemas de evaluación eficaces, aplicados con una frecuente periodicidad para corregir a tiempo el rumbo de los programas y de las estrategias.

Dar pasos firmes y seguros en esta dirección es conveniente, así como abrir espacios al diálogo y a la participación ciudadana a fin de fomentar la corresponsabilidad social. Enfrentar la forma como debe ser atendida esta problemática multifactorial y redefinir las estrategias públicas es tarea de los Gobiernos, pero su supervisión, propuestas, mejoras y rendición de cuentas, recaen en las ONG y en la sociedad civil.

Como parte de las discusiones académicas, es inevitable conocer lo que piensan autores economistas sobre la pobreza en otras sociedades. Según los economistas tradicionales, como Adam Smith o Thomas Robert Malthus, la pobreza representa un conjunto de fenómenos, resultado de la carencia de recursos económicos y sociales. Es la incapacidad para acceder a estados más completos de bienestar, los cuales generan situaciones complejas de exclusión, segregación y marginación. La condición de la pobreza la sufren o la padecen millones de personas en el mundo. Dichas personas carecen de lo indispensable para desarrollarse, para alcanzar una alimentación y nutrición adecuadas, así como para tener acceso a una vivienda digna, a la educación y a la asistencia sanitaria.

Uno de los grandes teóricos de la pobreza, Amartya Sen, considera que la pobreza es la imposibilidad de alcanzar las condiciones mínimas de bienestar para realizar su vida, debido a la carencia de recursos y a la dificultad de obtener sus derechos (1999: 11). Destaca que el concepto de pobreza ha sufrido cambios, originados por la particularidad que representa la desposesión o privación de lo indispensable para vivir, y por la incapacidad para enfrentarse a esta situación que les impide salir adelante.

La pobreza, concebida de esta manera e instrumentada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se ha considerado como: pobreza de desarrollo humano. Es la que establece una serie de criterios básicos para medir los factores que la integran, entre otros, el impacto que produce el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual, en lugar de medir la riqueza que tienen los individuos, mide las consecuencias de la pobreza en la población. Lo que en concreto mide es: si los individuos tienen una vida más corta, si presentan enfermedades, si existe carencia de una educación básica y otras circunstancias que caracterizan este fenómeno.

La mayor dificultad para hacer mediciones sobre las consecuencias de la pobreza, es la ausencia de instrumentos para medir el acceso de los políticos a intervenir sobre los derechos sociales de estas personas y que marcan su bajo nivel de desarrollo. Sin embargo, en lo que sí han tenido éxito los políticos, es en “complicar” el concepto de pobreza al advertir que esta no es solo la falta de recursos económicos, sino un fenómeno que presenta un andamiaje complejo que interactúa sobre la población, bajo las influencias de las estructuras y los cotos de poder, con el único fin de hacer más difícil el desarrollo y el bienestar de sus integrantes. En este sentido, la pobreza es, para los teóricos, un fenómeno que además de ser económico, es social y político, que forma parte y está entrelazado a la historia ancestral de los pueblos⁹⁶ y arraigado a sus más profundas raíces. Desde este punto de vista, la compleja situación multifactorial que envuelve la pobreza, forma parte de la construcción de los pueblos y, por tanto, su erradicación es altamente complicada.

Sen (2003) continúa el análisis de la pobreza y recomienda la necesidad de observarla como parte del capital político y de las responsabilidades del Estado. Sin duda, la pobreza tiene un capital político inherente: los Gobiernos y los partidos políticos lucran con la llamada “lucha contra la pobreza” o “combate a la pobreza”. Lo anterior se manifiesta cuando movilizan importantes recursos para paliarla, los cuales consiguen patrocinios y reparten recursos para obtener posiciones de poder y, a la vez, coadyuvan con los empresarios de la pobreza a obtener cuantiosos beneficios económicos. El negocio de vender a los pobres es muy redituable desde la antigüedad, dado que ellos son los grandes consumidores de sus productos. En particular, las compradoras de los bienes son las mujeres. Representan la parte cautiva de la población a quienes se les vende aquello que se promoció en sus grandes consorcios.

6.2.1 La pobreza en las políticas públicas

Para situar la pobreza dentro del campo de las políticas públicas, es necesario conocer el trabajo de Banerjee y Duflo, quienes consideran que cuando se habla de instituciones para su combate por lo general, se encuentran ubicadas en un nivel alto dentro de la administración pública. De la misma manera, utilizan un lenguaje de economía, técnico y sofisticado, de difícil comprensión

⁹⁶ Pueblos indígenas en el caso de México

para los interesados o beneficiarios, lo cual complica la comprensión para el buen funcionamiento de su política (2012: 26).

Además, en el desarrollo de su trabajo explican que se busca restringir el poder político de los dirigentes, tanto de la institución, como de los líderes de las comunidades pobres. No obstante, logran que su población supere la pobreza si se consigue instrumentar bien la política pública. En ciertas ocasiones es posible llevar a la práctica casos de éxito, los cuales perduran y trascienden a nuevos periodos de gobierno. Sin embargo, lo que sucede en realidad en la mayoría de los Gobiernos, es que sus dirigentes pueden no estar muy interesados en que sus ciudadanos prosperen. Se observa entonces que manipulan las instituciones políticas para su propio beneficio, o para el beneficio de un grupo político, o bien, en muchos casos, utilizan los programas destinados al combate de la pobreza para enriquecerse.

Según los autores, la razón principal por la que fracasa el crecimiento de los países emergentes, es, sin duda, cuando los líderes políticos no están interesados en que los ciudadanos progresen y salgan adelante. Señalan que utilizan las instituciones de política social para propósitos personales, evitando compartir el poder o limitando el acceso de otros que si los motive a conseguir su superación. Por tanto, es importante considerar este aspecto antes de diseñar la política pública dedicada al combate a la pobreza.

Los autores advierten también, que en muchas ocasiones, las instituciones públicas y las empresas lucran con la pobreza. Se observa en algunos casos que se continúa explotando y extrayendo la riqueza de las zonas pobres; ahora lo hacen para las élites locales, como antes se hacía para los colonizadores que provenían de otros países. Explotan todo el valor agregado posible y mantienen a la población en los niveles mínimos de subsistencia, solo conservando los programas indispensables para justificar su permanencia en posiciones de poder dentro de la administración pública. Desde este punto de vista enfatizan que es posible imaginar el engranaje de las instituciones; por un lado, la baja calidad de sus operadores y, por el otro, el manejo de las transferencias económicas, las cuales viajan desde la cima del poder político a la toma de decisiones a nivel micro, hasta llegar a la entrega “condicionada” de los recursos económicos a las personas beneficiadas o a la pequeña escuela rural o la casa de salud en algunos casos.

El problema para Banerjee y Duflo no es pensar cómo lograr el máximo desarrollo en una situación de pobreza, sino cómo arreglar el entramado político para lograr que los recursos económicos lleguen a sus verdaderos destinatarios y evitar que se vayan quedando en el camino en manos de funcionarios menores. Lo que significa poner orden y mayor énfasis en el proceso de supervisión, el cual debe ser más ágil y operado por funcionarios de excelencia, a fin de que se tenga la seguridad de que dichos recursos lleguen a tiempo y completos a sus destinatarios. Con ello se lograría un máximo o mejor aprovechamiento de cada programa y se protegerían los cuantiosos recursos económicos que se destinan para que cada individuo supere su propia situación.

El otro problema, según los autores, es la negligencia. Para ilustrarlo mencionan un ejemplo: si los profesores o las enfermeras descuidan su trabajo, ese trabajo sencillamente no se realiza y en ocasiones, aunque se realice, no hay quien lo supervise. Por ello, gran parte de las políticas públicas destinadas a combatir la pobreza fracasan, porque los responsables no cumplen con su deber ni con la responsabilidad que se les ha asignado y porque, aunque se realicen las tareas, no hay quien supervise los trabajos encomendados a los funcionarios a quienes se derivan los programas.

Por tal motivo se debe poner especial cuidado en los controles de supervisión. Tampoco se planean todas las fases que exige la disciplina de las políticas públicas, y es cuando estas fracasan porque persisten los círculos de la pobreza y, aunque queda manifiesto que los responsables son incapaces de mejorarla, se vuelve un caos y ante este desorden, es imposible realizar la evaluación y la rendición de cuentas.

Por último, respecto a la implementación de la política pública para erradicar la pobreza y el hambre, Naciones Unidas señala que la clave de los cambios para liberar a millones de personas que están atrapadas en estos círculos de pobreza y de hambre, radica, en potenciar el papel económico de la mujer como factor de desarrollo. Por tanto, lo que recomiendan es proporcionarles a ellas, el acceso a las oportunidades económicas y educativas, así como dotarlas de la autonomía necesaria para aprovechar las coyunturas de cambio y transformación de sus

comunidades. Asimismo es impostergable implementar medidas de carácter económico que favorezcan a las mujeres para superar esta circunstancia, que hasta hoy, entorpece los procesos de avance en el desarrollo de los pueblos y de las ciudades.

Sobre este punto, Naciones Unidas recomienda que desde el Gobierno se deben dar los pasos para apoyar a las mujeres en su economía. Promover para ellas la concesión de micro-créditos e impulsar proyectos productivos mediante una previa capacitación. La promoción de proyectos productivos ha logrado ser una estrategia popular y exitosa con buenos resultados para la erradicación de la pobreza en el mundo. Desde hace dos décadas, los sistemas de concesión de microcréditos han beneficiado a más 10 millones de mujeres en todo el mundo, según el Informe sobre la Pobreza, del PNUD 1998.

Dentro del análisis de resultados que presenta Naciones Unidas en su documento sobre la Feminización de la Pobreza, se señala que los programas de microcréditos han sido exitosos en algunas sociedades y resalta la importancia de conceder mayor número de créditos a las mujeres con la certeza que ellas son más responsables con el dinero, como se ha demostrado en diferentes países.

Para comprobarlo, muestra las siguientes cifras: En 1997, en los Estados Unidos se concedieron más de 10,000 préstamos a mujeres empresarias por un total de 67,000 millones de dólares. En Belice, el Banco del Pequeño Agricultor y la Pequeña Empresa concedió a mujeres el 29% de sus préstamos. Japón concedió préstamos sin intereses a 27,000 mujeres de las zonas rurales. Desde 1994, el 96% de las mujeres palestinas que participaban en proyectos agrícolas se ha beneficiado de los programas de préstamos. En Trinidad y Tobago, la Corporación de Fomento de la Pequeña Empresa ha concedido el 65% de sus préstamos a mujeres. En Sudán, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) ha proporcionado capital inicial para el establecimiento de empresas comerciales para elevar el nivel de vida de las mujeres de bajos ingresos. En Vietnam, un proyecto que ha contado con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), ha beneficiado a más de 60,000 mujeres de 198 comunas y 28 provincias, al concederles pequeños préstamos y proporcionarles conocimientos básicos sobre actividades en materia de generación de ingresos.

Banerjee y Duflo (2012: 95) continúan con la discusión académica sobre la pobreza y comentan que el mayor problema está relacionado con la forma que las instituciones responsables tienen para combatirla. En este aspecto, se encuentra también, una complicada red que entrelaza los múltiples factores que componen el fenómeno de la pobreza. Los criterios para los diseñadores de políticas públicas en este ámbito, deben basar sus argumentos y estrategias en tratar de desenmarañar dichos componentes y diseñar mecanismos de verdadera ayuda a los beneficiarios de los programas. Desde este punto de vista se debe revisar, el perfil de funcionarios y de instituciones que atienden los programas de combate a la pobreza, incluso señalan que se debe contratar a los que tengan un perfil político, más que social. Político, en tanto que el objetivo pretende prevenir muertes por hambre o establecer medidas cautelares para evitar una total catástrofe humanitaria y dejar de lado la práctica de atender a los pobres para mantenerlos en la pobreza, pero sin que lleguen a morir de hambre, situación que ha sido redituable para los Gobiernos y para los empresarios. Por ello, los diferentes niveles de gobierno han mantenido una precaria estabilidad social de la que obtienen ricas cosechas políticas y económicas.

Por un lado, los autores comentan que los pobres han sido víctimas de convertirse para los políticos y los empresarios en un capital humano económicamente redituable. Sobre todo, explotando a los que se concentran en zonas rurales, inhóspitas, en cinturones de miseria urbanos, en favelas, en ciudades perdidas o en centros urbanos marginados. Ejemplos de ello son el acarreo político, la concentración de mítines, el endeudamiento al que se enfilan por vía de los créditos, el desarrollo de alimentos industrializados y su consumo impuesto por los medios de comunicación. También, por estos medios, las comunidades religiosas colectan limosnas a diario, a costa de las comunidades pobres.

Por otro lado, señalan que al mismo tiempo están surgiendo voces que llaman la atención de las sociedades, porque cuestionan esta forma de resolver la pobreza. Buscan romper la cultura tradicional de atender el combate a la pobreza, y con ella, destruir una serie de estereotipos que impiden la total comprensión del fenómeno. Las voces que surgen provienen de organizaciones civiles que luchan en forma cotidiana por la salud y la alimentación de las poblaciones más marginadas. Otras voces más provienen de los mismos Gobiernos locales que tratan de imponer nuevas reglas o desarrollar diferentes programas sobre los principales ambientes donde está

hacinada la pobreza. Por último, advierten que distintas voces empiezan a provenir de los académicos, quienes proponen darle un giro al fenómeno desde perspectivas diferentes de políticas públicas, las cuales plantean otras formas de solución a tan compleja problemática.

Entre los economistas que en fechas recientes han levantado la voz, se encuentra la de los mismos autores: Abhijit Banerjee y Esther Duflo, quienes pretenden repensar la pobreza⁹⁷. Ellos proponen redescubrir la naturaleza o esencia real del fenómeno de la pobreza. Su estrategia comienza en ponerse en los zapatos de quien padece hambre. Desde esa perspectiva realista, incursionan a esa escala, tratando de encontrar la lógica con la que ellos actuarían si estuvieran en una situación similar y sin recursos. De esta manera, pretenden desconcertar a los especialistas en la materia y a los encargados de diseñar las políticas públicas o programas anti-pobreza. Sin embargo, la lógica con la que actúan estos académicos está mal enfocada, pues no controlan las decisiones que se toman en los altos niveles del poder, las cuales en ocasiones son contrarias a los intereses del propio individuo. Como ejemplo que ilustre este concepto mencionan: la obtención de créditos con muy altos intereses. Sin embargo, Banerjee y Duflo desacreditan los prejuicios alrededor de este tipo de acciones y buscan conocer en la vida cotidiana, cómo puede ser el padecimiento de vivir en esta lamentable condición.

Un punto interesante de su libro, útil para el debate académico, es la forma en que se presenta la investigación; utilizan la técnica de evaluación experimental, la cual consiste en aplicar un “tratamiento a un grupo control”, que en este caso puede ser proporcionarle un financiamiento o darle un proyecto productivo, al mismo tiempo comparar el experimento, midiendo los resultados con otro grupo, al que no se le dieron ni el financiamiento ni un proyecto productivo. Mediante este método obtuvieron resultados concretos, aunque su análisis fue limitado porque no pudieron realizar el mismo tipo de controles en todos los programas. Consideraron que no todos los tratamientos pueden tener estructuras estándar, ni los ejemplos o las muestras representativas pueden ser aplicables a todos los individuos ni a todos los colectivos que lo necesitan.

Con los datos mostrados en su investigación, los autores demuestran que aún siguen viviendo 865 millones de personas en el mundo con apenas un dólar al día, poco menos de lo que calculó

⁹⁷ *Repensar la pobreza* es el título de su libro.

Naciones Unidas en 1998. Lo que exigen a los Gobiernos e instituciones realizar un esfuerzo mayúsculo para atenuar esta situación y crear las condiciones básicas de prosperidad para estas poblaciones dispersas en todo el mundo. Con ello hacen un recordatorio a este impostergable compromiso que se tiene con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, firmados para el 2015.

El resultado de su investigación considera un acceso limitado a la información para quienes padecen la pobreza. Como ejemplo de ello, exponen el siguiente caso: si existieran en el mercado vacunas específicas para prevenir ciertas enfermedades y suponiendo que ellos mismos las desconocieran, consideran que los que viven en zona urbanas sí tienen acceso a conocer esta información. Por eso ellos pueden conseguir la vacuna que necesitan o pedir informes sobre la misma; mientras que los que están en situación de pobreza no tienen acceso a esta información y no se enteran de los avances de ninguno de los temas necesarios para superar su situación. Además, al no contar con un salario fijo ni con capacidad de ahorro, están lejos de participar en los planes de jubilación. Por tanto, para los pobres es imposible tomar previsiones que los ayude a resolver problemas sencillos y cotidianos o evitar enfermedades.

Otro ejemplo que mencionan es el relativo a contratos de renta que resultan abusivos para los que tienen algún comercio. En este aspecto, lo que consideran significativo es que, al no tener conocimiento de la política local, tienen menos acceso a la política nacional o mundial, lo que los margina de la información masiva. Las personas en situación de pobreza, permanecen dentro de innumerables cadenas de desinformados, dando como resultado su permanencia en la oscuridad o con una visión corta para salir de la situación en la que se encuentran. De ahí que su destino sea la eterna postración. Asimismo, este problema representa grandes obstáculos para el avance del desarrollo y crecimiento de sus propios países.

6.2.2 Epistemología de la pobreza

En otra interesante investigación, Banerjee y Duflo consideran que resulta complicado otorgar microcréditos a los jefes de familia, a lo que ellos se refieren como: la economía del préstamo entre la población empobrecida de la India. Los prestadores (o prestamistas) están sujetos en la práctica a no recuperar sus inversiones o a tener intereses impagables. En la mayoría de las ocasiones, pierden dinero y lo registran en fondos perdidos. Esta situación motivó a los

investigadores a diseñar programas de préstamos con recursos públicos, a tasas de interés real y retornable, lo que significa que pueden pagarse en un determinado tiempo. Se les brindó capacitación a los solicitantes, a fin de obtener el mejor rendimiento de recursos/aprovechamiento. A este tipo de programas, le llamaron: micro-finanzas. El programa resultó interesante, porque significó que el Gobierno llenaría el vacío que dejaron los bancos, a quienes ya no les interesa saber nada de préstamos a los pobres, por las lamentables experiencias de no pago que tuvieron con ellos.

Por medio de micro-finanzas, los Gobiernos pensaron encontrar mecanismos de apoyo o asistencia a los pobres y las consideraron como programas de ayuda generosa y exitosa o, al menos, así se conoce la experiencia en las finanzas públicas de la India. En los programas de micro-finanzas, los pobres recibirían recursos con intereses bajos, manejables y proporcionados a su capacidad de pago. Consideraron que sería la solución al fenómeno de la pobreza; sin embargo, no resultó ser así. Los autores demostraron su fracaso, porque los montos a los que podrían acceder los pobres, no cubrían las necesidades reales del crédito otorgado para montar un negocio o para adquirir los bienes necesarios para trabajar. Por tanto, resultó ser una medida poco redituable y sin el éxito esperado.

Según ellos, el microcrédito adaptado a una función social, suple la falta de mecanismos económicos o de trabajo remunerado que se les debería brindar a los pobres, al ofrecerles la oportunidad de obtener un compromiso con mayores facilidades de pago, al que obtendrían si fueran con un prestamista o con un banquero. Sin embargo, el punto de inflexión de la investigación de Banerjee y Duflo, es la miopía para percatarse de la creciente feminización de la pobreza. Sus programas no estuvieron diseñados con enfoque de género. Ellos dedican sus investigaciones a atender, únicamente, a los hombres y a no considerar a las mujeres. Es la razón del fracaso de los programas que proponen Banerjee y Duflo para la India. Demuestran que los préstamos que fueron otorgados a los hombres no los recuperaron y se fueron a fondos perdidos. Por eso, los bancos en la India ya no quieren prestarles a los pobres, porque saben que nunca les pagarán.

Por ello, tanto la feminización de la pobreza como la ausencia de capacidades básicas para conseguir bienestar, son los dos polos que desafían el combate a la pobreza, como lo menciona Amartya Sen (1993: 76). La fórmula mujer/pobreza es el eje resultante de las actuales condiciones económicas de quienes la padecen, a pesar de formar parte de una cultura arraigada a profundidad en sus poblaciones desde hace siglos. A partir de la globalización económica, si no se observa la problemática multifactorial de la pobreza desde varias ópticas; los países que la padecen seguirán generando una producción incontenible de pobres. Continúa su análisis señalando que las políticas neoliberales económicas tienden a despojarlos de la riqueza. La pobreza permanece dentro de la condición de ser mujer como un continuo y viceversa, se trata de una relación casi axiomática.

6.3 La pobreza en la Región

Pese a que la proporción de pobres ha disminuido en la Región Latinoamericana en forma sostenida desde los años 90, la pobreza continúa siendo el mayor desafío. La estimación de pobres en el año 2000 era de cerca de 200 millones en toda la Región. La CEPAL en el 2000 mencionó que era previsible el aumento del deterioro social y económico, así como las crisis económicas de los países que aumentan la pobreza. Sin embargo, solo algunas naciones han diseñado políticas exitosas para disminuirla o erradicarla.

Al respecto una radiografía inicial muestra que en varios países de la Región, como: Bolivia, Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela, la incidencia de la pobreza en los hogares jefaturados por mujeres es mayor que en los dirigidos por hombres. La proporción de mujeres entre la población pobre, comparada con la de mujeres en la población en general, resulta ser mayor en gran parte de los países de la Región. Lo que aún se desconoce en la Región es el número de pobres desagregado por sexo y observar así, si las crisis de pobreza afectan más a las mujeres que a los hombres. Estas son algunos de los cuestionamientos que forman parte de la discusión sobre la pobreza de los últimos años en la Región.

La discusión sobre la pobreza es insuficiente para conocer su dimensión, al comprobar que el enfoque anterior es limitado y que se hace indispensable sumar los estudios de género a este debate. La CEPAL deberá hacer las mediciones al respecto, mismas que habrán de aportar los

elementos para un mejor diseño de las políticas de combate a la pobreza. Como resultado de las mediciones, será necesario obtener una rica gama de conocimientos e información lo cual que sería de gran valía y permitiría conocer a fondo las características e impactos diferenciados que tiene la pobreza sobre las mujeres y los hombres, así como el efecto que les causa durante sus distintos ciclos de vida en las diferentes latitudes.

Pese a incipientes estudios de género y otras mediciones respecto a la pobreza, realizados en la Región por la CELADE (2001), ofrecen una evidente importancia acerca de la manera como esta genera exclusiones entre las mujeres y mayores vulnerabilidades respecto a sus familias. Dichos estudios resaltan además, que las mujeres pobres tienen menores oportunidades en comparación con los hombres pobres para superar los obstáculos de la pobreza.

Es necesario recordar que la mayoría de los indicadores de pobreza vigentes no son sensibles al género (UNIFEM, 2000) son únicamente indicadores agregados, que toman el hogar como unidad de análisis y por tanto, no están diseñados para responder a la pregunta sobre el aumento de los miembros de las familias que caen en pobreza. Esas herramientas de medición han sido diseñadas para obtener respuestas distintas a las que surgen del análisis de género; sin embargo, hace falta realizar estudios en forma individual para comparar varios aspectos de comportamiento entre las mujeres y los hombres.

A pesar del innegable interés que se tiene por arribar a metodologías de medición sensibles al comportamiento entre los sexos y responder, con herramientas adecuadas a las preguntas sobre los diferentes aspectos que envuelven al fenómeno de la pobreza. Los resultados de dichas mediciones son fragmentados, tienen un marcado carácter tecnócrata para concentrar los argumentos en la eficacia de una herramienta de medición que omite el análisis sobre la complejidad y la multi-dimensionalidad de la pobreza, sus causas, consecuencias y posibles soluciones. México no es ajeno al adoptar esta forma fragmentada de hacer las mediciones sobre la pobreza y de presentar los resultados, como se verá en el análisis del Programa Oportunidades. Se trata de un enfoque técnico instrumental insuficiente para entender la real dimensión de las consecuencias que acarrea la pobreza (CEPAL, 2001).

Las sociedades patriarcales modernas tienen como base la división entre lo público y lo privado. Se trata de una separación artificial, basada en explicaciones pseudocientíficas que fundamentan su argumentación al determinar que las mujeres, por su biología, son más aptas para el cuidado de la familia y la parentela que para el trabajo asalariado fuera de su hogar. Esta división ha sido atacada con dureza y muy cuestionada, de tal manera que, pese a ser poco creíble, el problema persiste, porque continúa siendo funcional para los intereses superiores del sistema patriarcal al continuar siendo, hoy en día, una actividad gratuita.

Dentro de esta estrategia internacional patriarcal que ha perdurado por siglos, la cual sitúa a los hombres en el ámbito político y a las mujeres en el ámbito privado, la sociedad mexicana permanece en la posición estereotipada que hereda por generaciones anteriores, en la lógica de reafirmar a las mujeres que contribuyen al mantenimiento del hogar y, por tanto, deciden que el mejor lugar para ellas es su propia casa. Pretenden que, de esta manera, se le brinde al hombre mayores facilidades para realizar con éxito su labor proveedora, económico-política.

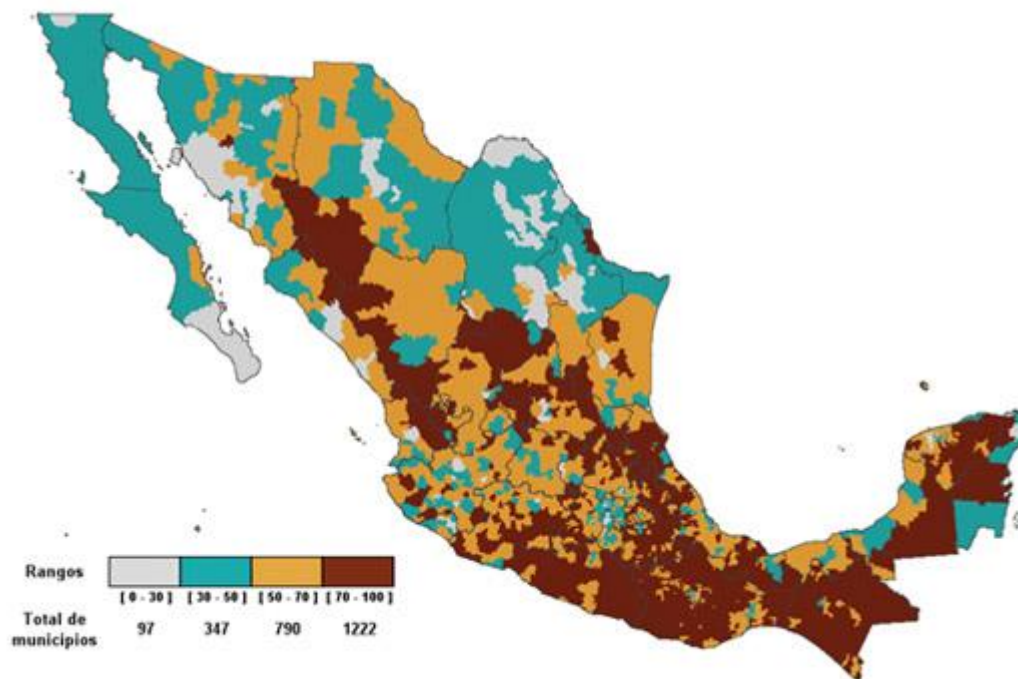
6.4 La pobreza en México: El CONEVAL

Para el Estado mexicano, la pobreza es la suma de componentes de acceso limitado o nulo para lograr un bienestar colectivo. El organismo encargado de crear los criterios sobre los cuales se mide la pobreza en México, es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (el CONEVAL)⁹⁸ Es importante señalar que el CONEVAL no mide la pobreza desde una perspectiva de género, como tampoco la mide bajo un enfoque unidimensional del bienestar económico de la población, ni busca incorporar las variables más significativas o las más visibles de la pobreza.

⁹⁸ En México, el organismo público descentralizado de la APF con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza es el CONEVAL, al establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de las personas que se encuentran en esta situación de pobreza. Para realizarlos, dicha institución divide la problemática en distintas categorías de acuerdo con sus condiciones y carencias. Sus datos estadísticos, advierten que en México existe una “pobreza multidimensional” y de ahí, derivan otra serie de clasificaciones por “carencias”, de tal manera que los mexicanos en esta situación son clasificados como pobres por carencia alimentaria, por servicios de salud, por servicios básicos de vivienda o por rezago educativo, o bien, minimizan a los que se encuentran en pobreza extrema; pero nunca se advierte cuántos de ellos resultan ser mujeres y cuántos son hombres.

Medición de pobreza 2010 por municipio

Porcentaje de la población en situación de pobreza por municipio en México



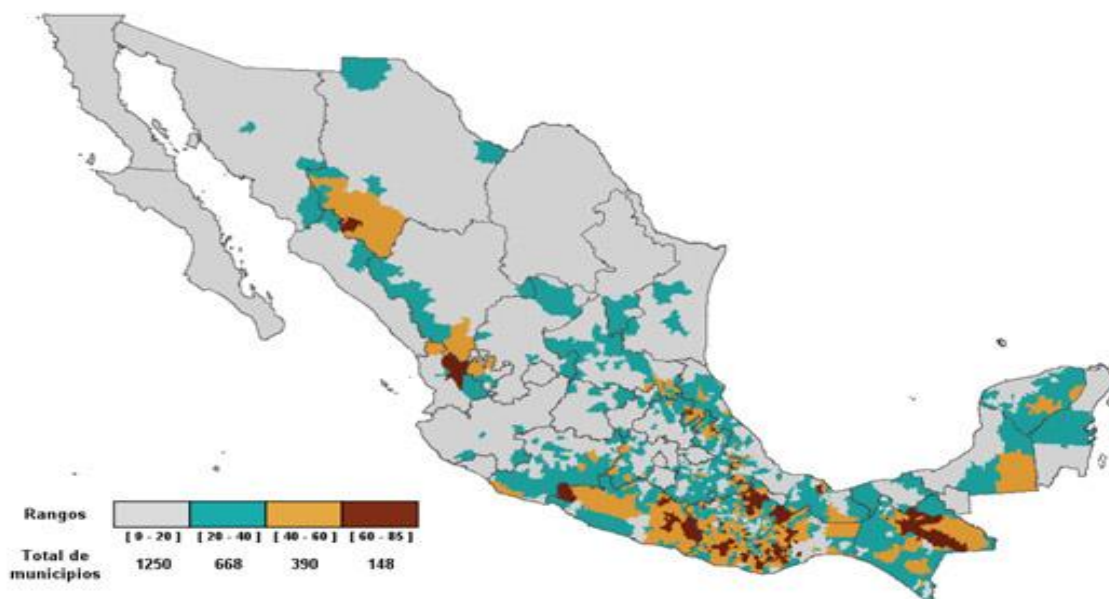
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

El CONEVAL da a conocer los resultados de la medición de la pobreza a nivel municipal para el año 2010. Por primera se presenta para los 2,456 municipios del país, con base en las dimensiones económicas y sociales que señala la Ley General de Desarrollo Social (LGDS): ingreso, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, a la alimentación y a la seguridad social, calidad, espacios y servicios básicos de la vivienda, así como grado de cohesión social.

De acuerdo con la LGDS, el CONEVAL debe medir la pobreza a nivel estatal cada dos años y a nivel municipal cada cinco años, y para ello, debe utilizar información que genera el INEGI. Con la presentación de la medición de pobreza municipal se da cumplimiento a lo estipulado en la LGDS. Las estimaciones de pobreza municipal que se presentan, junto con las que se publicaron en julio de 2011 a nivel nacional y para las entidades federativas, conforman un diagnóstico integrado de algunos de los principales problemas del desarrollo social del país. Contar con

estimaciones de pobreza a nivel municipal contribuye a fortalecer la rendición de cuentas en el país y a mejorar la planeación de la política de desarrollo social.

Porcentaje de la población en situación de pobreza extrema por municipio, México, 2010⁹⁹



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

Los indicadores de pobreza utilizados por el CONEVAL son: a) El ingreso corriente *per cápita* que se refiere al dinero obtenido por labores previamente acordadas. Obtener el equivalente o menos de dos salarios mínimos vigentes en México significa ser pobre. b) El rezago educativo promedio en el hogar. En el caso de México, este ronda el tercer año de educación básica. c) El acceso a los servicios de salud considerados universales, pero que no existen en el caso de

⁹⁹ Consultado el 11 de mayo de 2011 en: www.coneval.gob.mx. Los municipios que en 2010 presentaron el mayor porcentaje de población en pobreza fueron los siguientes: San Juan Tepeuxila, Oaxaca (97.4); Aldama, Chiapas (97.3); San Juan Cancuc, Chiapas (97.3); Mixtla de Altamirano, Veracruz (97.0); Chalchihuitán, Chiapas (96.8); Santiago Textitlán, Oaxaca (96.6); San Andrés Duraznal, Chiapas (96.5); Santiago el Pinar, Chiapas (96.5); Sitalá, Chiapas (96.5) y San Simón Zahuatlán, Oaxaca (96.4).

Los municipios que en 2010 presentaron el menor porcentaje de población en pobreza fueron los siguientes: Benito Juárez, Distrito Federal (8.7); San Nicolás de los Garza, Nuevo León (12.8); Guadalupe, Nuevo León (13.2); Miguel Hidalgo, Distrito Federal (14.3); San Pedro Garza García, Nuevo León (15.2); San Sebastián Tutla, Oaxaca (16.7); San Pablo Etla, Oaxaca (17.3); Apodaca, Nuevo León (18.0); Corregidora, Querétaro (18.7) y San Juan de Sabinas, Coahuila (19.0).

Los municipios con el mayor número de personas en pobreza en 2010 fueron los siguientes: Puebla, Puebla (732,154); Iztapalapa, Distrito Federal (727,128); Ecatepec de Morelos, México (723,559); León, Guanajuato (600,145); Tijuana, Baja California (525,769); Cd. Juárez, Chihuahua (494,726); Nezahualcóyotl, México (462,405); Toluca, México (407,691); Acapulco de Juárez, Guerrero (405,499) y Gustavo A. Madero, Distrito Federal (356,328).

comunidades indígenas o zonas urbanas marginales. d) La calidad y espacios de vivienda. La mayoría de la población en situación de pobreza no es dueña de su casa o está en condiciones precarias, o bien, la comparte con la parentela. e) El acceso a los servicios básicos en casa-habitación. Esta situación ha mejorado, porque existen cada vez más viviendas con uso de agua corriente o electricidad. Sin embargo, la calidad de estos servicios en estas zonas es escasa y muy cara. f) El acceso a la alimentación. En este sentido, a partir del año 2011 México ocupa el segundo lugar mundial en obesidad y el primero en obesidad infantil según el INEGI. g) La calidad de la alimentación. Esta ha descendido en la medida que crecen y se desarrollan grandes compañías alimentarias cuyos productos son publicitados ampliamente y consumidos por la mayoría de la población. h) El grado de cohesión social. Este punto es altamente conflictivo, porque demuestra hasta qué punto la pobreza es también una cuestión de pertenencia, ciudadanía y participación, desde la dimensión geográfica, los cinturones de miseria, la favelización y las ciudades perdidas, así como desde el ámbito cultural, donde la pobreza es vista como un defecto de las personas y se les rechaza y, desde la óptica política, donde la condición de pobreza es utilizada como moneda de cambio por votos, asistencia y apoyo de bases.

México, a partir del año 2001, al igual que otros países de la Región, optó y adoptó las herramientas para medir la pobreza en forma fragmentada o multidimensional, sin considerar los estudios de género. Por ello, es inexplicable que en las evaluaciones del Programa Oportunidades, después de 25 años de llevarlo a cabo, no se den resultados sobre el comportamiento de ambos sexos. A pesar de su experiencia, aún no se sabe si los hogares jefaturados por mujeres, a quienes se les otorga el 97% de los recursos económicos de Oportunidades, salen o no de la condición de pobreza en que viven. Lo que sí se sabe es que los hogares jefaturados por hombres salen de esta situación con mayor facilidad, siendo que solo el 3% de ellos se encuentra en Oportunidades. La razón debe ser la obvia; al no estar dentro de este programa es posible que se les ofrezca algún trabajo remunerado. Pese a ello, se desconoce si el 97% de las mujeres que reciben las transferencias económicas han salido de la pobreza.

El CONEVAL define la pobreza a partir de las condiciones de vida de la población en su desarrollo económico, derechos sociales y dentro del contexto territorial. La configuración de la pobreza de México puede considerarse sofisticada, en el sentido de comprender a la pobreza en

su más amplia acepción. Sin embargo, la división en partes de este fenómeno pulveriza el efecto de las estrategias para su combate y presenta cifras fragmentadas lo que impide que se conozca la realidad. Además esta dispersión de elementos que la componen por considerarla un fenómeno de múltiples dimensiones, es abordada por distintas áreas u organismos de Gobierno. Se responsabiliza y evalúa por tan solo una de las partes. Por ejemplo, a la Secretaría de Salud, se le asigna únicamente, resolver lo concerniente al acceso restringido a la salud, a la Secretaría de Comunicaciones otra parte de esta forma se dispersa la energía requerida para atender la pobreza en su conjunto y a la posibilidad de encontrar mejores salidas para erradicar las consecuencias e impactos que deja a su paso.

El CONEVAL divide al fenómeno de la pobreza en fragmentos y los designa como: “pobreza alimentaria”, “pobreza educacional”, “pobreza cultural”, “pobreza de vivienda”. Por medio de estos términos, el Estado mexicano subdivide también las cifras de la pobreza, las reduce por secciones y ofrece resultados parciales, poco confiables. Significa que los resultados de Oportunidades son drásticos, de 2008 a 2010 la pobreza aumentó en el país de 48.8 millones de personas a 52 millones, lo que representa el 46.2% de ciudadanos que está en dicha condición, como lo demuestran las cifras de la CEPAL.

No obstante lo anterior, mientras no se presenten los datos desagregados por sexo, las cifras oficiales en México, en relación con los índices de pobreza, no reflejarán la realidad. Por tanto, aún no se tiene un conocimiento oficial de los impactos de la pobreza, en forma diferenciada como la padecen los hombres y las mujeres. El CONEVAL indica que el 18.2% de la población vive por debajo de la línea de “pobreza alimentaria”, el 24.7% vive por debajo de la línea de “pobreza de capacidades” y el 47% (48.9 millones de personas) se encuentra debajo de la línea de “pobreza de patrimonio”. Estos indicadores señalan que las distintas situaciones de pobreza aumentan en zonas rurales e indígenas.

Asimismo, el Gobierno de México, consciente de la desigualdad en la distribución del ingreso y en el acceso al programa Oportunidades, en las cifras publicadas por el CONEVAL 2011, demuestra que en 2010, 52 millones de mexicanos estaban en algún grado de pobreza. Considera que cuando las carencias son extremas, además de la falta de ingresos, las personas y los hogares

concentran los mayores índices de desnutrición, enfermedades, analfabetismo y abandono escolar. Se genera un círculo vicioso entre los integrantes de las familias más pobres, quienes no desarrollan sus capacidades, situación que conlleva a que las nuevas generaciones hereden la pobreza y la imposibilidad de generar ingresos que les permitirían superar su condición. Es importante hacer visible y concientizar que la pobreza perjudica en primer lugar a las mujeres y a las niñas, después a los niños y a los adolescentes a los que les impide el desarrollo económico, cultural y social dentro de este grupo de población.

Esta realidad que prevalece en el mundo crece y se desarrolla de la misma manera en México. Dentro de los círculos de pobreza, las mujeres son más pobres entre los pobres y de esa mayoría 13.7 millones son indígenas. De ellos, el 80% son mujeres, según datos del INEGI (2010). Una gran parte de los hombres indígenas emigran a trabajar a los EUA o a las ciudades del país y abandonan a las mujeres y a sus hijos. Las mexicanas en situación de pobreza, por lo general, se ven privadas del acceso a los recursos económicos de importancia primordial para crecer, como pueden ser: los créditos o ser propietarias de un pedazo de tierra, así como en ocasiones también se ven impedidas para heredar. Un hecho incomprensible es que aún no se recompensa ni se reconoce ni es remunerado el trabajo doméstico que realizan las mujeres. Sus necesidades en materia de atención a la salud y a la nutrición no son prioritarias, carecen de acceso a la educación y a los servicios de apoyo y es mínima su participación en la toma de decisiones en el hogar y en la comunidad donde viven. Atrapada en el ciclo de la pobreza, la mujer carece de acceso a los recursos y a los servicios para cambiar su situación.

6.4.1 El Programa Oportunidades desde la óptica gubernamental

El Programa Oportunidades se encuentra plasmado dentro del PND 2007-2012, tiene como objetivo general buscar que cada mexicano tenga acceso a las mismas oportunidades. El Gobierno concibe este programa como su principal instrumento de desarrollo humano, capaz de propiciar el incremento de las aptitudes en materia de educación, salud y alimentación en los hogares más necesitados. Se propone como meta reducir la pobreza al asegurar la igualdad de oportunidades y a la ampliación de capacidades y talentos para todos los mexicanos, tal y como se concibe en la CPEUM. Oportunidades es un instrumento del Ejecutivo Federal que suma

esfuerzos entre los diferentes órdenes de Gobierno y desarrolla acciones intersectoriales que promueven el bienestar general de las familias en condición de pobreza o cuyos ingresos son insuficientes para desarrollar las habilidades básicas de sus integrantes.

Oportunidades está diseñado con un enfoque asistencialista, el cual distribuye entre sus beneficiarios, en su mayoría mujeres, transferencias económicas “condicionadas” a los requisitos que en el mismo programa se señalan. Dicho programa tiene sus antecedentes en otros que han tenido distintas denominaciones: Solidaridad, fue el primero que se instituyó en 1989, los subsecuentes programas han sido CONTIGO y PROGRESA.

Como acierto de este programa se encuentran los apoyos a la educación y a la salud de las personas en situación de pobreza. Las Reglas de Operación señalan que las becas educativas son sustentos monetarios que se entregan en forma bimestral durante los diez meses del ciclo escolar. Este recurso económico sirve como apoyo al transporte y a útiles escolares únicamente, debido a que la educación pública en México es gratuita desde hace más de un siglo. Asimismo, refiere que las becas se reparten a los niños y niñas que lo necesitan. Se reconoce también que el componente de salud, proporcionado de manera gratuita en forma de Paquete Básico Garantizado, constituye un beneficio irreductible; con base en las Cartillas Nacionales de Salud, de acuerdo con la edad, sexo, se cuenta con el servicio médico que atiende la vida de cada persona en situación de pobreza.

El Programa Oportunidades, laureado y premiado por organismos internacionales, es por excelencia el instrumento idóneo para evitar múltiples fallecimientos por la malnutrición que caracteriza a las personas en situación de pobreza. Empero, con la incorporación del Seguro Popular, México transita al Sistema de Seguridad Universal, lo que significa que todos los mexicanos/as tendrán derecho a la salud independientemente de su condición socioeconómica y desde luego sin ser beneficiarios de Oportunidades.

En el punto diez de las Reglas de Operación se señala que dicho programa promueve la perspectiva de género y al respecto dice textualmente:

“El Programa impulsa la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Por esta razón, se canalizan los apoyos en forma preferente, a través de las madres de familia y se impulsa una política de becas que contrarresta las desventajas de las niñas a la educación, contribuyendo a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos en los ámbitos de toma de decisiones. En esta perspectiva, el Programa apoya también, a los sectores de salud y educación en la realización de acciones orientadas a la construcción de una cultura de equidad e igualdad de género.”

Según datos del INEGI 2010, los indígenas representan el 13.7% de la población total de México. De este porcentaje, el 80% vive en condición de pobreza. Su trabajo en las labores del campo y jornaleras determina que se alimentan de lo que siembran, el nivel de migración hacia las zonas urbanas o de agricultura intensiva en el país o en otros países es muy alto, y los servicios de salud y educación son muy precarios en las regiones donde viven. El factor más representativo de su pobreza es la marginación que sufren por ser indígenas; en el imaginario popular y oficial ser indígena es sinónimo de miseria, atraso e incapacidad para prosperar. Por ello, es digno de mencionar que el número de hogares beneficiados por Oportunidades en el año 2000, fue de 2,560,000 y para el 2002 aumentó a 4,240,000. Del 2004 al 2007, el programa ha atendido a 5,000,000 de familias cada año. En el 2011, el número de familias beneficiarias ascendió a 5,827,318. En los últimos diez años, la cantidad de hogares beneficiarios se ha duplicado, puesto que la incidencia del programa abarca tanto zonas rurales como zonas urbanas.

Los hogares considerados como “calificados” para integrarse al Programa Oportunidades, tienen como característica primordial estar jefaturados por mujeres, en este caso representan el 97% de ellos. También califican los que se encuentran en situación de vulnerabilidad alimentaria, o liderados por embarazadas, o cuando son encabezados por niños/as, o bien, cuando los jefes de familia presentan alguna discapacidad. Oportunidades representa a todas las estrategias mediante las cuales se brinda atención a este tipo de personas. Dichas estrategias suelen ser llamadas por las feministas, como: programas o acciones de discriminación positiva, por las cuales se pretende compensar las injusticias sociales que estos grupos, en su mayoría mujeres indígenas, han padecido históricamente. Para compensar las injusticias sociales, el Gobierno mexicano les da un trato preferencial con la entrega de recursos económicos que les permitan mejorar su calidad de vida.

La discriminación positiva dentro del Programa Oportunidades puede ser vista desde otra perspectiva: esta medida resulta discriminatoria para los grupos que no son favorecidos por el programa, como la población masculina o la de origen urbano. Con estas tendencias se marginan hogares e individuos que pueden calificar para ser integrados al Programa. En el mismo sentido, se agrava la situación de exclusión contra las propias mujeres, porque se generan sentimientos de inconformidad al interior de este grupo.

El llamado reclamo fundamentado es una estrategia que se ha visto como una opción en lugar de los argumentos de igualdad dentro de los programas sociales. Kenji Yoshino (2011) propone que la discriminación positiva es insuficiente para otorgar beneficios a grupos tradicionalmente marginados, dado que, como hemos visto, refuerzan los mecanismos de exclusión. Por ello, el reclamo fundamentado es una herramienta eficaz para atender con mayor justicia los problemas clave que determinan estas situaciones, concentrando los recursos de las instituciones y programas que irónicamente generan exclusión y sentimientos de frustración en otros colectivos que también son necesitados.

Desde la óptica del feminismo y en la práctica, se fomenta en forma velada, un tipo de marginación más profunda hacia las mujeres indígenas. Se crea en ellas condiciones que evitan el desarrollo de sus habilidades y que les impiden valerse por sí mismas y progresar. Condiciones que provienen de las acciones directas del programa, como pueden ser: la entrega de la transferencia económica con mínimas condiciones, la nula capacitación para obtener empleo y las becas escolares (sin requisitos mínimos de calificaciones que obtienen sin esfuerzo) que se les pueden retirar, según la apreciación de las mismas trabajadoras sociales.

Para esta investigación, existe la oportunidad de mirarlas bajo una perspectiva de género crítica. Los lineamientos que marcan las Reglas de Operación del programa no toman en cuenta a los hombres; por lo tanto, no cumplen con los propósitos de poner en práctica un enfoque de género que favorezca a ambos sexos por igual, siendo que entre los enunciados del programa, el Gobierno mexicano, pretende brindar las mismas oportunidades a las mujeres y a los hombres. Otra crítica fundamental a este enunciado, de acuerdo con la filosofía feminista, consiste en que un programa está diseñado con perspectiva de género cuando lo que se planea favorece a los dos

sexos por igual. La igualdad de oportunidades debe ser pareja para ambos. En el caso de Oportunidades, en ningún momento las Reglas de Operación consideran a los hombres como “beneficiarios” del programa; en cambio, les ofrecen a las mujeres las transferencias económicas “condicionadas” para evitar que ellas o su prole fallezcan por hambre.

Por tanto, el principal cuestionamiento al Programa Oportunidades está dirigido al Gobierno de México al considerar (por omisión) que los hombres no son responsables directos de los hijos/as. Ante esta situación surgen varias interrogantes: ¿Por qué considera el Gobierno que los hombres no se encuentran dentro de la situación de pobreza? ¿Por qué no se les involucra en el Programa y no se les menciona en las Reglas de Operación? En este caso, ¿los hombres son invisibles en situación de pobreza? ¿Dónde estarán ellos, mientras las mujeres soportan la doble jornada? El Programa Oportunidades no dice nada respecto a los hombres ni siquiera los considera dentro del padrón de beneficiarios.

El Gobierno mexicano, por medio de las cifras publicadas por el CONEVAL 2011, reconoce que la pobreza perjudica en su mayoría a las mujeres y, en consecuencia, a los niños y niñas, lo cual les impide un sano desarrollo económico y social. Significa que los organismos internacionales, en especial, el ONU-Mujeres, la CEPAL y otros, advierten que en las tres últimas décadas la “pobreza se ha feminizado”, como ya se han revisado, y que la consecuencia de dañar a las mujeres abarca a los hijos/as, porque el cuidado, la responsabilidad, la alimentación y la atención a la salud recae en ellas y no en los hombres.

Oportunidades atiende, de manera específica, los renglones de alimentación, educación y salud. De esta manera, los recursos económicos están condicionados al cumplimiento de muchas circunstancias que les solicitan, aunque en ocasiones las mismas beneficiarias no pueden satisfacer. Un ejemplo de ello está en las condiciones del programa, que implican que para recibir las transferencias económicas es indispensable que las madres asistan a las reuniones comunitarias para tratar los asuntos del programa, si no lo hacen, o los hijos/as no cumplen con requisitos de asistencia a las escuelas o en algunos casos no mejoran los niveles escolares, se les retira el apoyo económico de acuerdo con el criterio de las trabajadoras sociales.

Los recursos económicos que se otorgan a las familias en forma bimestral, en cifras aproximadas a 40 dólares. Al respecto, esta sería la segunda crítica al programa, debido que el monto asignado de ninguna manera alcanza ni resuelve el gasto para una familia de menos seis miembros cuando menos. Se cuestionan los montos que reciben las beneficiarias por ser demasiado escasos, como también por qué estos son entregados en forma condicionada. Asimismo, dentro de las Reglas de Operación no existe ningún programa para mejorar la vivienda, como lo advierte el objetivo general. En este sentido, tampoco está garantizada ni la alimentación de los niños y niñas ni una vivienda digna para los beneficiarios.

El Eje 3, Igualdad de Oportunidades, del PND 2007-2012 propone en sus objetivos: “Reducir, en forma significativa, el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo”. Sin embargo, como tercera crítica, resulta incongruente concebir este objetivo cuando el programa es totalmente asistencialista. Está diseñado para fortalecer a las familias por medio de recursos económicos, pero sin contemplar ninguna política pública que conduzca hacia algún proyecto productivo que ayude a las beneficiarias a salir de la condición precaria en la que viven.

Una cuarta crítica consiste en considerar que con más de 25 años de vigencia, este Programa solo ha servido para impedir que fallezcan por hambre, las personas en condición de pobreza o indigencia, mas no para salir de estos círculos. En datos recientes, la CEPAL mencionó que en México, lejos de salir del estado de pobreza, un mayor número de personas siguen cayendo en ella. Además menciona que durante los años 2008-2011, más de ocho millones de personas se incorporaron a las filas de este flagelo. Por ello, es cuestionable que siendo un programa asistencialista ni siquiera intente proyectar las políticas públicas necesarias para coadyuvar con las personas a trascender a la etapa productiva que les permita mejorar sus condiciones de vida.

Con base en el análisis académico de la pobreza se infiere que los programas asistencialistas están destinados al fracaso. Por ello, es necesario proponer al Gobierno de México, revisar los objetivos y la finalidad que persigue la política social en México. En su forma enunciativa, la política social en México pretende impulsar el desarrollo humano y el bienestar de la población,

a través del fomento a la igualdad de oportunidades y la superación de las condiciones de pobreza y ser intermediarios con aquellos con los que no han podido superar los niveles de marginación. Pese a lo anterior, Oportunidades, el principal programa de la política social en México, ha resultado ser solo un paliativo que busca contribuir a la protección de la salud, la educación y la alimentación.

Desde la antigüedad los chinos ya habían heredado a la Humanidad el sabio proverbio de: "Regala un pescado a un hombre y le darás alimento para un día, enséñale a pescar y lo alimentarás para el resto de su vida". En este sentido, el Gobierno mexicano debe poner los medios necesarios para que la población más desfavorecida (mujeres y hombres) pueda acceder a un trabajo digno con el que se pueda mantener cada una de las personas y sus familias, en especial las mujeres, dado que el propio Gobierno reconoce que ellas son las más pobres entre los pobres. Esta será la única manera en que las políticas públicas, diseñadas para combatir la pobreza, contribuirán a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

En el quinto cuestionamiento se advierte en la población objetivo, la cual está sustentada en criterios y requisitos señalados dentro de las Reglas de Operación para elegir a las personas o familias cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impidan desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud. Dichos criterios y requisitos resultan "ser condicionantes arbitrarios" y muchas veces difíciles de cumplir, para que las beneficiarias reciban las transferencias económicas. Un ejemplo es cuando las mujeres realizan algún tipo de trabajo remunerado y en ocasiones no pueden asistir a las "juntas comunitarias", lo cual es motivo para retirarles el apoyo económico.

Por último, las instituciones contienden contra la pobreza como un modo de vida, la llamada "cultura de la pobreza" es la respuesta cultural a las condiciones objetivas de incapacidad y pobreza que se perpetúan entre los miembros de las familias. Se construye así una visión sombría de sus propias capacidades y del futuro (Lewis, 1961).

Esta contradicción puede observarse en la entrega de transferencias económicas para los hijos/as de las familias beneficiadas. Al ser beneficiarios del Programa Oportunidades para poder cursar

la educación básica a partir del tercer año, los niños y niñas reciben los recursos y atención médica de parte del programa, pero no se les exigen calificaciones, reportes de trabajo, de conducta o certificados de estudios. El aprovechamiento de los beneficios lo deciden trabajadores sociales quienes en el mejor de los casos lo aprueban o no de acuerdo con su criterio. Dentro de este estado de beneficencia no se crean las herramientas suficientes para los favorecidos del programa, ni les brinda las condiciones necesarias para desarrollar mayores habilidades o capacidades para dedicarse en el futuro próximo en ocupaciones remuneradas.

La problemática de la pobreza es tan compleja, que el proceso de pensamiento para resolver la economía de las familias perjudica las pretensiones para mejorar el desarrollo comunitario. Los miembros de una familia en esta condición consideran más difícil encontrar los medios para desarrollarse que conseguir, lo que Sen llama: un mínimo de satisfactores de vida. Dentro de este panorama desolador, las mujeres son las que más resienten este impacto, al mirarse a sí mismas como cuidadoras, además de estar atentas y vigilantes de las emociones de los demás miembros de la familia. Muchas mujeres hacen suyo el problema o se apropian del abandono que sufren sus parientes por la falta de interés de sus familias primarias (sus hijos). Los incorporan a su hogar para ellas mismas atenderlos, aunque no sean familiares consanguíneos. De esta manera convierten su vida en una agobiante situación de trabajo doméstico, a la vez que son cuidadoras y madres de su propia familia.

En conclusión, esta situación conlleva una doble, triple o múltiple responsabilidad a las mujeres, es a la que Naciones Unidas ha denominado: feminización de la pobreza. Fenómeno que llama la atención por su magnitud, porque abarca a aquellas personas que, teniendo un empleo o alguna prestación o subsidio estatal, no poseen los recursos suficientes para cubrir sus necesidades (Careaga y Jiménez, 2011). Si antes, en el estudio de la pobreza, se reconocía únicamente la condición de las personas desempleadas o inactivas, ahora se adhieren a esta condición los individuos que, además de percibir un sueldo o una transferencia económica por parte del Estado mexicano, se encuentran en una situación de precariedad o de pobreza. Dentro de esta particular condición, la mayoría de las personas que la padecen son mujeres.

Es imposible configurar la pobreza sin la presencia femenina. Pobreza y mujer forman parte de una ecuación difícil de resolver, debido a la situación de subordinación que ellas sufren, porque la discriminación laboral las empuja a la carencia de recursos y oportunidades. La consecuencia de vincular a las mujeres a la pobreza es, ante todo, conceptualizar la pobreza de manera diferente. Naciones Unidas intenta relacionarlas y hace un llamado a la creciente feminización de la pobreza en el mundo. El interés que persigue se debe al nulo impulso del Gobierno para empoderarlas y ser niveladas en los mismos estándares de vida del que gozan los hombres. Pensar en la pobreza bajo una perspectiva de género es considerar el injusto papel de las mujeres y la forma en que estas son concebidas o pensadas a partir de su condición de pobreza.

Por un lado, las cifras de la CEPAL revelan una realidad distinta a la que presenta el Gobierno está lejos de cumplirse con el primero de los ODM propuestos por las Naciones Unidas para el 2015. El programa Oportunidades no promueve el trabajo ni el paso a la productividad, ni en su variante individual ni colectiva. Por otro lado, es urgente hacer un llamado para que la Cámara de Diputados examine a profundidad la política de combate a la pobreza. Es fundamental que tenga como eje rector una amplia convocatoria a los líderes y a los beneficiarios del programa, provenientes de los lugares más desprotegidos de México. Es necesario conocer de viva voz, si los programas son suficientes y si llegan a sus destinatarios. Se debe levantar un registro de las personas, hombres y mujeres, que reciben los beneficios del programa y darlos a conocer a la opinión pública nacional. Es un ejercicio que nunca se ha realizado, pero que ha llegado la hora de hacerlo.

Por tanto, se puede afirmar que el Gobierno de México no está cumpliendo con el objetivo de erradicar la pobreza. Asimismo, es indispensable discutir la nueva política pública de los hogares en situación de pobreza, además de considerar los programas productivos y conseguir créditos para la creación de pequeñas empresas femeninas. Las mujeres han demostrado un alto grado de cumplimiento y responsabilidad de las obligaciones contraídas con los bancos. Por lo que acciones como esta serían fundamentales en el desarrollo económico de México y, sin duda, contribuirían a superar las condiciones la pobreza.

La investigación de esta tesis doctoral arroja que en la década analizada (2001-2011), el Estado demostró su incapacidad para erradicar la pobreza. Por ello, es necesario destacar la responsabilidad del propio Estado mexicano en dos direcciones; por un lado, se ha demostrado su incapacidad para erradicar el fenómeno de la pobreza, por el otro, el fracaso reflejado en la población que ha visto detenido su desarrollo y sus oportunidades de bienestar, al no ser sujetos de las políticas internacionales para superar la pobreza. Políticas estratégicas que han sido firmadas por todos los países y en las que se encuentran especificadas las metas que deberán cumplirse en el año 2015, como lo advierten los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) cuyo primer objetivo en la lista es “erradicar la pobreza extrema y el hambre”.

Por ello, es urgente transitar a los programas productivos sustentables y dejar de manera paulatina los programas asistenciales. De esta forma se estaría atendiendo a las recomendaciones de Naciones Unidas, así como se estaría en consonancia con el cumplimiento de los ODM para 2015. Las propias políticas públicas se concentrarían en vincular la pobreza con las mujeres, no para reforzar los estereotipos de género, sino para lograr su real empoderamiento. Se esperaría que las acciones del Estado den pasos asertivos para iniciar la verdadera revolución social. Oportunidades no es suficiente, avanza lentamente en la erradicación de la pobreza.

Por tanto, se concluye también que es imposible reconocer a Oportunidades como un programa con perspectiva de género. Oportunidades es, simplemente, un programa más donde las mujeres y sus familias permanecen en situación de pobreza sin morir de hambre. A las mujeres en esta condición, al contrario, se las enseña a “estirar la mano”, y a estar postradas en el hogar, además de cargarse de responsabilidades y quehaceres que representan un trabajo arduo sin reconocimiento ni remuneración alguna.

Desde la óptica de un sector feminista, lejos de erradicar la pobreza, Oportunidades favorece una sobrecarga de responsabilidades que deteriora aún más el bienestar social de las mujeres, sus parejas y sus familias. Reconocer este fenómeno implicaría una atención especial al diseño de programas de intervención integral que aborden la problemática desde diferentes perspectivas, para así poder identificar si este proyecto está potenciando el desarrollo personal y familiar de las

mujeres, si contribuye con ello al mejoramiento de su calidad de vida, o si, por el contrario, favorece una sobrecarga de responsabilidades con las consecuencias arriba mencionadas.

Los autores que integran el equipo de investigación en ciencias sociales en el Informe Social Watch 2005, emiten los conceptos que se mencionan con anterioridad, en relación con las mediciones de la pobreza y forman parte de un extracto del estudio: “El enfoque de género en el análisis de la pobreza: algunos elementos conceptuales”. Según este estudio, la perspectiva de género ha hecho importantes aportes conceptuales y metodológicos al estudio de la pobreza. Plantea una fuerte crítica a una definición de la pobreza basada solamente en el ingreso y destaca los componentes, tanto materiales como simbólicos y culturales, en los que inciden las relaciones de poder que determinan un mayor o menor acceso de las personas, de acuerdo con su sexo, a los recursos (materiales, sociales y culturales). En este sentido, es posible sostener que sin el enfoque de género, la pobreza se entiende de manera insuficiente.

En cuanto a las desigualdades de género, se indica que la medición de ingresos por hogar no captura las dimensiones de pobreza al interior de los mismos, al suponer la existencia de una distribución equitativa de los recursos entre sus miembros, lo cual hace homogéneas las necesidades de cada uno de ellos y considera a todos igualmente pobres. También indica que el método tiene limitaciones para mostrar las desigualdades de género al desconocer, en términos monetarios, la contribución al hogar del trabajo doméstico no remunerado.

Por último, la medición de ingresos no capta las diferencias de género en cuanto al uso del tiempo y a los patrones de gasto, cuestiones que ayudarían a caracterizar mejor la pobreza y a diseñar mejores políticas públicas. Las críticas al método de medición de ingresos por hogar han tenido por objeto replantearse la evaluación tradicional de la pobreza desde una perspectiva de género. En este sentido, una cuestión que surge, con especial fuerza, es la necesidad de otorgar valor económico al trabajo doméstico no remunerado, como una manera de “valorizar” la contribución de las mujeres a la vida económica del país, así como de reconocer el estatus de trabajo de estas actividades que resultan ser fundamentales para la satisfacción de las necesidades básicas.

Según analistas de Naciones Unidas, lo que le hace falta a México para consolidar su democracia, es detenerse en el análisis de la pobreza extrema o indigencia y observarla como un problema público estructural. Diagnostica la problemática en tres vértices convergentes:

El primero es reconocer que existe una pobreza ancestral y que se ha feminizado en los últimos cuarenta años. La pobreza tiene rostro de mujer y significa que este flagelo lacera más a las mujeres que a los hombres. La expresión “feminización de la pobreza” hace referencia a la situación de la proporción, cada vez mayor, de mujeres que viven por debajo del umbral de la pobreza. Dicha expresión fue utilizada por primera vez por Diane Pearce, quien observó que la condición económica de las mujeres había sufrido una caída desde 1950 hasta mediados de los años setenta, y que las dos terceras partes de los pobres de los Estados Unidos mayores de 16 años eran mujeres.

El segundo es la desigualdad económica, también ancestral; se señala que la distribución de la riqueza es injusta e inequitativa, la que, aunada a la desigualdad de género, demuestra también que afecta mucho más a las mujeres que a los hombres, generando una distancia abismal entre los y las mexicanas. Según datos del FEM 2009, México ocupa el decimocuarto lugar en términos de desigualdad económica de un total de 173 países; así como el lugar 99 de 123 países con respecto a la desigualdad de género. De acuerdo con evaluaciones de la CEPAL 2010, México ocupa el lugar 22 de los 23 países de la Región Latinoamericana, solo detrás de México está la República de Guatemala. La CEPAL en fechas recientes presentó un informe sobre la situación social en América Latina y señala que en 25 años por primera vez se llegó a los indicadores de 1980, incluso se superaron en 1%. En 25 años superar en 1% la pobreza en la región más desigual del planeta no es buena noticia. Además, informa la CEPAL que en México aumentó la pobreza extrema en 3.4%; es decir, se sumaron a las filas de la pobreza seis millones de personas más.

El tercero es el empoderamiento de las mujeres en la toma de decisiones, así como la dificultad para ocupar escaños en el poder legislativo. A continuación se presentan en cumplimiento de la resolución 2005/8 de la Subcomisión (8 de agosto 2005) de Naciones Unidas, en el que se pidió a la Sra. Chin-sung Chung que elaborara un documento de trabajo sobre el tema: "Los retos de la participación de las mujeres en las políticas y estrategias de lucha contra la pobreza y la

extrema pobreza". En esa resolución, la Subcomisión decidió que el tema del foro social se titulara: "La lucha contra la pobreza y derecho a la participación: el papel de las mujeres" (el cual se puede consultar en su sitio en la web), con un reconocimiento a la feminización creciente de la pobreza y al hecho de que las mujeres son los principales agentes en las organizaciones que luchan contra la pobreza y la exclusión social.

6.4.2 Solidaridad y los antecedentes al Programa Oportunidades

Es oportuno recordar lo que sucedía en México en relación con el combate a la pobreza antes de la llegada de las políticas neoliberales. El programa, creado e implementado durante el sexenio 1988-1994, se constituyó como una herramienta más de la política social y de la estrategia de subsidios que contribuía a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las zonas urbanas y rurales. Lo importante de esta herramienta es haber sido una más de subsidios generalizados que apoyaron en su momento al entonces llamado: Programa Solidaridad.

Cuando se crea el Programa Solidaridad, se suma al marco de las directrices del PND y de los programas sectoriales que venía aplicando el Gobierno federal, como los nuevos instrumentos de promoción al abasto, a la producción del campo y en apoyo al consumo familiar. En aquel entonces, los alimentos básicos ya eran subsidiados por la empresa paraestatal CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares).

La CONASUPO y otras empresas, como la Compañía Hidratadora de Leche que en 1972 se transformaría en LICONSA, se crearon con la finalidad de ayudar a las personas más necesitadas del sector urbano y rural en el incremento de ingesta alimentaria. Durante esta época se establecieron grandes almacenes de abasto y tiendas comunitarias de CONASUPO, aumentaron el consumo de alimentos en los sectores más pobres del país; asimismo, su participación fue principalmente con subsidios generalizados y distributivos. En esta etapa no crecía ni se reproducía la cantidad de personas en situación de pobreza, como ahora sucede. Varios programas de la CONASUPO desaparecieron en 1999, como parte de las políticas neoliberales, para dar paso a las empresas transnacionales.

La empresa paraestatal CONASUPO estaba dedicada a acciones relacionadas con el sistema de abasto y la seguridad alimentaria mexicana. Fue creada en 1962 con el fin de garantizar la compra y regulación de precios en productos de la canasta básica, en particular el maíz. Asimismo, el centro de distribución DICONSA¹⁰⁰ y la lecha industrializada LICONSA¹⁰¹ S. A. de C. V. son empresas del Gobierno federal con responsabilidad social, que industrializan y comercializan productos lácteos de la mejor calidad nutricional a precio accesible, para contribuir a la alimentación y nutrición de las familias mexicanas, mejorar su calidad de vida, apoyar su desarrollo físico y mental y generar el crecimiento del capital humano necesario para el desarrollo de un país sano.

LICONSA continúa siendo una empresa de participación estatal mayoritaria que pertenece al Sector Desarrollo Social. Tiene el propósito de contribuir a la superación de la pobreza alimentaria, mediante el abasto de productos básicos y complementarios en localidades rurales de alta y muy alta marginación, con base en la organización y la participación comunitaria.

El importante subsidio a la tortilla y otras acciones formaban parte de la estrategia para combatir la pobreza, los que conformaban, junto con Solidaridad, una estrategia integral para erradicar la pobreza. Solidaridad y los demás subsidios constituyeron uno más de estos eficaces elementos administrativos de la política social.

Durante los siguientes periodos presidenciales (sexenios), Solidaridad cambió de nombre por PROGRESA (1994-2000)¹⁰². Debido a la crisis económica de 1994 en México que derivó en la devaluación del peso y el colapso de la economía del país, el número de pobres en el país llegó a 63 millones en 1996; es decir, el 69% de la población, la cifra más alta que se había tenido hasta entonces.

En ese sexenio, el presidente de México decidió modificar por completo el principal programa social del Gobierno federal, por lo que Solidaridad fue sustituido en agosto de 1997, por el PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación). En ese momento, este programa

¹⁰⁰ DICONSA: www.diconsa.gob.mx

¹⁰¹ LICONSA: www.liconsa.gob.mx

¹⁰² Consultar en la web: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/progresas-1997>

quedó mutilado para cumplir con la función de contribuir a superar la pobreza de las personas que la padecen, sobre todo las que vivían en las zonas rurales. Como resultado de esta investigación, se afirma que esta es la principal razón por la cual el Programa Oportunidades, el cual nació mutilado y, por tanto, no ha podido erradicar la pobreza, al contrario, miles de personas se han sumado en esta última década a este lacerante flagelo.

Más adelante, en el siguiente sexenio (2000-2006) se convirtió en el Programa Oportunidades, que se diseñó dentro de una estrategia social más amplia, llamada: CONTIGO, como lo menciona Tetreault (2012)¹⁰³.

“CONTIGO estaba diseñado para complementar la estrategia de combate a la pobreza. Dentro de esta estrategia iniciaron las transferencias monetarias condicionadas. CONTIGO amplió su radio de acción y sumó otros tres ejes: la generación de oportunidades de empleo, la protección social y la creación de patrimonio en forma de vivienda e infraestructura social. Sin embargo, para efectos de esta tesis doctoral, el programa que persistió durante la década que se analiza (2001-2011) es el Programa Oportunidades”. Tetreault (2012: 54)

Cabe hacer una mención especial a la estrategia social, que en su momento fue ampliamente exitosa. Solidaridad y Oportunidades son radicalmente distintos. La cobertura de Solidaridad coadyuvó con las personas a salir de su precaria situación. Oportunidades, en cambio, es un instrumento político-administrativo para paliar el hambre y no cuenta con los otros subsidios que le dan sustento. El cambio radical entre ambos programas son las transferencias económicas que se otorgan al 97% de las mujeres sin considerar a los hombres.

Oportunidades es herencia de Solidaridad, creado en 1988-1994 y consolidado como una herramienta más de la política social y de la estrategia de subsidios que contribuía a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las zonas urbanas y rurales. En un futuro próximo, la que marca la experiencia nacional, debería instrumentar nuevos subsidios o apoyos al campo para conseguir los alimentos básicos a precios bajos. Las estrategias deben ser ambiciosas durante un tiempo para erradicar este lacerante problema. Asimismo, es necesario elaborar programas exitosos de crédito al campo y a microempresas en las zonas urbanas que den

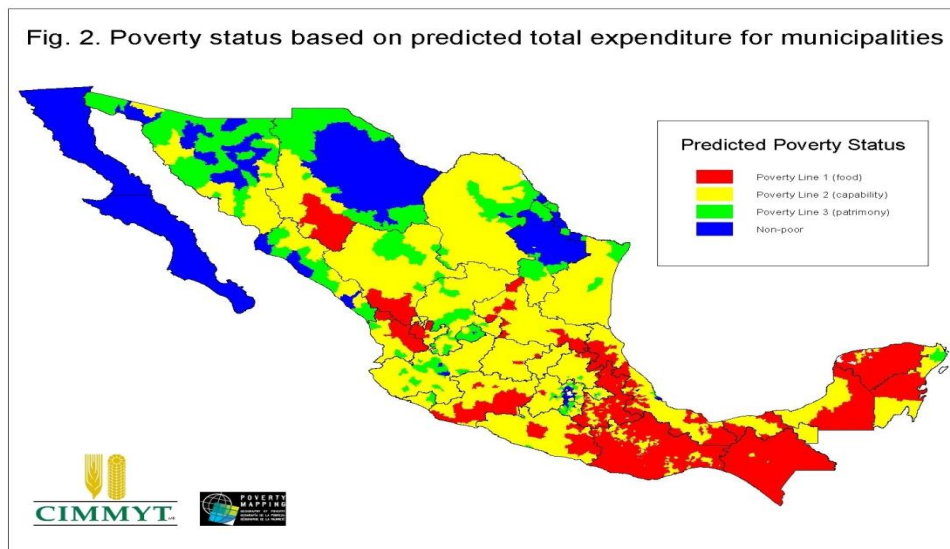
¹⁰³ Ver artículo de Tetreault en la web: <http://estudiosdeldesarrollo.net/critical/rev2/2.pdf>

oportunidades de trabajo, tanto a mujeres como a hombres, a fin de estimular la lucha por sostener a su familia y se inserten a la vida económicamente activa de su zona, población o ciudad.

6.4.3 Los programas para combatir la pobreza en Oaxaca

Con la finalidad de corroborar algunos datos y conocer de voz de algún coordinador de Oportunidades el desempeño del programa, se realizó una entrevista con el Dr. Carlos Enrique Medina Reyna¹⁰⁴, del estado de Oaxaca. A continuación se presentan extractos de sus principales puntos de vista:

En entrevista al Dr. Carlos Medina Reyna, asesor de la Comisión Sur-Sureste, de la LXI Cámara de Diputados. En el marco del foro: “El Municipio y el Desarrollo Social”, y la firma de convenio entre Gobierno del estado-INADEF, el titular de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESOH) del estado de Oaxaca, Gerardo Albino González, el pasado viernes, 10 de Agosto de 2012 informó que el estado de Oaxaca se encuentra entre los estados más pobres del país. Ver mapeo de la pobreza mediante SIG.



Fuente: CIMMYT Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y el Trigo¹⁰⁵. Sitio en la web

¹⁰⁴ El Dr. Carlos Enrique Medina Reyna, egresado de la Facultad de Ciencias Marinas de la UABC, cuenta con estudios de posgrado en el CICESE. Ha sido catedrático del Instituto Tecnológico de Salina Cruz y Universidad del Mar en Puerto Ángel, Oaxaca. Actualmente es asesor de la comisión de pesca y de la comisión especial para atender y dar seguimiento a proyectos estratégicos de la región Sur-Sureste de la LXI Legislatura federal. También es asesor de diversas organizaciones sociales en el estado de Oaxaca, todas ellas relacionadas con la pobreza.

¹⁰⁵ CIMMYT. Los municipios clasificados en las líneas de pobreza, sobre la base del valor de gasto total *per cápita* mensual por hogar rural promedio en 2000. Las líneas de pobreza utilizadas son las definidas por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza 2000.

El funcionario afirmó que Oaxaca se encuentra entre los tres estados más pobres del país y que la situación a nivel estatal se refleja en 172 municipios, concentrados sobre todo en la Sierra Sur, la región Mazateca y la Mixteca con los límites del Estado de Guerrero. Sostuvo que el tema de pobreza en el estado de Oaxaca ha venido creciendo poco a poco, es una realidad que en las poblaciones asentadas en la sierra, las personas sobreviven en medio de carencias alimentarias, educativas y laborales. Los recursos que reciben del Estado no superan los seis dólares diarios, recursos que sirven de poco, pues las familias pobres son numerosas en general, situación que obliga a los pobladores a buscar empleos fuera y abandonar a su familia.

Ante las contundentes declaraciones de Naciones Unidas y la CEPAL sobre “la feminización de la pobreza”, se tuvo la oportunidad de conversar y hacer una entrevista con el responsable de los Programas Productivos para las Mujeres en el Estado de Oaxaca, a quien se le formularon diez preguntas de las cuales se presentan fragmentos de la misma que soportan esta investigación.

Algunos fragmentos de la entrevista al Dr. Medina:

Preguntas específicas sobre el Programa Oportunidades: ¿se ha logrado abatir la pobreza? ¿Se tiene algún registro en Oaxaca de cuáles han sido los hogares jefaturados por mujeres que con recursos de Oportunidades han salido de la pobreza?

“No, y no existe un registro de hogares matriarcados que hayan salido de la pobreza. Los programas han sido mal manejados y así han llegado a las comunidades, en donde se simula lo que usted denomina “pobreza”, ya que recuerde que al habitar un espacio físico y formar parte del ecosistema (claro está sin excesos tecnológicos), las comunidades tienen autosuficiencia alimentaria. Y, mientras para ellos existan alimento y salud, no pueden considerarse pobres.” Entrevista al Dr. Medina.

¿Qué sucede con los hombres? ¿A ellos no se les dan estos recursos como apoyo para la alimentación de sus familias? ¿Qué se les da a cambio?

“Los hombres se siguen dedicando a las labores del campo, se van seguros a las ciudades o al Norte [a EUA] o simplemente no trabajan con el rigor de antes. Al no percibir Oportunidades [ni siquiera en este año 2012], la columna vertebral que sostiene moral y económicamente a la familia pierde preponderancia. La lucha contra una situación

adversa como la sequía, los altos costos de la producción agrícola, la mala vocación del terreno para el cultivo, ya no representan un egreso fuerte para la familia porque los hombres caen en la simulación de trabajar o simplemente no arriesgan algo que ya se ganó, como el Oportunidades de la mujer y/o de los hijos.” Entrevista al Dr. Medina.

Sobre los Programas Productivos para Mujeres que usted impulsa en esta Región de Oaxaca, ¿cuáles han resultado ser los más exitosos? Y, ¿podría explicar a qué se debe?

“Sí, los programas productivos que aplicamos parten de la premisa de “que ellas mismas lo solicitan”. Esto es, se realiza un taller participativo y se identifica la problemática del grupo e inclusive de la localidad; asimismo, se realiza un perfil socio-económico de las integrantes. La selección de las candidatas constituye una herramienta muy útil para todo el proceso del proyecto, ya que valida la necesidad de las integrantes. Este paso constituye el ariete para lograr el éxito del proyecto. Así que hablar de un programa exitoso para las mujeres no sería apropiado, yo le sugiero que utilice el término eficiente [y se le agrega la cuarta dimensión, entonces se denominaría sustentable, que lo consideraría muy valioso para las mujeres], porque como ya lo señalé todos son efectivos desde el punto de vista de la vertiente que ellos atienden. “

“Por ejemplo, hablar del Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), este solo persigue el beneficio material a través de la puesta en marcha del proyecto evaluándolo con las recuperaciones del monto radicado al grupo de mujeres indígenas, que mientras más largo sea el plazo de recuperación menos eficiente es”. Entrevista al Dr. Medina.

Como cuarto fragmento seleccionado, el Dr. Medina comentó que el programa que más ha funcionado en la región del Istmo es el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo (INAFED), después el POPMI, seguido por el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria, (PESA), el Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (FONAES), los de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Social y Pesca (SAGARPA), El Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) y el COFIN. La eficiencia de dichos programas se debe a que cuentan con promotoras regionales, esto es, existe una atención fluida para la asistencia y capacitación. Los tres últimos programas han fallado, porque se han sobre-politizado. En particular, Oaxaca ha sufrido el embate de los candores personales de los delegados en turno para armar sus campañas políticas.

Por último, el Dr. Medina consideró que es necesario que los programas asistencialistas *per se*, se tornen como complemento para mantener el estatus de identidad de la comunidad, mediante el

desarrollo de programas sustentables micro-estructurados y enlazados a un polo de desarrollo micro-regional. Hay ejemplos dignos como los realizados por la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI), con el café de esa región.

Asimismo, comentó que el programa Oportunidades debe desaparecer parcialmente en los rubros de alimentación. Donde existan comunidades en las que el ambiente es desfavorable o es muy extremo no sería recomendable desaparecer los apoyos. En ese sentido, tanto PESA como la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA), así como SEDESOL cuentan con información tipo SIG donde se identifican las áreas con esas características.

Al tomar en consideración las respuestas del Dr. Medina, se confirma que el Programa Oportunidades no puede reconocerse como un programa con perspectiva de género, porque los sub-programas que se aplican en la Región Sur-Sureste atienden a mujeres y dañan a los hombres, según lo explica, porque estos “caen en la simulación de trabajar o simplemente porque no arriesgan algo que ya se ganó, como Oportunidades de la mujer y/o de los hijos”. Los programas asistenciales, como son la mayoría que se llevan a cabo en esta región, los hace dependientes del Gobierno, como lo señala: “sobre esta base se hace a las comunidades más dependientes de los apoyos donde se simula que se necesitan [se justifica el apoyo] pero tampoco resuelven el problema”.

Lo anterior conduce a que las comunidades se mentalicen a que la asistencia gubernamental debe ser “sin esfuerzo” que “no quite tiempo” y “sea parejo para todos”, por lo que esta postura lleva a proponer la adopción del modelo de kibutz (o una versión mejorada que excluya la parte religiosa), *ad hoc* a la vocación agropecuaria de la localidad. No solo eso, las personas que viven en esta condición, están expuestas a que los candidatos a puestos de elección popular los utilicen, los empresarios abusen de ellos y el Gobierno mexicano continúe con la simulación del combate a la pobreza.

De acuerdo con lo anterior es evidente que dichos programas sirven para que las familias permanezcan en situación de pobreza y solo evitan morir de hambre. Los hombres y las mujeres bajo esta condición están condenados lamentablemente a no luchar ni por sus tierras ni

por sus hijos/as, y solo salen de ese círculo vicioso aquellos a los que se les brinda la confianza de obtener un microcrédito, o a los que se les da la oportunidad de desarrollar un trabajo remunerado.

Es increíble que en pueblos enteros se enseñe a las mujeres a “estirar la mano”, a permanecer postradas en el hogar, a cargarse de responsabilidades y quehaceres que representan un trabajo arduo sin reconocimiento ni remuneración alguna. Por lo tanto, coincido en reconocer que en el ámbito de la pobreza no hay voluntad política para que hombres y mujeres salgan de esta condición. Al Gobierno le interesa paliar el hambre y no generar proyectos productivos.

6.4.4 La política pública en los proyectos productivos. Microcréditos a las mujeres

Para la investigación de esta tesis doctoral existe el interés de conocer si las mujeres y sus unidades domésticas han sido beneficiadas con el Programa de Microcréditos que promueve PRONAFIM. Es importante indagar el comportamiento de ellas frente a los créditos, si los canalizan a microempresas viables que perduran por más de un año, si pagan los créditos a tiempo o si estos se van a fondos perdidos, como así lo sugieren los autores de: *Repensar la pobreza*.

Datos estadísticos internacionales y de la CEPAL reportaron en el 2001, que existían 45 millones de mexicanos que viven en situación de pobreza y 18 millones en pobreza extrema; por lo que, el Gobierno federal implementó una serie de programas encaminados a la disminución de la pobreza, como PRONAFIM, cuyo objetivo fundamental es asignar créditos a microempresarios/as, los cuales a su vez ofrecen préstamos a quienes se lo requieren, siempre y cuando los peticionarios sean pobres.

Según informes de la Secretaría de Economía, el caso de México, en una muestra realizada el mes de julio del 2002 con la información proporcionada por las micro-financieras, poco más del 70% de los beneficiarios del programa fueron mujeres, dato importante porque no existen recursos exclusivos para ellas. Se ha observado que la mayoría de las mujeres en nuestro país están destinadas a desempeñarse, únicamente, en el ámbito privado (hogar); sin embargo, al ser

ellas las principales solicitantes de esos créditos, resulta interesante conocer cómo están logrando entrar al ámbito de lo público, tal como lo facilita el programa PRONAFIM.

El hecho de reconocer este fenómeno implica una atención especial al diseño de programas de intervención integral que aborden la problemática desde diferentes perspectivas, para así poder identificar si este proyecto está potenciando el desarrollo personal y familiar de las mujeres, si contribuye con ello, al mejoramiento de su calidad de vida, o si, por el contrario, favorece una sobrecarga de responsabilidades que deteriora aún más el bienestar social de las mujeres, sus parejas y sus familias.

En consecuencia es poco efectiva la conclusión de los economistas Banerjee y Duflo (2012: 228-229), en el sentido de reconocer que los microcréditos son un gasto excesivo para los Gobiernos, instituciones y ONG, porque no se puede confiar en ellas como un trampolín para el desarrollo. Los autores sostienen que estos fondos deben reinvertirse para financiar empresas de tamaño mediano y también para obtener la capacidad operativa de los recursos entregados a los pobres a fondos perdidos y lograr el autofinanciamiento y sostenibilidad en grupos con capacidad más productiva. No obstante, en el caso mexicano sucede lo contrario: la oportunidad de conceder micro-créditos a los pobres y en particular a las mujeres porque así lo demandan, son una experiencia exitosa, digna de considerarse en otros países emergentes, como se verá más adelante.

6.4.5 Programa nacional de financiamiento al microempresario/a y el Fondo de Micro-financiamiento a mujeres rurales

De acuerdo con la información recabada en la Secretaría de Economía, la actividad fundamental del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), es contribuir en el establecimiento y consolidación del sector micro-financiero y apoyar las iniciativas productivas de personas de bajos ingresos que no tienen acceso al crédito de la banca tradicional, con el fin de crear condiciones óptimas que les permitan generar oportunidades de autoempleo y de ingresos, para mejorar su calidad de vida y la de sus familias.

El PRONAFIM, programa creado por el Gobierno federal, opera a través de dos fideicomisos: 1) el Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM),

dedicado al apoyo crediticio y no crediticio de Instituciones de Micro-financiamiento (IMF) en áreas urbanas y rurales; y 2) el Fondo de Micro-financiamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), especializado en la atención crediticia y no crediticia de IMF que atienden a mujeres habitantes de las comunidades rurales.

Resultados

FIDEICOMISO DEL PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO AL MICROEMPRESARIO FONDO DE MICROFINANCIAMIENTO A MUJERES RURALES PRINCIPALES RESULTADOS							
	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012 1 /</u>	<u>SUMA</u>
FINAFIM							
Monto otorgado a IMF (Millones de pesos)	240.0	452.6	440.8	333.8	493.8	645.8	2,606.8
No. de microcréditos otorgados (Miles)	310.7	456.8	615.3	645.5	656.5	296.4	2,981.2
No. de personas beneficiadas (Miles)	233.7	354.0	493.8	500.4	534.6	276.1	2,392.6
Mujeres	187.1	288	407.8	427.4	465.9	239.2	2,015.4
Hombres	46.6	66	86	73	68.7	36.9	377.2
Recuperación de cartera	96.6%	100.0%	89.1%	97.7%	79.9%	90.6%	89.9%
Monto recuperado (Millones de pesos)	177.6	200.0	206.7	332.3	475.5	314.1	1,706.2
Cartera con vencimiento en el periodo (Millones de pesos)	183.9	200.0	231.9	340.0	594.8	346.6	1,897.2
FOMMUR							
Monto otorgado a IMF (Millones de pesos)	425.5	509.5	715	743.5	753.8	213.8	3,361.1
No. de microcréditos otorgados (Miles)	178.3	158.8	195.0	149.1	184.0	61.9	927.1
No. de personas beneficiadas (Miles)	133.3	111.7	129.5	133.5	163.2	58.8	730.0
Mujeres	133.3	111.7	129.5	133.5	163.2	58.8	730.0
Recuperación de cartera	100.4%	99.7%	98.0%	100.3%	95.4%	101.0%	98.9%
Monto recuperado (Millones de pesos)	463.8	432.5	627.3	708.2	639.3	409.4	3,280.5
Cartera con vencimiento en el periodo (Millones de pesos)	462.0	433.8	640.3	706.2	670.4	405.2	3,317.9
SUMA							
Monto otorgado a IMF (Millones de pesos)	665.5	962.1	1,155.8	1,077.3	1,247.6	859.6	5,967.9
No. de microcréditos otorgados (Miles)	489.0	615.6	810.3	794.6	840.5	358.3	3,908.3
No. de personas beneficiadas (Miles)	367.0	465.7	623.3	633.9	697.8	334.9	3,122.6
Mujeres	320.4	399.7	537.3	560.9	629.1	298.0	2,745.4
Hombres	46.6	66.0	86.0	73.0	68.7	36.9	377.2
Recuperación de cartera	99.3%	99.8%	95.6%	99.5%	88.1%	96.2%	95.6%
Monto recuperado (Millones de pesos)	641.4	632.5	834.0	1,040.5	1,114.8	723.5	4,986.7
Cartera con vencimiento en el periodo (Millones de pesos)	645.9	633.8	872.2	1,046.2	1,265.2	751.8	5,215.1

Fuente: Elaboración ex profeso para este trabajo de investigación por la Secretaría de Economía. Julio de 2012.

Desde su inicio, el trabajo realizado por PRONAFIM ha autorizado la obtención de resultados positivos en dos vertientes. Por un lado, ha fortalecido la red de micro-financieras acreditadas por el Programa; y por otro, ha beneficiado a innumerables personas de bajos ingresos mediante

la modalidad del microcrédito, lo que les ha permitido mejorar su nivel de vida, por medio del desarrollo, consolidación o ampliación de sus proyectos productivos.

La estrategia de PRONAFIM está orientada a la expansión, profundización y permanencia de los servicios de micro-finanzas, a través de una serie de incentivos a las IMF, con el fin de lograr que las propias micro-financieras fortalezcan, consoliden y desarrollen su potencial financiero.

Durante la presente administración¹⁰⁶, el FINAFIM canalizó recursos financieros a las IMF por un importe de 2,606.8 millones de pesos, lo que permitió beneficiar a 2 millones 392 mil 600 personas, a través de 2 millones 981 mil 200 microcréditos. La composición de los beneficiarios fue 84.2% mujeres y 15.8% hombres.

Por su parte, el FOMMUR otorgó financiamientos a las instituciones por un total de 3,361.1 millones de pesos. Estos recursos permitieron beneficiar a 730 mil mujeres habitantes de comunidades rurales, mediante 927 mil 100 microcréditos.

En ambos casos, los recursos otorgados a los micro-acreditados se canalizan a negocios del sector servicios principalmente. En el caso de FINAFIM se invierten en tortillerías, panaderías, elaboración de artesanías, herrerías, venta de ropa y todo tipo de negocio de tamaño mediano. En FOMMUR, las beneficiarias invierten sus recursos en venta de comida y refrescos, elaboración de artesanías, además de venta de zapatos y ropa, principalmente.

El porcentaje de recuperación de cartera en FINAFIM y FOMMUR ascendió a 89.9% y 98.9% respectivamente, lo que significa que de cada peso colocado por cada fideicomiso se recobró casi la totalidad del mismo en los plazos previamente establecidos. Los niveles de recuperación muestran el alto grado de responsabilidad de los/as acreditados/as y rompe el paradigma que afirma que las personas que menos tienen, no cumplen en tiempo y forma con sus obligaciones financieras. Los microcréditos otorgados a las mujeres por medio de PRONAFIM y FOMMUR, han resultado ser un éxito rotundo.

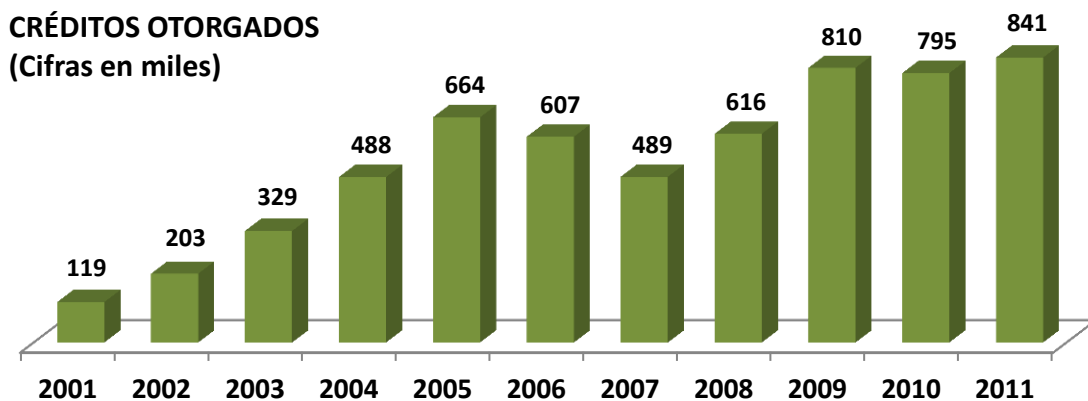
¹⁰⁶ Se refiere al sexenio (2007-2012)

PRONAFIM es un programa del Gobierno federal, cuyo objetivo es apoyar a la población que vive en las regiones o municipios que presentan situación de marginación social, para mejorar sus condiciones de vida mediante la operación de pequeños proyectos productivos y de negocios, creando oportunidades de empleo y generación de ingresos, a través de créditos otorgados por el sector

FOMMUR es un mecanismo de financiamiento que permita proporcionar, a través de varias IMF, microcréditos accesibles y oportunos a las mujeres del medio rural que carecen de acceso a los servicios financieros tradicionales y que cuentan con un proyecto productivo o de emprendimiento. Como se mencionó, la población objetivo son mujeres rurales de bajos recursos, en situaciones de pobreza, conformadas en grupos constituidos por un mínimo de 5 y un máximo de 40, mayores de 18 años, o bien madres solteras de 15 años que habiten en el medio rural, de preferencia en localidades de alta y muy alta marginación.

Características de los Microcréditos: Son para Proyectos Productivos. Fomentan la producción, el empleo, el autoempleo. No están dirigidos al consumo. Accesibilidad para este segmento de la población. Son cíclicos, acompañan el crecimiento del negocio. No piden garantías tradicionales. Banca de casa en casa. Crea nuevos espacios sociales. Crea organizaciones sustentables.

Gráfica 20. De 2001-2008 se otorgaron más de tres y medio millones de microcréditos

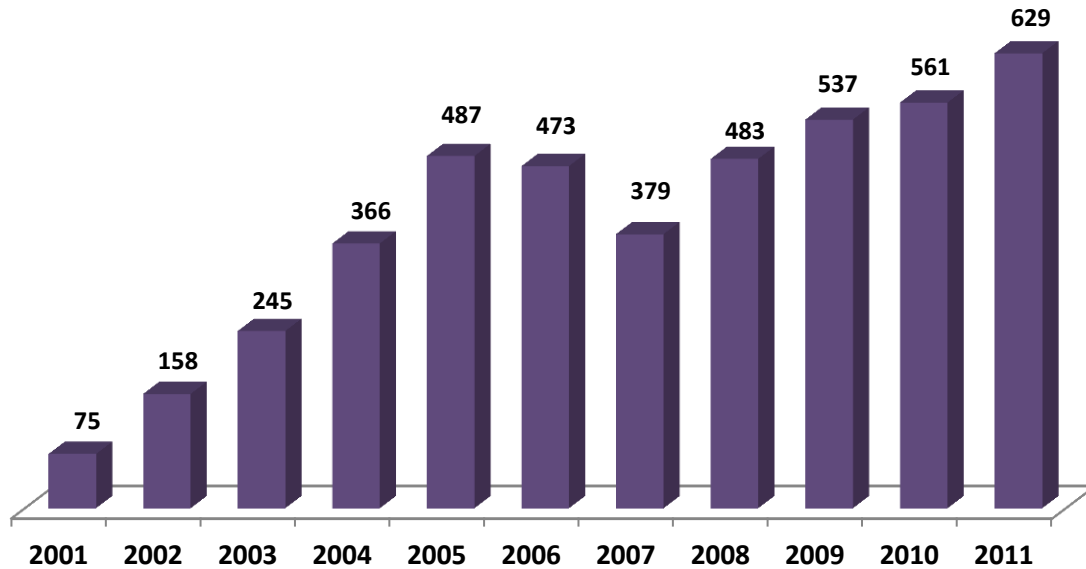


Cifras proporcionadas por la Secretaría de Economía, 2012

Créditos pequeños, entre \$50.00 o \$200.00 dólares a:

Gráfica 21

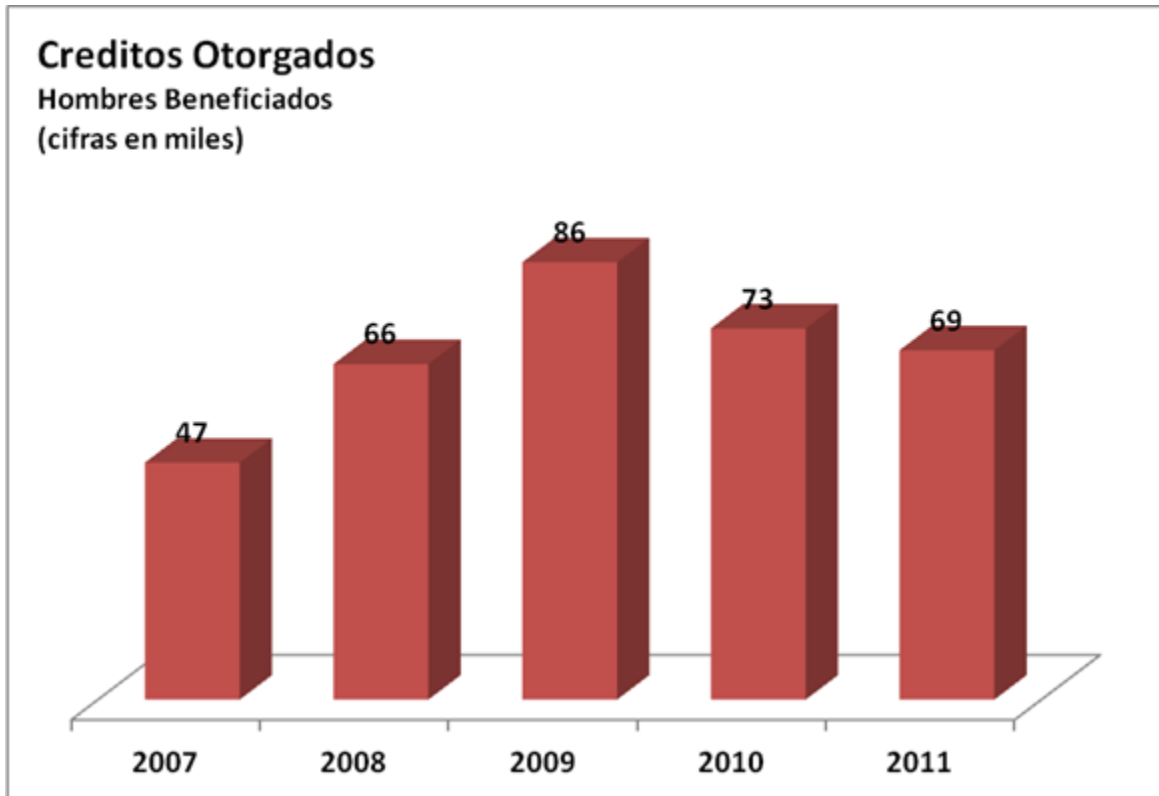
**MUJERES EMPRENDEDORAS
(Cifras en miles)**



Cifras proporcionadas por la Secretaría de Economía, 2012

Los hombres, en comparación con las mujeres, recurren menos a conseguir un microcrédito. En esta gráfica se observa que no llegan a 100 los créditos utilizados por ellos, aun cuando el programa está abierto a hombres y a mujeres en condiciones de pobreza.

Gráfica 22

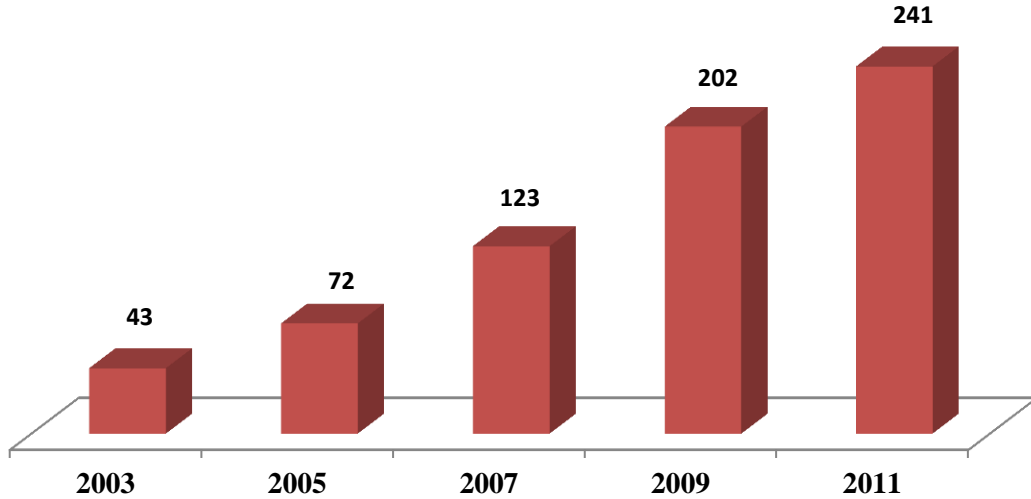


Cifras proporcionadas por la Secretaría de Economía, 2012

Un pequeño crédito representa posibilidad de crecimiento de los ingresos en negocios donde la mano de obra es el principal activo. Al cumplimiento de los mismos, se puede adquirir otro por una cantidad superior a la del primero.

Gráfica 23

MONTOS COLOCADOS
(Cifras en millones de dólares)

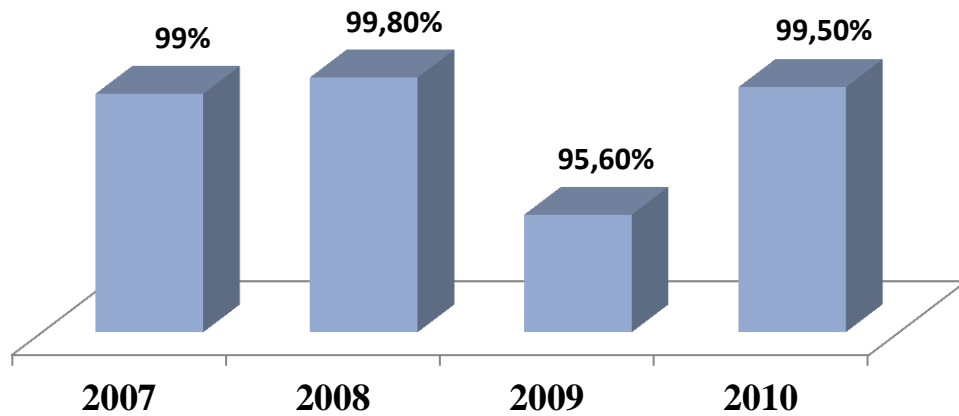


Cifras proporcionadas por la Secretaría de Economía, 2012

En cuanto a la recuperación de la Cartera, contrario a lo que muchos piensan, los niveles de recuperación en este país son muy altos.

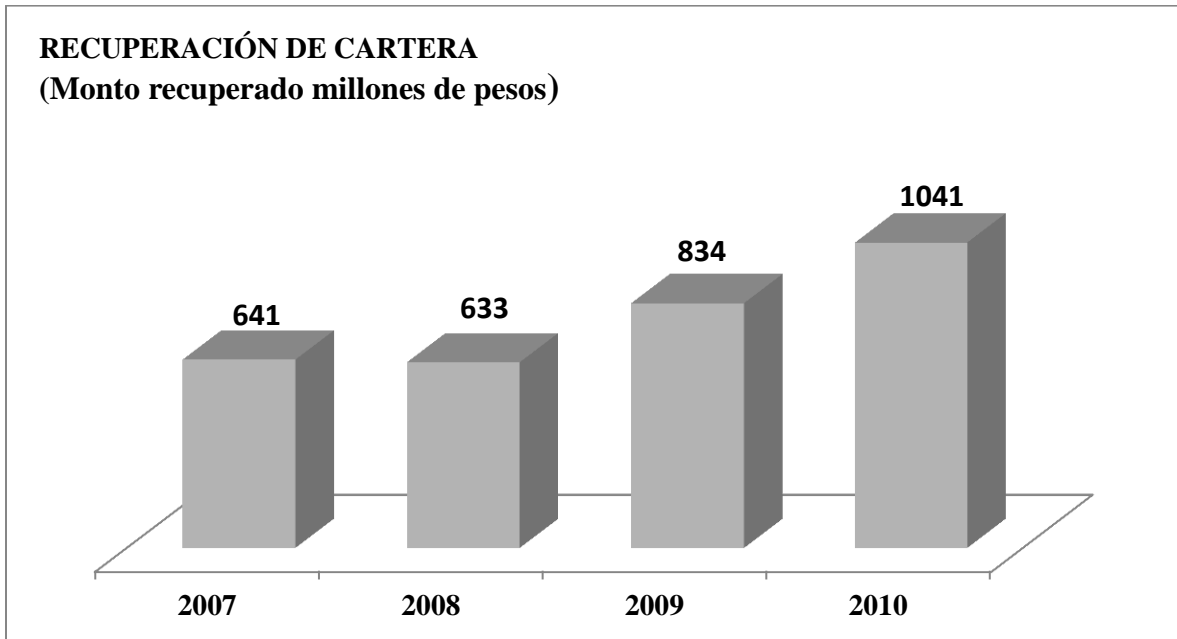
Gráfica 24

RECUPERACIÓN DE CARTERA
(Cifras en millones de dólares)



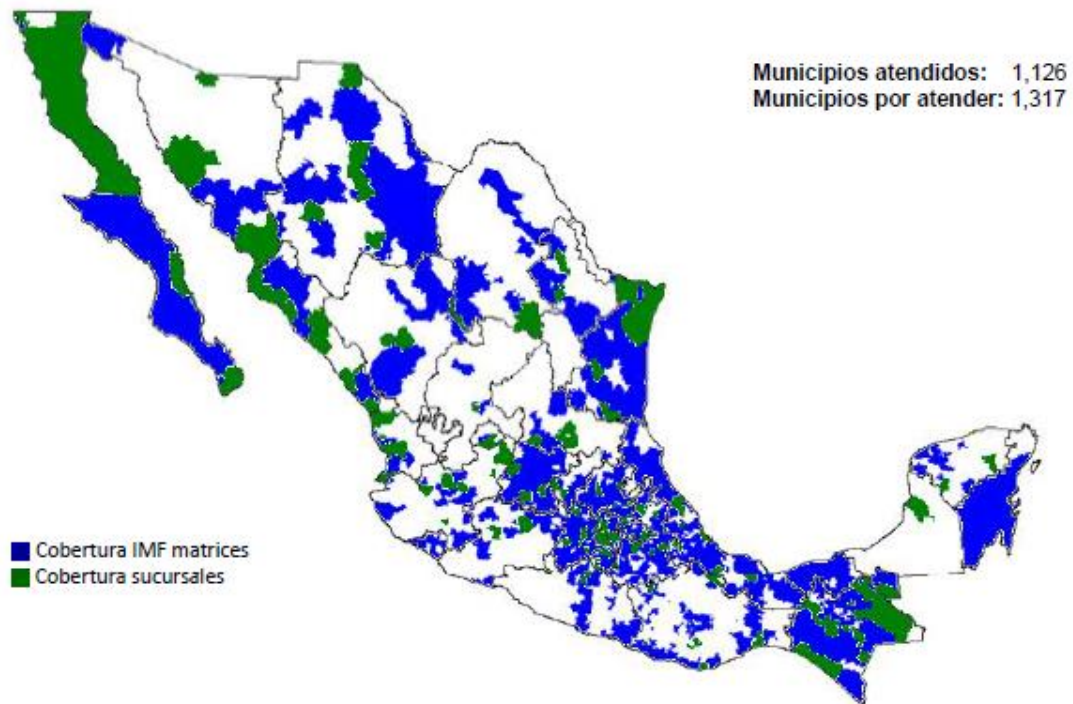
Cifras proporcionadas por la Secretaría de Economía, 2012

Gráfica 25



Cifras proporcionadas por la Secretaría de Economía, 2012

Cobertura actual de los microcréditos en el país



Fuente: Sistema de Inteligencia de Negocios, Af.

En el estudio realizado por la Universidad Iberoamericana para elaborar el libro *Impacto de Vida mujeres y microcrédito en México*, muchas de las beneficiarias al preguntárseles qué habían sentido la primera vez que se les otorgó un préstamo, compararon el momento con el nacimiento de su primogénito; este dato resulta significativo si recordamos que se trata de una experiencia fundamental para la mayoría de las mujeres.

El microcrédito en la experiencia de las mujeres emprendedoras de la “base de la pirámide”, significa una ruptura. Un rompimiento con patrones culturales, con miedos y con la percepción de sí mismas. En esta ruptura, el papel de la micro-financiera es fundamental: “Aventurando una analogía, se puede comparar con una donde la situación sea similar a la de una madre fuerte, que cree y promueve la confianza básica en sus hijas. Esto podría explicar cómo algunas mujeres se han permitido iniciar un proyecto de vida con quinientos pesos” (p. 35).

6.5 Casos de éxito en México

Es interesante conocer experiencias aisladas, por las cuales, al aplicar el enfoque de género en programas de gobierno o en las empresas, se convierten en una ventana de oportunidades que ofrece la igualdad de género. Estas y otras experiencias que han tenido lugar en México y en otros países, dan crédito y constituyen la importancia de valorar el trabajo de las mujeres. En el primer caso, se observa con claridad, el empoderamiento de las mujeres, donde al ser remuneradas alternan al mismo nivel con sus parejas y mejorar las condiciones de vida de sus familias y de su comunidad.

Como ejemplo de ello, a continuación se presenta una experiencia realizada en el ámbito empresarial:

Caso 1. El matrimonio de Hans y Lourdes Doster, ella mexicana y el alemán, a principios de los años 90 incursionaron en el establecimiento de un invernadero de geranios (ahora empresa conocida como: Floraplant S. A. de C. V.), ubicado en la población de Tetecalita, municipio de Emiliano Zapata, en el estado de Morelos. Uno de los estados más ricos en floricultura de México.

El geranio es una planta que se da en todos los climas del mundo. Por ello, su comercialización atrae infinidad de mercados. Algunas plantas son atractivas y vistosas, cuyas diferentes especies e híbridos ofrecen una gran variedad de tamaños, formas, aromas y colores. El geranio es una planta de gran aceptación en numerosos países, e incluso forma parte de los paisajes urbanos de muchas ciudades centroeuropeas y de latitudes más cálidas.

Para lograr la excelencia en la producción del geranio, es esencial el cultivo de la planta madre, la que produce esquejes (o brotes) que se dan cuatro veces al año. Del núcleo base salen los esquejes que, por su trato y para la extracción de la rama, requieren de manos delicadas que desprendan finamente el brote del tallo. Es así como se contrataron manos femeninas a fin de propiciar el éxito en el corte y garantizar estándares de sanidad y rigor. Una vez obtenido el esqueje, se enfrasca en pequeñas cajas y se exporta en *containers* de material de plástico. De esta forma, la tarea de extraer el esqueje, por su constitución física, no la pueden desarrollar los hombres.

La obtención de los esquejes es el trabajo fundamental al que fueron invitadas las mujeres de la población de Tetecalita, Morelos. Desde aquellos años (1993) se contrató, a todas las mujeres que desearan trabajar, entre los 15 a 25 años de edad y se les ofreció el pago de dos salarios mínimos por día; mientras que los hombres en ese mismo municipio, recibían por cortar caña, tan solo un salario mínimo. A esta invitación acudieron la mayoría de las mujeres de esas edades..

Cuando los hombres (ejidatarios) se percataron que las mujeres tendrían ingresos económicos superiores a los que ellos ganaban, se organizaron para cerrar los pozos de agua profunda y así evitar el riego de las plantas de ese invernadero. Lourdes Doster se dio cuenta del acto de rebeldía y acudió a la presidencia municipal para solicitar se abrieran de inmediato los pozos de agua, lo cual logró. A partir de ese día, Lourdes se dio a la tarea de capacitar y brindarles consejos a sus trabajadoras para enfrentar el nuevo modelo de vida que tendrían con sus parejas por ganar un salario superior al que ellos percibían. Es probable que les espere una reacción insensata y violenta, les decía Lourdes, sin tener los conocimientos de la filosofía feminista, las entrenó ante los posibles pleitos y discusiones que pudieran tener con sus parejas. Las enseñó a defender sus derechos, a hacer valer su dignidad. Las hizo fuertes, en una palabra las empoderó.

Ellas aceptaron sus nuevas condiciones de vida y su nuevo rol, además se volvieron exigentes con sus maridos. De las primeras acciones que realizaron fue prohibirles llegar a casa con aliento alcohólico, por lo que cerraban las puertas de su casa cuando llegaban en estado de ebriedad. Se comunicaron entre ellas sus acciones y así lograron erradicar el alcoholismo en toda la población. Al darse cuenta de sus propios avances, empezaron a compartir sus propias experiencias y a ponerlas en práctica. Armadas de valor se propusieron realizar una serie de medidas familiares y personales que tuvieron una repercusión en toda su comunidad; como ejemplo, se menciona la reconquista de sus parejas. Lograron obtener mayor atención y cuidado de los hombres hacia los hijos, mayor responsabilidad con los adultos mayores, así como una mayor colaboración en las tareas domésticas del hogar. Transformaron la población e hicieron un ejercicio exitoso de igualdad de género sin proponérselo.

Hoy en día, los más de 2,200 habitantes, unidos por la valentía y el trabajo de sus mujeres, han logrado avanzar en su desarrollo económico. Hoy, en el invernadero, se comercializan cerca de 600 millones de diferentes plantas anualmente. El precio es una de las variables, debido a que influye en los consumidores potenciales a la hora de comprarlas porque son baratas. Sin embargo, su cultivo constituye una de las principales producciones de planta ornamental en México. En la población de Tetecalita, Morelos, trabajan en igualdad de circunstancias los hombres y las mujeres. Experiencias como esta son dignas de estudio y reproducción en otras esferas de la actividad económica, mismas que los expertos en políticas de igualdad de género deberían reproducir en México y en el mundo.

Caso 2. Carmen se acercó a FINCA por primera vez pidiendo la cantidad de 3 mil pesos, mismos que invirtió en maquinaria para su taller lapidario comercializador de Ónix. En la actualidad maneja un crédito por 18 mil pesos, es la única mujer del municipio de Tecali de Herrera, en el Estado de Puebla que además se hace cargo de la administración de su propio negocio. Elabora también lámparas, ceniceros, cajas funerarias para cenizas y piezas de ornato, entre otros productos. Es considerado un caso de éxito, porque ella se sostiene con su pequeña empresa y mantiene a su familia constituida por tres hijos.

Caso 3. A Alejandra, del Ejido el Limón, ubicado en el municipio de Mante, en el Estado de Tamaulipas, quien tiene una cenaduría y elabora tortillas, Ideas Rurales (una IMP) le ha prestado un crédito por 1,500 pesos para cada ciclo. Se han ido integrando en este micro-negocio diez mujeres. En la actualidad, reciben préstamos por 7,000 pesos que han invertido en la compra de un molino de nixtamal, charolas y materias primas, con las que hoy le dan forma a una meta cumplida. Asimismo, gracias a la micro-financiera se han capacitado para administrar el negocio. Por eso, hoy mantiene a su familia compuesta de 4 hijos y su madre.

6.6 La perspectiva de género en los microcréditos, una propuesta viable

Desde la frontera de las políticas públicas, se ha demostrado cómo las acciones para combatir la pobreza son divergentes; por un lado, el Programa Oportunidades cuenta con recursos importantes, según datos de la SHCP, se gastaron en 2012, 300 mil millones de pesos, que son un poco más de 23 mil millones de dólares. Además, es considerado por el Gobierno mexicano como el “programa estrella”. Sin embargo, como ya se analizó, sus resultados no son satisfactorios, cubren apenas el límite de la suficiencia alimentaria, no salen las personas de su condición de pobreza y limita el adecuado desarrollo de la población que atiende al perder el estímulo para luchar y salir adelante.

En el lado opuesto, los programas mencionados como: el PRONAFIM y el FOMMUR que promueven los microcréditos, obtienen al menos tres resultados positivos: a) están diseñado con perspectiva de género (sin restringir el acceso a alguno de los sexos) y b) atienden a la población que los necesita, c) contribuyen al empoderamiento de las mujeres al ser ellas quienes recurren con mayor frecuencia a obtener los microcréditos que los hombres (87% mujeres, a diferencia del 13% que aprovechan los hombres). En el caso mexicano, ambos sexos han demostrado pagar a tiempo sus mensualidades y, de esta manera, son candidatos para obtener otro crédito y beneficiar a su pequeña empresa. Por último, resaltan los elevados porcentajes, casi completos, que se obtienen de la recuperación de la cartera.

Es importante destacar que programas como PRONAFIM y FOMMUR están clasificados como: programas con enfoque de género integral, a diferencia del programa Oportunidades; sus solicitantes, mujeres o hombres, reciben por igual atención, recursos y beneficios, aunque en

algunos casos difieren en los resultados porque, en su mayoría, las mujeres son más comprometidas con sus pagos; a la vez, reintegran en mayor porcentaje los préstamos y obtienen mayor posibilidad de adquirir nuevos créditos para ampliar sus negocios.

El éxito de los programas se atribuye a la enorme participación femenina; no obstante, donde radica el mayor de los éxitos es en el hecho de que son tratadas en igualdad de circunstancias que los hombres. En situación de pobreza se ataca la triple discriminación que sufren las mujeres: como indígenas, por provenir de un medio rural, ser subordinadas a los hombres y ser pobres sin las mínimas capacidades de prosperar. Bajo estas condiciones las mujeres logran asociarse con otras personas, y solicitar a estos programas un crédito mayor, que les brinda el beneficio de potenciar un empleo o un negocio y obtener los beneficios de la asociación y el autoempleo; en contraste con los programas de transferencias económicas que solo sirven para el consumo de alimentos, como sucede con Oportunidades.

Bajo estas condiciones las mujeres se sienten más comprometidas a completar el ingreso familiar o sustituir el salario de los hombres en la familia y una de las estrategias que conciben es la de asociarse y solicitar un crédito. De esta manera, los programas como PRONAFIM y FOMMUR están diseñados para promover la autosuficiencia de quienes los solicitan y, en el caso de las mujeres, contribuyen a su emancipación económica, por lo que, logran empoderarse en el hogar y les es posible tomar decisiones respecto a su participación en la familia.

Los casos de éxito mostrados contienen un argumento interesante en la discusión sobre los planteamientos de su libro; *Repensar la pobreza*, en el sentido de Abhijit Banerjee y Esther Duflo (2012: 176) dado que la pobreza se mantiene y reproduce por tres causas concretas. En primer lugar, los autores afirman que los pobres carecen de información fundamental que les permita acceder a los recursos necesarios para mejorar sus condiciones de vida. En ocasiones, con poca información se hace mucho. Los programas de microcréditos como PRONAFIM y FOMMUR han entregado recursos en forma de red, se valen de la publicidad transmitida de boca en boca, por las mismas personas que adquieren los microcréditos. Lo destacable es la capacitación previa que se les da a ambos sexos, de esta manera, los recursos que presta el

Gobierno en forma de microcréditos, se aseguran de garantizar el éxito de los fondos invertidos al recuperar el insumo.

La segunda causa es reconocer que recae demasiada responsabilidad sobre los pobres. Se explica que, entre más rico sea un individuo, se espera que tome mayores y mejores decisiones; mientras que una persona pobre cuya vida es un riesgo ante todo lo que realiza, y que además tiene pocas posibilidades de éxito, moldea su carácter y se vuelve un ser desconfiado, temeroso y errático. Uno de los puntos más sensibles al respecto es la capacidad de ahorrar, porque el caso de los pobres no son sujetos de crédito. Cuando se les otorgan los microcréditos, los intereses son muy altos y ellos no tienen garantías ni respaldos para apoyar el retorno de los recursos prestados. Sin embargo, el punto crítico de los autores radica en la importancia de colocar como eje central de la política implementada, la perspectiva de género.

De esta manera, lo que no han hecho visible los autores de *Repensar la pobreza*, es que, a diferencia de las decisiones que toman los hombres cuando se encuentran en situación de pobreza, las decisiones de las mujeres, por lo general, involucran a otras personas, como son: familiares, dependientes, hijos, padres y otras mujeres. Por ello, las consecuencias suelen tener mayores repercusiones hacia un mayor número de personas, porque al salir ellas adelante, salen también sus dependientes.

En ese sentido, la importancia de realizar programas con enfoque de género es fundamental, los cuales atienden y aseguran decisiones con más altas posibilidades de bienestar, donde las mujeres exponen más porque se arriesgan por ellas mismas y sus dependientes. Por desgracia, aún son pocos los programas con perspectiva de género, los temerosos resultan ser los propios funcionarios del Gobierno, al no comprender la estructura de la pobreza y hacer más visibles sus características y condiciones. La perspectiva de género ataca, de manera más eficaz la problemática en su conjunto al identificar diferentes circunstancias que se presentan y son referentes inequívocos de la mejor estrategia económica. Banerjee y Duflo (2012: 82) aseguran que los pobres, al ser más desconfiados, necesitan andar en espacios más complicados frente a los microcréditos. Por ello, en esta tesis, se trata de contrastar las experiencias de esos autores con la realidad mexicana de los microcréditos otorgados a mujeres y, al mismo tiempo,

demostrar el éxito de crear políticas públicas con enfoque de género para impulsar los microcréditos, o para crear cualquier otro tipo de programa que trate por igual a las mujeres y a los hombres.

La tercera causa concreta a la que hacen referencia los autores, estriba en que los pobres obtienen créditos y financiamientos a un precio muy alto, debido a que al encarecerlos los hacen poco atractivos e impiden formar parte de las estrategias de bienestar a las que muchas personas podrían tener acceso. En México son más las mujeres que los hombres que han optado por adquirir créditos o financiamientos, sobre todo los que ofrecen el PRONAFIN y el FOMMUR. Con seguridad se debe a que consideran que los pagos y los intereses son razonables dentro de sus posibilidades de pago, y en relación con su propia estrategia de sobrevivencia. Significa que, quienes adquieren créditos, en este caso las mujeres, lo hacen porque anteponen los intereses de las personas que tienen bajo su cuidado y procuran para ellos una mejor calidad de vida. En ese sentido, la perspectiva de género empodera a las mujeres y se demuestra cómo asumen la responsabilidad por ellas mismas y por sus dependientes. Estas pequeñas acciones corresponden a lograr un mayor esfuerzo para tener éxito en su empresa.

Banerjee y Duflo consideran que los microcréditos pueden no ser la respuesta a la salida de la pobreza; sin embargo, en contraste con el caso mexicano, valdría la pena que estos autores tomaran como ejemplo aplicar la perspectiva de género para impulsar sus propios programas en el combate a la pobreza. Los programas de inclusión social, donde las personas en situación de pobreza (mujeres y hombres) participan para construir su propio progreso, logran avanzar mucho más, que si solo los dirigen a los hombres, tal como lo comentan los autores.

Cuando Banerjee y Duflo elaboran el capítulo “Los hombres de Kabul y los eunucos de la India: la complicada economía de los préstamos a los pobres” (2012: 201), se refieren a que los microcréditos son una mala o inadecuada forma de aportar bienestar a la economía de los pobres, porque los préstamos o microcréditos son fondos sin recuperación, es dinero perdido. Los ejemplos que usan los autores, siempre tienen que ver con jefes de familia masculinos, los que pretenden buscar la forma de financiar los negocios familiares. Los ejemplos de Bangladesh y de la India son afortunados en el sentido de mostrar cómo idea principal, apoyar a los más pobres

con financiamiento, tiene una repercusión significativa por el crecimiento que ha logrado las IMF (Instituciones de Micro Finanza) en los números de esos países asiáticos.

Quizá el mayor defecto del enfoque de Banerjee y Duflo sea la carencia de una perspectiva de género que modifique la manera en que se plantea la pobreza: lo que con precisión el micro-enfoque que proponen los autores afirmando que hay que revisar cada caso según sus circunstancias y condiciones, pierde su fuerza al relegar la mayor condición de desigualdad entre los individuos: el género.

6.7 La política pública de la pobreza a debate

Como ya se mencionó, el punto de inflexión donde se unen los ámbitos de la pobreza y el ámbito laboral en torno a las mujeres, es, sin duda, el trabajo no remunerado. El trabajo no remunerado en el ámbito privado, constituye un concepto central donde se manifiesta la desigualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de la pobreza, como también, lo constituye en el ámbito laboral, al no participar los hombres en los quehaceres domésticos, en ninguna de las clases sociales, de todas las culturas y en todas las latitudes del planeta; asimismo, son consideradas por las feministas como: acciones discriminatorias para las mujeres.

Cuando las mujeres realizan la doble jornada, trabajan en forma no remunerada en el ámbito privado y buscan otro tipo de ocupación fuera del hogar (trabajo remunerado), resulta ser invisible para los hombres y por ende, para los gobiernos. A ellas, se las duplica la carga laboral y el trabajo en el hogar ni siquiera es reconocido. Al respecto, el más valioso argumento lo tienen las propias mujeres, al reconocer su estrecha relación con los procesos de su empobrecimiento, frente al empoderamiento y enriquecimiento de los hombres.

La medición del trabajo no remunerado significa darle valor monetario al trabajo doméstico e incorporarlo a las cuentas nacionales. Hacerlo marcaría una diferencia importante en el ingreso de los hogares que cuentan con una persona dedicada a las labores domésticas y de cuidado (hogares con jefatura masculina y la esposa dedicada al hogar), en contraposición con aquellos que no cuentan con esta persona (hogares con jefatura femenina) y donde ella debe asumir los costos para

contratar este servicio, o lo que implica la realización de la doble jornada. Es lo que las feministas han denominado: trabajo no remunerado¹⁰⁷.

Otra forma de medir y visualizar el trabajo no remunerado, es a través de la asignación de tiempo. En este caso se propone una conceptualización del trabajo no remunerado que comprenda el trabajo para la subsistencia (como: la auto-producción de alimentos, o la fabricación de vestimenta y servicios), el doméstico (como: la compra de bienes y adquisición de servicios del hogar: cocinar, lavar, planchar y limpiar), las tareas de gestión en cuanto a la organización y distribución de actividades fuera del hogar (tales como: pago de cuentas, trámites, y otros), el trabajo relacionado con los cuidados familiares (como :cuidar niños, personas adultas o ancianas, que implica además trabajo material y un aspecto afectivo y emocional) y, por último, el trabajo voluntario o al servicio de la comunidad, que corresponde al trabajo que se presta a no familiares, a través de una organización laica o religiosa.

Mediante la consideración del tiempo invertido en cada uno de estos trabajos se consigue visibilizarlos de manera que la sociedad los valore y pueda percibir las desigualdades de género en la familia y en la sociedad. Además, esta asignación de tiempo permite calcular el volumen de la carga total de trabajo, concepto que integra tanto los trabajos no remunerados, como los remunerados.

En el trabajo de análisis de esta tesis doctoral, se exponen los planteamientos y se buscó encadenar el enfoque de género al debate de la condición de la pobreza en México. Para ello, la discusión se dio en torno a definirla como: una condición de indefensión y falta de recursos que impide a los individuos, crear capacidades suficientes para procurarse bienestar personal, a su familia y a su comunidad. Se argumentó que la pobreza está unida a las mujeres como una condición axiomática reflejada en la feminización de la pobreza, porque los números macro-económicos sustentan la idea, de ser ellas, quienes más la padecen y sus precarias condiciones de subsistencia son más difíciles de sobrellevar a las que soportan los hombres.

¹⁰⁷ Trabajo no remunerado: Actividad por la cual no se recibe un salario o ingreso específico (*Glosario de género*: 124).

Por su origen ancestral tan arraigado, y la multidimensionalidad que presenta la pobreza, debido a un complicado andamiaje, mezclado por situaciones y condiciones en las que se desarrolla, es imposible tratarla como un problema con un único origen y una sola solución. Por tanto, se incorporó la discusión más reciente sobre el fenómeno a diversas propuestas de soluciones que se desprenden de las políticas públicas diseñadas para combatirla. Sin embargo, al contrastar las propuestas de solución con otras formas de resolver el problema, se concluyó que la falta de una visión con perspectiva de género, no ayuda a resolver tan importante tema que azota a más de la mitad de la población mexicana.

Por ello, uno de los grandes aportes que se desprenden de esta investigación sobre los círculos de pobreza, es situar a la feminización como base de la problemática y, en consecuencia, las políticas públicas diseñadas para lograr su superación deberían estar diseñadas dentro de la corriente transversal de la perspectiva de género. Lo que significa que a las personas que viven en estos círculos, se les deberá tratar en igualdad de circunstancias. Si por ahora se les otorgan las transferencias económicas al 97% de las mujeres, a cambio: ¿qué se les da a los hombres? sería una pregunta obligada. Si a los hombres no se les da nada, o si a ellos se les ofrece un trabajo remunerado, lo que se concluye con claridad es resaltar, que se incurre en un tratamiento desigual por razón de sexo.

Asimismo, se comprobó que los “programas asistencialistas”, los cuales solo procuran paliar el hambre, han resultado ser un fracaso para sacar de esta situación a las personas que la padecen. Valdría la pena repensar aquel proverbio chino ancestral que dice: “no darles pescados, sino enséñenles a pescar...”. La enseñanza en los tiempos modernos, sería: “no les den dinero en efectivo, bríndenles oportunidades y enséñenles a trabajar”. Para ello se promueve, en este mismo capítulo, la herramienta fundamental para impulsar este propósito: los microcréditos y las micro-finanzas, los cuales han demostrado ser un éxito en México, no solo para lograr la permanencia de los micro-negocios y la recuperación de la cartera en los préstamos otorgados, como se vio en los casos de PRONAFIM y FOMMUR, sino también para empoderar a todas las personas, al que los adquieren, sin importar el sexo e inducirlos al camino de la productividad.

Esta discusión no es menor; mientras los grandes economistas, expertos en el diseño de políticas públicas para combatir la pobreza, exhiben sus casos, únicamente apoyando a los hombres, donde los microcréditos se convierten en fondos perdidos y los banqueros, con justa razón, no quieren saber nada de los pobres, o en el mejor de los casos se convierten en una franquicia de prestamistas como sucede en la India; aunque pasa lo contrario en México, debido a que dichos programas están diseñados con enfoque de género, permiten la participación de mujeres y hombres por igual, y son las mujeres las que más los solicitan. Acuden también a capacitaciones previas y son excelentes sujetos de crédito porque pagan sus mensualidades a tiempo.

De la misma manera, es interesante señalar que muchas de ellas al cumplir con los pagos, amplían sus negocios o aprenden a asociarse con otras personas de su comunidad, así obtienen el mayor de los beneficios al lograr su empoderamiento, lo que les permite contar con una mayor experiencia y capacidad de decisión, la cual redundará en un bienestar integral para ellas y sus familias. Este proceso da por resultado una nueva manera de pensar más incluyente y otra manera de transmitir a la familia, la capacidad de lucha por sostener un negocio o un empleo por dignidad propia; situación que conlleva a revertir su condición en beneficio de su propio desarrollo.

CAPÍTULO 7. HACIA UNA NUEVA CIUDADANÍA

El porvenir de una sociedad democrática es aquella donde sus habitantes ejerzan a plenitud sus derechos, responsabilidades y obligaciones. Lo que se observa en los países desarrollados no es producto de la casualidad. Por ello, el trabajo a realizar para convertirse en un país desarrollado, es y debe ser, producto de una gran determinación del Gobierno y de la ciudadanía en su conjunto, como el resultado de un entendimiento permanente de lo que es importante para todos. Es optar por desarrollar la inteligencia y la voluntad política para servir a su comunidad, a la sociedad y, por ende, es el resultado de caminar unidos, en torno a metas comunes, a definir principios, condiciones y proyectos con visión estratégica que abran camino y consoliden la nueva ciudadanía.

El éxito de un país, más que un resultado fortuito, está determinado por lo que su sociedad y su Gobierno son capaces de planear, prever y decidir (Vásquez C., 2010: 122). Por ello, en este capítulo se proyecta una propuesta de política pública, la cual tiene como propósito, inducir criterios modernizadores en la APF, así como incluir la participación de la ciudadanía y promover la igualdad de género. Dicha política pública es un bosquejo o anteproyecto que trastoca todos los temas en todos los ámbitos por donde transitan las mujeres y los hombres. La discusión de esta política pública que atañe a los y las mexicanas es indispensable para la buena conducción del Gobierno a la ciudadanía, hacia una proyección de madurez, que permita la inclusión de todos y la igualdad como principios fundamentales.

La propuesta de política pública que a continuación se presenta, es de elaboración propia y está basada en la experiencia personal a mi paso por la APF, así como en los conocimientos adquiridos en la maestría realizada en la URJC, haciendo un ejercicio de pensar como analista político. Los elementos que la componen están basados en el Plan Estratégico de Igualdad de Género 2008-2011 de España y el PROIGUALDAD de México. Su implementación es la transversalidad de la perspectiva de género en todos los ámbitos de la vida y tiene como meta primordial lograr el empoderamiento de las mujeres, a fin de nivelar su situación con los hombres. Se espera que el impacto en la sociedad, los avances a corto plazo y el desarrollo de esta política pública, estén precedidos y en concordancia con una visión de futuro de la nueva ciudadanía mexicana.

7.1 Una propuesta de política pública para la igualdad de género

Como se ha señalado a lo largo de esta tesis doctoral, en el caso de la política pública para alcanzar la meta de la igualdad de género, es indispensable rediseñar el nuevo Órgano rector de la política de igualdad de género. Para ello, es necesario crear una instancia ejecutiva al más alto nivel jerárquico, en el eje central de la política nacional, a fin de implementar esta política en toda la APF. Se pretende que dicha instancia sea de carácter temporal, la cual no deberá durar más de diez años, siempre y cuando la herramienta efectiva sea la transversalidad de la perspectiva de género y esta, haya cumplido con su misión en la APF. Dicha oficina estará integrada por funcionarios/as con maestría o doctorado en temas relacionados con el diseño de la política pública y de políticas para la igualdad de género. Asimismo, tomarán decisiones para hacer efectiva esta política en las dependencias y entidades del sector público.

Para lograrlo se deberá contar con instancias ejecutivas al más alto nivel jerárquico en las dependencias y entidades de la APF, mismas que servirán de interlocución, enlace y ejecución de la política pública. Estas instancias se denominarán: Unidades de Igualdad (UI) y serán también de carácter temporal. El objetivo estratégico fundamental será transversalizar la perspectiva de género en los planes programas y presupuestos de la institución que representen, y los responsables de las UI, se coordinarán en forma directa con el Órgano rector de esta nueva política, así como con la instancias contraparte que el/la titular de la dependencia designe, para hacer efectivas las políticas y las estrategias.

7.1.1 Implementación de la política de igualdad de género

El proceso de implementación de la política pública, en este caso, de la política de igualdad de género será crucial (Aguilar Villanueva, 2010a: 28). En este proceso emergen las realidades políticas y administrativas, muchos de los defectos que se tienen en la planeación, las cuales no se tomaron en consideración al momento de formular y decidir la política, como lo menciona, Aguilar Villanueva (2010a: 28). Dentro de la disciplina de la política pública, la implementación es un proceso de análisis organizacional, gerencial y operativo de la administración pública, la cual consiste en valorar la estructura administrativa del organismo o dependencias encargados de la implementación de la política, en determinar si existe una división apropiada de trabajo, sin

confusiones, traslapes, redundancia de roles y responsabilidades de los agentes participantes; si se cuenta con el equipo adecuado, personal competente, y si hay un proceso de operaciones idóneo con estándares de desempeño, producto y resultado. Asimismo, se examinarán los patrones de dirección o gerencia que practican las autoridades encargadas del seguimiento, acompañamiento, medición, control de la gestión y evaluación de los actores participantes de la efectuación de la política.

Respecto a los recursos públicos para llevar a cabo las tareas a desarrollar, se planearán con anticipación y oportunidad, con la finalidad de incorporarlas al Presupuesto nacional anual, al PEF, para ejercerlos en el año fiscal siguiente. Asimismo, será responsabilidad de las UI implementar los Programas, Ejes Rectores, Objetivos Estratégicos, Líneas de Acción, diseñados para la ejecución y cumplimiento de cada una de las dependencias de la APF

7.1.2 Bases para la nueva propuesta

Ante la situación por la que atraviesa México, se realiza en esta investigación una propuesta para la integración del nuevo Órgano rector de la política de igualdad entre mujeres y hombres, con base en el análisis y evaluación del caso y a la luz del enfoque de la política pública. Esta propuesta estará encaminada a resolver los puntos críticos que han detenido el avance de la igualdad entre mujeres y hombres, así como señalar puntos nodales que tendrán que desenredarse para hacer efectiva dicha igualdad en la próxima década.

La introducción de la perspectiva de género exige que de nueva cuenta se examine la sociedad en su conjunto y se revisen los orígenes de la estructura básica del PROIGUALDAD, donde descansan los principales pilares para el desarrollo, a fin de impedir que se sigan presentando desigualdades abismales entre los sexos. Por consiguiente, la atención del nuevo programa no deberá centrarse solo en la mujer y su condición jurídica y social, como hasta la fecha sucede con el PROIGUALDAD que promueve el INMUJERES, sino que deberá dirigirse a reestructurar todas las dependencias e instituciones del país, así como tomar decisiones políticas y económicas en la sociedad, para dar lugar a una nueva ciudadanía más justa, más igualitaria y más respetuosa con sus condiciones y derechos humanos.

El nuevo proyecto, tiende a respaldar la Plataforma de Acción, la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual exhorta a todos los Estados parte, a adoptar los mecanismos nacionales establecidos para promover la condición jurídica y social de la mujer. Para lograrlo recomiendan crear un Órgano rector de la nueva política que realice la función central, como dependencia de coordinación de las políticas orientadas a incorporar la perspectiva de género en la corriente principal de la sociedad, mediante las acciones de todos los programas e instituciones.

Para dar cumplimiento y respaldar la Plataforma de Acción de Beijing, México firma el Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Hombres y Mujeres¹⁰⁸, el cual surge con apego a la CPEUM y a los tratados internacionales también ratificados por México. A partir del Acuerdo Nacional, emitido por el Presidente de la República, se impulsan la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres en las que se prevé la coordinación, colaboración y concertación con los sectores de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, así como con los poderes Judicial y Legislativo, Federal y Locales, y con el sector privado.

7.1.3 Principales criterios internacionales

Como se revisó en el capítulo 3, los convenios y los tratados internacionales firmados por México tienen fuerza de Ley Federal, por tanto, obligan a su cumplimiento. Son además, el respaldo jurídico de los criterios fundamentales de la política de Igualdad de Género, de la No Violencia y la No Discriminación a las Mujeres.

Estos son: 1. CEDAW. 2. Plataforma de Acción de Beijing. 3. Beijing +15. 4. Conferencia de la Mujer en América Latina y el Caribe. 5. Convención de Belém do Pará. 6. CIM-OEA. 7. ONU Mujeres.

¹⁰⁸ Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (08-03-2008).

7.1.4 La nueva propuesta de la política pública para la igualdad de género

La nueva propuesta de política pública que a continuación se presenta, pretende cumplir con todas las fases que conlleva esta disciplina, renovada y renovadora. La que promueva ante todo, la imperiosa necesidad de construir un engranaje sólido, por el cual, se empodere a las mujeres en todos los ámbitos de la vida, se nivele con los hombres en el ámbito público, en el ámbito laboral, sean remuneradas por igual trabajo y gocen de los mismos beneficios que los hombres. Asimismo, esta gran propuesta deberá de convertirse en una masa crítica femenina consolidada, por la cual, sean las mexicanas, las que se constituyan en una sola voz y hagan valer sus derechos en todos los espacios y ambientes: políticos, sociales, universitarios, laborales, empresariales, periodísticos y familiares. La meta sería lograr la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida nacional.

El Órgano rector de la política de igualdad entre mujeres y hombres en México, deberá promover y desarrollar siete principios rectores, los cuales estarán relacionados entre sí y se presentan a continuación: 1. Democracia. 2. Gobernanza. 3. Ciudadanía. 4. Empoderamiento de mujeres. 5. Corresponsabilidad social. 6. Conciliación entre la vida familiar, laboral y personal. 7. Transversalidad de la perspectiva de género. 8. Innovación científica y tecnológica.

1. Democracia. En la actualidad, la democracia se define como la forma de organización de la sociedad, cuya característica predominante se centra en que la titularidad del poder (político) reside en la ciudadanía y donde la toma de decisiones responde a la voluntad colectiva. En sentido amplio la democracia es una forma de convivencia social en la cual, las y los ciudadanos son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales. En sentido estricto la democracia es la mejor forma de gobierno y de organización del Estado, donde las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que confieren legitimidad a los representantes. Por tanto, significa considerar a las mujeres como la mitad de la población y no como: “un grupo vulnerable o minoritario” lo que les representa es tratarlas con la mayor de las injusticia al dejarlas sin participación en la toma de decisiones.

Por tanto, para lograr el pleno desarrollo de la democracia en México, las mujeres deberán estar representadas en un 50% (o el 40/60) en todos los ámbitos de la vida nacional. De otra forma no se puede concebir la democracia si no se cuenta con el talento, la preparación académica, el modo distinto de ver la vida y la disposición de las mujeres en todos los órdenes de gobierno.

2. Gobernanza. Es el principio rector que apunta a la necesidad o conveniencia de adoptar un nuevo proceso directivo de la sociedad. Proceso directivo estructurado por la acción del gobierno, dotado con la totalidad de las capacidades y potencialidades humanas requeridas para cumplir de la mejor manera, con su función. El supuesto básico de la gobernanza es la noción basada en las actuales condiciones sociales, donde el Gobierno se convierte en un agente de dirección necesario pero insuficiente, aunque dispusiera de todas las capacidades humanas requeridas, sin las decisiones y acciones para que los Gobiernos aprovechen a cabalidad las muchas competencias que le han sido otorgadas. No obstante, para que la sociedad obtenga la dirección requerida, valorada e íntegra, haría falta sumar la totalidad de las fuerzas políticas y sociales de los actores, en particular cuando se trate de los asuntos de crecimiento económico y desarrollo social, tal como lo señala Aguilar Villanueva (2010a: 10).

3. Ciudadanía. El nuevo proceso de gobernar, trae por consecuencia la definición del nuevo modelo de ciudadanía, lo que en concordancia con la igualdad de género, procurarían una sociedad más justa, libre y soberana. Ubicaría a las mujeres y a los hombres dentro de un contexto social renovado, con obligaciones y responsabilidades compartidas, dejando atrás la consigna androcéntrica de concebir que: solo lo masculino debe ser considerado como la referencia universal y la medida de la experiencia humana.

El concepto de ciudadanía abarca las actuaciones en el poder político y la participación de hombres y mujeres en todos los ámbitos de la sociedad y de su comunidad en particular; así como comprende el amplio disfrute de los derechos civiles y sociales. Significa erradicar la violencia de género, la discriminación laboral y salarial y procura la representación paritaria en el poder político y en el económico.

Por tanto, la redefinición de ciudadanía obliga a modernizar el Órgano rector de la política de igualdad de género. A partir de la gobernanza que deberá imperar en nuestra sociedad, la política de género será una disciplina dentro de la definición de la política pública. Dicha disciplina configurará un plan de acción específico, el cual habrá de implementarse por medio de un proceso de acciones intelectuales y políticas, interdependientes, eslabonadas y consensuadas por la sociedad; además de tener una temporalidad definida. Contará con el respaldo del Gobierno manifestado por una nueva voluntad política, la que habría de dotarla de los recursos humanos y económicos, para desempeñar su misión y coadyuvar a la definición de decisiones y actividades prácticas en torno al cumplimiento de sus propias metas y objetivos.

4. Empoderamiento de las mujeres. Para lograr la construcción de la nueva ciudadanía será necesario valorar y fortalecer el quehacer femenino. El concepto de empoderamiento posee una doble vertiente; por una parte, se refiere a la capacidad de las mujeres para acceder a los puestos de poder y toma de decisiones; por otra, a la revalorización de la aportación de las mujeres. Por ello, el empoderamiento, en su forma más sencilla, está relacionado con la remuneración de su trabajo. Equipararlo con el trabajo del hombre, bajo el principio de “igual trabajo, igual salario”. Asimismo, es fundamental reconocer y robustecer sus formas de hacer, de ejercer el poder y de relacionarse para lograr el máximo nivel de eficiencia y eficacia. La estrategia del principio de empoderamiento de las mujeres abarca actuaciones en las áreas de educación, empleo y participación económica y política, así como vincula la autonomía que deben gozar en su trato como ciudadanas. Les brinda el respeto necesario a las mujeres para tomar sus propias decisiones en todos los ámbitos de la vida. La autonomía debe ser asumida por ellas mismas y reconocida por la sociedad.

5. Corresponsabilidad social. El principio rector de la política de igualdad entre mujeres y hombres que urge implantar es la corresponsabilidad, paso indispensable para lograr el cambio social y por ende, la nueva ciudadanía en México. La corresponsabilidad social se basa en la relación que se establece entre todos los sectores y actores que interactúan en la sociedad y que, son a la vez, corresponsables de garantizar los derechos sociales y civiles de las y los ciudadanos. Este principio rector observa una sociedad organizada y abierta que acepta las nuevas normas y reglas, en especial, entre el sector privado y el público. Destacan los actores de las

organizaciones de la sociedad civil que participan en el diseño e implementación de las políticas públicas con las distintas instancias del Gobierno.

La incorporación de este principio rector fortalece las capacidades de la sociedad civil al establecer los lazos de unión entre el sector público y el privado; así como coadyuva a potenciar las políticas de acercamiento. Asimismo, y con el fin de garantizar, que las mujeres gocen de los derechos civiles y sociales, será necesario que el Gobierno desarrolle y fortalezca estrategias y programas para que los hombres compartan las responsabilidades, deberes y los quehaceres propios del ámbito privado. Se requiere que el principio de conciliación de la vida familiar y laboral sea compartido con igualdad de funciones en los cuidados, responsabilidades y en los compromisos familiares.

6. Conciliación entre la vida familiar, laboral y personal. Incorporar en la vida de los ciudadanos, el principio rector de conciliación de la vida laboral, familiar y personal, es estratégico y determinante porque facilitaría la consecución de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Este principio se dirige a conseguir una nueva organización del sistema social y económico, donde mujeres y hombres puedan hacer compatibles las diferentes facetas de la vida, como: el empleo, la familia, el ocio y el tiempo personal.

Por tanto, el principio rector de la conciliación de la vida laboral, familiar y personal, requerirá plantearse una serie de cuestiones: El desarrollo de recursos y estructuras sociales que permitan el cuidado y la atención de las personas dependientes (niños/as, adultos mayores y personas enfermas o con alguna discapacidad). La reorganización de los tiempos y espacios de trabajo en la sociedad. El establecimiento de medidas en las organizaciones laborales que posibiliten a las personas trabajadoras desarrollarse en los diferentes aspectos de su vida. La modificación de los roles tradicionales de mujeres y hombres respecto a su implicación en la familia, hogar y trabajo. La distribución equitativa de responsabilidades, tareas y obligaciones entre los hombres y las mujeres en el ámbito privado.

Este principio rector es transformador de la vida social, al introducir nuevos modelos de organización. Requiere de la participación de todos los agentes de cambio social y es coadyuvante al principio rector de corresponsabilidad social.

El principio de conciliación de la vida laboral, familiar y personal, se fundamenta en una corresponsabilidad social en la que interviene cada uno de los diferentes agentes sociales, cada uno de ellos asumiendo y desempeñando un papel determinado, así como participando en el desarrollo de diferentes medidas y estrategias dirigidas a buscar la armonía entre los intereses y las necesidades de las personas.

7. Transversalidad de la perspectiva de género. Término acuñado en la IV Conferencia de las Mujeres en Beijing en 1995, es el principio rector que busca modificar todas las formas actuales de la política, al introducir el modo de adoptar o tomar como referencia las experiencias, el criterio, las aportaciones de las mujeres; su modo de actuar y de dirigir, además de su conocimiento. Para lograrlo sería necesario contar con la voluntad política de las autoridades y los agentes sociales que deberían construir consensos y dar legitimidad a las demandas y propuestas, crear estadísticas desagregadas por sexo e indicadores de género: contabilizar las brechas de las desigualdades, medir impactos y resultados, y construir un amplio conocimiento de las relaciones entre mujeres y hombres; lo que definirá una alianza estratégica con la academia y entre los actores sociales.

Para ello, se requiere realizar modificaciones estructurales, al obligar a los poderes públicos a actuar, de manera coordinada entre sí, al interior de las dependencias de la APF. Cuando se sitúa el objetivo de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el centro de todas las discusiones, funciones, actuaciones y presupuestos públicos, se dará un paso definitivo en la igualdad de género. En principio será pertinente y fundamental, modificar la Ley de Planeación en el sentido de presentar toda la información desagregada por sexo, con el fin de generar las condiciones de igualdad de oportunidades en la APF y en el PEF.

Además, será indispensable integrar los temas de igualdad de género en las agendas existentes y reestructurar los sistemas de toma de decisiones, con la finalidad de aceptar las diferencias que

existen en las concepciones y diferencias entre los sexos. Es preciso definir nuevos procedimientos políticos y técnicos en las dependencias e instituciones de la APF, así como será responsabilidad del nuevo Órgano rector de la política de igualdad de género instrumentar e implementar el principio de transversalidad de la perspectiva de género en este sector.

8. Innovación científica y tecnológica. Es la impulsora de sistemas y medios de comunicación nunca antes imaginados, forman parte de los principios rectores que fortalecerían el cambio social. Su dominio confiere un enorme poder y las mujeres han estado excluidas o relegadas de dichos ámbitos, por medio de barreras formales e informales. Para superar la dominación masculina de la ciencia y la tecnología, del diseño y funciones de sus productos (teorías, interpretaciones, datos estadísticos, objetos o relaciones), es esencial que se abran las puertas y se brinde la oportunidad de participación y el acceso de las mujeres al núcleo duro de la práctica científica y tecnológica, con la finalidad de rediseñarla e introducir la perspectiva que contemple las necesidades de las mujeres.

Las aportaciones que ellas realicen serán fundamentales para enriquecer la actividad científica y tecnológica, desde la educación y la investigación, en las academias y en los comités de becas, en las empresas fabricantes y en el diseño; se tratará de abrir espacios en la Sociedad de la Información que los hombres tienen acaparada. Asimismo, vale reconocer que el uso de internet se ha convertido en fuente de fortaleza para las mujeres y en herramienta para la defensa de sus derechos. Por ello se hace indispensable dar paso a mayores espacios a las mujeres en la ciencia y en la tecnología para aprovechar su desarrollo y creatividad.

7.2 Implementación del nuevo Órgano rector de la política de igualdad de género

En este proyecto de ley¹⁰⁹, quedarían diseñados sus Objetivos, Ejes o Programas Estratégicos y Líneas de Acción, los que pretenden impulsar el avance de las mujeres hacia la igualdad efectiva con los hombres en aquellos ámbitos donde se observa retraso.

¹⁰⁹ Al final de esta tesis doctoral se puede revisar el proyecto de Ley del Órgano rector de la política de igualdad entre mujeres y hombres

En seguida se señalan los objetivos del nuevo Órgano Rector de la Política de Igualdad, los cuales tendrán como estrategia fundamental empoderar a las mujeres en todos los ámbitos de la vida nacional y lograr la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, en los próximos 10 años.

Al mismo tiempo, se plantea la necesidad de rediseñar el papel del actual Instituto Nacional de las Mujeres, y por ende, la reestructuración de los institutos locales de las mujeres, diseminados en todo el país, a fin de convertirlos en verdaderos centros de formación de los nuevos valores y de capacitación integral y empresarial para las mujeres que lo soliciten. En ellos se planearían foros, cursos, diplomados, carreras, maestrías y doctorados que tendrían como finalidad empoderar a las mujeres, nivelarlas y prepararlas hacia la igualdad con los hombres. Se trataría de formarlas y proyectarlas hacia los retos de una nueva ciudadanía más participativa.

Por último, se define en el nuevo proyecto del Órgano Rector de esta política, los programas, líneas de acción y funciones, los cuales corresponden a las actuaciones que deberá llevar esta disciplina pública en todas sus fases. Se diseñan también, las estrategias para la implementación, seguimiento, desarrollo y evaluación de la Política Pública de la Igualdad de Género, así como se planea y desarrolla el plan de acción del Gobierno orientado al cumplimiento de la función pública, al logro del empoderamiento de las mujeres y a conseguir la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Esta nueva política pública contempla también, los recursos humanos, materiales y económicos con los que deberá contar para realizar los nuevos Programas, su implementación, desarrollo y evaluación, así como se realizan sugerencias al Presupuesto nacional, más participativo y con perspectiva de género sobre los beneficios que se obtendrán al implementar la nueva política de igualdad de género en México, dentro del rigor de la disciplina de la política pública, la que contribuirá al crecimiento económico y al desarrollo. Y, se advierte que el principal recurso para lograrlo, será contar con la voluntad política del Gobierno de México.

7.2.1 Criterios fundamentales para la política de igualdad de género

El nuevo Órgano rector de la política de igualdad de género en México debería perseguir e inspirarse en tres valores fundamentales: democracia, no discriminación e igualdad. La función de los poderes públicos debería estar regida desde esta triple perspectiva.

Los poderes públicos en materia de igualdad concebidos en el capítulo IV de la CPEUM, persiguen desde siempre, los principios de justicia social y las distintas formas de discriminación por razón de sexo. En consecuencia sería necesario definir líneas de acción que mejoren la posición social de las mujeres y, si es posible, sean reparadoras del daño ocasionado.

El Tratado de Ámsterdam introdujo una nueva disposición destinada a reforzar el principio de no discriminación, estrechamente relacionado con la igualdad de oportunidades. Esta disposición determina que el Consejo adopte todas las medidas necesarias para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, entre otros. Por otra parte, a través de su programa de acción para luchar contra esta exclusión (2001-2006), la Unión Europea apoya y complementa las medidas aplicadas por los Estados miembros para combatir toda forma de discriminación.

La violencia es uno de los problemas sociales más agudos que padecen millones de mujeres en todo el mundo. Desde finales de la década de los setenta, las mujeres se han organizado en agrupaciones para llamar la atención de la sociedad y del Estado sobre este fenómeno. Mediante diversas estrategias han expresado que esta violencia no era un asunto “íntimo” que debía tratarse “en la intimidad de la pareja”, sino se trata de un síntoma inequívoco de la desigualdad, abuso de poder e inequidad de los que son objeto las mujeres.

La igualdad entre mujeres y hombres, considerada también en la Constitución Política debe ser considerada como un valor en sí mismo. Las mujeres constituyen el 52% de la población en México, según el Censo Nacional de Población (CNP). Por tanto, no se les debe tratar como “un grupo vulnerable o minoritario”, como son los indígenas, las personas con alguna discapacidad, los jóvenes y otros grupos o sectores de la sociedad, sino que representan la mitad de la población y requieren de un trato “igualitario con los hombres en beneficios y responsabilidades

individuales”. Por ello, Naciones Unidas¹¹⁰ recomienda que: “Ninguna sociedad puede permitirse el lujo de prescindir de la mitad de su potencial intelectual y humano”. Desde esa perspectiva, la incorporación de las mujeres en todas las estructuras de las organizaciones sociales y de las administraciones públicas es fundamental para el crecimiento económico y la modernización social.

El criterio igualdad de oportunidades es una forma de justicia social que defiende que un sistema es socialmente justo, cuando todas las personas -mujeres y hombres- son iguales entre sí, tienen básicamente las mismas posibilidades de acceder al bienestar social y poseen los mismos derechos políticos y civiles. Es un criterio general que prohíbe la discriminación y promueve la igualdad entre mujeres y hombres. Debe aplicarse en todos los sectores, principalmente en la vida económica, social, cultural y familiar.

Al respecto es digno de considerarse también que, desde 1957, el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (de alcance mundial), consagró el principio de igualdad entre mujeres y hombres en su artículo 141, el cual exigía igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras cuando se realiza un trabajo de igual valor. A partir de 1975, una serie de directivas han extendido el principio de igualdad de trato en el acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesional para eliminar toda discriminación en el mundo del empleo y, en los regímenes de seguridad social, jurídicos y profesionales.

A su vez, dicha Comisión ha asociado una estrategia comunitaria (2001-2005) a los programas plurianuales de promoción de la igualdad de trato, iniciados en los años 80, con el fin de establecer un marco de acción en el que todas las actividades comunitarias contribuyan a lograr el objetivo de suprimir las desigualdades y promover la igualdad entre la mujer y el hombre. En el Tratado de Ámsterdam se intentó superar el ámbito de aplicación del artículo 141, limitado a la retribución, incluyendo la promoción de la igualdad entre el hombre y la mujer en el artículo 2 del Tratado CE, que enumera las misiones que se ha fijado la Comunidad.

¹¹⁰ Consultado el 22 de septiembre de 2012 en: <http://www.unwomen.org/es>

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹¹¹, adoptada en diciembre de 2000 e integrada en la Constitución Europea en fase de ratificación, confirma que: “la igualdad entre hombres y mujeres será garantizada en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución”. A través de la Constitución está previsto añadir el principio de igualdad entre mujeres y hombres a los valores básicos de la Unión y consagrarlo como una disposición de aplicación general que la Unión debe tomar en consideración en todas sus acciones

7.2.2 Objetivos

El objetivo general de la política de igualdad de género en México, de acuerdo con la nueva ley de su Órgano rector, será:

“Promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los hombres y las mujeres; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación igualitaria en la vida política, cultural, económica y social del país”.

Del objetivo general se desprenderían cuatro objetivos específicos, vinculados a: a) La promoción de la protección de los derechos de las mujeres y de políticas públicas específicas. b) La coordinación, seguimiento y evaluación de los programas, proyectos y acciones derivados de la política pública en esta materia. c) La promoción de la cultura de la no violencia, la no discriminación contra las mujeres y a la igualdad de género e igualdad de oportunidades para el fortalecimiento de la democracia. d) La promoción y monitoreo del cumplimiento de los tratados internacionales celebrados.

Derivado de esta Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, se originan seis ejes centrales, los cuales se contemplarían en los programas, objetivos estratégicos y líneas de acción. Se presentan a continuación: 1. Fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida. 2. Asegurar que la planeación presupuestal nacional incorpore la perspectiva de género, apoye la transversalidad en toda la APF y prevea el cumplimiento de los programas,

¹¹¹ Consultado el 11 de marzo de 2011 en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:es:PDF>

proyectos y acciones para la igualdad entre mujeres y hombres. 3. Fomentar la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres. 4. Promover la igualdad de acceso y el pleno disfrute de los derechos sociales para las mujeres y los hombres. 4. Promover la igualdad entre mujeres y hombres en la vida civil. Promover la eliminación de estereotipos establecidos en función del sexo.

Los objetivos estratégicos de la política pública para la igualdad de género serían los siguientes:

1. Diseñar, a la luz de la nueva gobernanza, el proyecto del nuevo Órgano rector de la política de igualdad de género en México. Así como planear y desarrollar el plan de acción del Gobierno, orientado al cumplimiento cabal de la función pública para el logro del empoderamiento de las mujeres y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
2. Ubicar el nuevo Órgano rector de la política de igualdad de género, en el eje central de la política nacional y empoderarlo al más alto nivel jerárquico en la Secretaría de Hacienda o en la Secretaría de Gobernación.
3. Definir sus programas, objetivos estratégicos, líneas de acción y funciones, así como diseñar las estrategias para su implementación, desarrollo y evaluación.
4. Reeditar y hacer las modificaciones en los artículos de la ley del Órgano rector de la política de igualdad de género para impulsarlo con programas y objetivos estratégicos más efectivos, así como hacer ajustes necesarios a la Ley Nacional para Igualdad entre Mujeres y Hombres.
5. Reconsiderar las funciones del Instituto Nacional de las Mujeres y de los institutos de las mujeres en los estados y municipios del país, a fin de convertirlos en centros para la formación integral de las mujeres y de capacitación en materia de igualdad de género.
6. Definir objetivos y funciones del CEAMEG (Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres), ubicado en la H. Cámara de Diputados, con el fin de lograr una asesoría profesional y efectiva en la asignación de los presupuesto de los programas que procuren la igualdad de género, apoyen y den seguimiento a los Planes y Programas de la APF del nuevo Órgano rector de la política de igualdad.

7. Reconstruir el Observatorio de Igualdad de Género ubicado en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con la finalidad de atender, vigilar, dar seguimiento, asesorar y, en su caso, sancionar a los que incurran en la violencia de género. Los principales programas materia de observancia son:

- Programa contra la violencia de género
- Programa contra la violencia doméstica
- Programa contra las mujeres migrantes
- Programa contra las mujeres indígenas
- Programa de atención a mujeres en situación de cárcel
- Programa para la atención a víctimas de los familiares de violencia de género

8. Constituir el Observatorio de Género en el Senado de la República. Definir sus objetivos y funciones, a fin de dar seguimiento a los pasos de esta política pública en la APF, los cuales son: La formación de la Agenda Nacional, la construcción de opciones, la comunicación, la implementación y la evaluación de la política; así como, asegurar el cumplimiento de los siguientes programas:

- Programa para promover el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en todos los niveles de la APF
- Programas para superar la pobreza
- Programas para promover la participación política equilibrada en el Congreso de la Unión
- Programa para mejorar la salud de las mujeres
- Programa para mejorar la imagen de las mujeres y erradicar los estereotipos de género arraigados en la sociedad mexicana

9. Elaborar propuestas y asesorar a las y los legisladores en materia del PEF, a fin de hacerlo participativo y con perspectiva de género, tomando en consideración, las principales confusiones que perjudican la obtención de recursos para la igualdad de género, y que fueron revisados en el capítulo 5 de esta tesis doctoral.

Misión

La misión del nuevo Órgano rector de la política de igualdad de género sería: “crear y desarrollar una cultura de igualdad de género en todos los ámbitos de la vida, libre de violencia y discriminación, que propicie el desarrollo integral de todas las mujeres mexicanas y permita a hombres y mujeres ejercer plenamente todos sus derechos”.

Visión

La visión sería: “ser el Órgano rector nacional de la política de igualdad de género, hasta lograr que la sociedad adopte como propia una cultura de igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida”.

7.2.3 Recursos

“La dotación de recursos para desarrollar los objetivos planeados puede tener una influencia significativa sobre los procesos de implementación, desarrollo de los planes, programas, acciones, resultados y efectos de una política pública”, como lo afirma Subirats (2011: 71). Por ello, la planeación de los recursos y la gestión de una política pública deben considerarse como parte de las decisiones políticas, así como de esta dotación se derivaría su importancia.

Cabe mencionar que después del análisis realizado en esta tesis doctoral, en el cual el INMUJERES, en su calidad de Órgano rector de la política de igualdad de género, se concluye que no logró desarrollar a plenitud la igualdad entre mujeres y hombres ni cumplió con los objetivos y las expectativas planeadas para acortar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres en los ámbitos laboral y el de la pobreza, como tampoco logró empoderarlas en esos mismos ámbitos, como estuvo estipulado en los objetivos y expectativas planeadas en el PROIGUALDAD, su principal programa de acción; durante los primeros diez años de su gestión al frente de este organismo descentralizado de la APF; no obstante haber contado con la dotación de suficientes para llevar a cabo esta misión.

Sin embargo, como se señaló en el capítulo 4, el INMUJERES, a partir del 2008, no contó con el apoyo político para transversalizar la perspectiva de género en la APF, siendo ésta, la herramienta fundamental para el empoderamiento de las mujeres y así, avanzar en la igualdad de oportunidades, las que quedaron muy atrás en las expectativas en la APF. Por tales motivos, se propone iniciar las gestiones para rehabilitar e impulsar una nueva versión del Órgano rector de esta política pública.

Como se ha dicho, para las políticas públicas, los recursos son decisivos para impulsarlas y desarrollarlas. Sin embargo, en este nuevo ejercicio de construcción de la política pública para

conseguir la igualdad de género, vale la pena sugerir algunos recursos que en particular requerirán de consideraciones especiales, como pueden ser los recursos humanos, para los cuales se deberá aconsejar y seleccionar a las/os directivos con asertividad, con el fin de dejar en las mejores manos a las personas calificadas en la materia que la llevarán a cabo el desarrollo pleno de la política pública específica de la igualdad de género, así como su organización y demás acciones derivadas de la toma de decisiones para la implementación y desarrollo de la misma.

Los principales recursos que habrían de tomarse en consideración, dotarían al nuevo Órgano rector de los siguientes recursos: Marco jurídico, recursos humanos, recursos económicos, recursos cognitivos, organización, consenso/confianza, infraestructura, tiempo y fuerza, como lo propone Subirats y otros (2008: 71).

A fin de dar continuidad a las recomendaciones y sugerencias que hacen Subirats y otros (2008: 72), la articulación de las relaciones entre mujeres y hombres, sería el principio para la construcción de la nueva ciudadanía. La creación del nuevo Órgano rector de la política de igualdad de género deberá influir en el desarrollo y bienestar de la sociedad, como lo señalan los indicadores de desarrollo que utiliza Naciones Unidas; los que incluyen el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género en el ámbito laboral, porque existe una correlación evidente entre el desarrollo nacional y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

La articulación racional depende del mejor diseño de las políticas públicas en torno a resolver la desigualdad de género. Sus criterios deberán estar basados en la razón y acordes con la realidad social; por estos motivos y para avanzar en su erradicación, es fundamental la dotación de recursos, como lo afirman Subirats y otros (2008: 72): “una política pública no se crea ni se lleva a cabo en el vacío”, solo con recursos se pueden hacer efectivas las políticas públicas que se deriven del marco jurídico.

Por estas razones, se puede afirmar, que el recurso por excelencia para erradicar la desigualdad de género en México y en cualquier lugar del mundo, sin el cual es imposible transitar, es contar en forma decidida, con el apoyo político de la mayoría de los actores públicos, en el caso de México es contar con la voluntad política del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo (Subirats y

otros, 2008: 72). Será un recurso indispensable para la creación del nuevo Órgano rector de la política de igualdad entre mujeres y hombres, el cual deberá enfrentar, resolver, combatir y erradicar la desigualdad de género, así como deberá ser el mecanismo para la construcción de la nueva ciudadanía, el que articule las relaciones entre mujeres y hombres. Por tanto, sin la voluntad política, es factible volver a caer en un ambiente de simulación y seguirán en el vacío los compromisos establecidos y firmados en los tratados internacionales y nacionales, lo que dará el resultado contrario a los objetivos esperados. El apoyo político se debe reflejar en cada uno de los recursos que conformarán las acciones que emanan de este nuevo impulso a la política pública.

7.2.4 Marco jurídico

El Marco jurídico del nuevo Órgano rector de la política de igualdad de género, estará basado en la nueva ley que de este se origine. Se trataría de un organismo público, descentralizado, ubicado en el eje central de la política nacional en la Secretaría de Hacienda o en la de Gobernación, a fin de entrar a la corriente principal de las políticas y programas de la APF., el cual contará con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión.

El objetivo general de este nuevo Órgano rector, conforme a lo establecido en el artículo 4 de esta nueva Ley será: “Promover y fomentar las condiciones necesarias que posibiliten la no discriminación, la no violencia, el empoderamiento de las mujeres, así como el ejercicio pleno de todos los derechos civiles y humanos consagrados en la CPEUM a todas las mujeres, en todos los niveles socioeconómicos; para gozar de la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; y para lograr su participación igualitaria en la vida política, cultural, económica y social del país”.

Asimismo, será prioritario para este nuevo Órgano rector apoyar e impulsar políticas públicas en materia de igualdad de género, incorporar la perspectiva de género en la planeación nacional y, de forma específica en el PEF y en los programas anuales de las instituciones de la APF; establecer acuerdos y convenios con autoridades en los tres niveles de gobierno, promover acciones para mejorar la condición de la mujeres; brindar asesoría en materia de su empoderamiento, igualdad de género e igualdad de oportunidades; como también realizar

estudios, investigaciones, diagnósticos e informes, entre otras acciones. Dicha norma señala además que el conjunto institucional de la política nacional de igualdad entre mujeres y hombres está conformado por dependencias e instituciones de la APF, las autoridades de los Estados y Municipios, así como por organizaciones sociales.

Por otra parte, la Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres (LGIMH) establece, en su artículo 21, que el Órgano rector de la política de igualdad de género retomará el Sistema nacional para la igualdad entre mujeres y hombres¹¹², así como la emisión de lineamientos para el establecimiento de políticas públicas en materia de igualdad de género. Asimismo, señala en su artículo 20 que la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres debe establecer las acciones conducentes para lograr la igualdad sustantiva en el ámbito, económico, político, social y cultural entre los hombres y las mujeres.

7.2.5 Recursos para la organización del Órgano rector

La organización del nuevo Órgano rector está plasmada en la nueva Ley general del Órgano rector de la política de igualdad entre mujeres y hombres, y así lo estaría, en el Estatuto orgánico y en el Reglamento interior que se elaborarán más adelante, en caso de la aprobación de este nuevo Órgano rector.

Está previsto que el Órgano rector de la política de igualdad de género contará con una Junta de Gobierno, la Presidencia, dos órganos auxiliares y los órganos de vigilancia y control. Asimismo, será la Junta de Gobierno el máximo órgano de administración y estará encargado de fijar, dirigir, supervisar, evaluar y controlar las actividades a cargo de esta entidad, al cual habrán de sumarse cuatro Diputados/as Federales y cuatro Senadores de la República, como también, dos miembros del Poder Judicial, los cuales tendrán voz y voto en las reuniones de la Junta de Gobierno.

En tanto que la Presidencia del nuevo Órgano rector tendrá a su cargo las funciones de representación, conducción técnica y administrativa, así como de supervisión y coordinación de

¹¹² El SIMYH se encuentra en el Capítulo III de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

las unidades administrativas que de él emanen. En su oportunidad se definirá el número de plazas de la APF, dado que se trata de una institución dentro del Gobierno federal.

Por otra parte, los órganos auxiliares, conformados por el Consejo Consultivo y el Consejo Social, serían de carácter honorífico y representativo de la sociedad civil. El objetivo del Consejo Consultivo es asesorar y promover acciones en beneficio de las mujeres; mientras que el del Consejo Social sería analizar, evaluar y dar seguimiento a las políticas públicas, programas, proyectos y acciones que se emprendan en beneficio de las mujeres.

Por último, los órganos auxiliares, de vigilancia y control tienen como funciones la fiscalización y control de los recursos públicos. Estos órganos conformados por los Comisarios Públicos y el Órgano Interno de Control serían nombrados por la Secretaría de la Función Pública (antes de la Contraloría y Desarrollo Administrativo).

Recursos humanos y cognitivos. El conocimiento es uno de los elementos básicos en la capacidad de los actores públicos y privados. Para el caso que nos ocupa, el personal que laborará en el nuevo Órgano rector deberá estar capacitado profesionalmente en políticas de igualdad de género. Su preparación tendrá que ser técnica, política y social; razón primordial para proyectar el enfoque de género y para “hacer visible” la desigualdad de género en la APF. Es fundamental que los principales actores deban estar preparados; es así como el recurso del conocimiento coadyuvará a implementar, de la mejor manera, la política de igualdad y serán efectivos los objetivos, las estrategias, los planes y los programas que se derivarán de esta política pública, como también los propios actores serán capaces de evaluar sus propios instrumentos.

El recurso cognitivo es la “materia prima” en la política pública para conocer la desigualdad entre mujeres y hombres. El Programa de actuación político-administrativo que emana de este nuevo Órgano rector deberá estar estructurado, implementado, operado y evaluado por el mismo personal técnicamente capacitado por la dependencia. Se recomienda que el personal que se contrate provenga de instituciones de prestigio en materia de género, como pueden ser: FLACSO, COLMEX, CIDE y la UNAM, u otras academias de origen nacional e internacional. En estos

momentos, estas cuatro, son las instituciones de mayor prestigio para la conformación de los recursos humanos del organismo de nueva creación. La intención sería garantizar que su conocimiento les proporcionará los fundamentos esenciales para la toma de decisiones.

Recursos económicos. El presupuesto destinado para la operación del Órgano rector de la política de igualdad entre mujeres y hombres habrá de fijarse hasta en tanto se apruebe la creación del mismo. Al fijar los objetivos establecidos para la nueva política pública, en torno a promover y fomentar las condiciones que posibiliten el empoderamiento de las mujeres, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; así como se determine combatir la violencia de género y todas las formas de discriminación.

A continuación se propone el presupuesto para el nuevo Órgano rector:

Tabla 24. Presupuesto para el Órgano rector de la Política de igualdad de Género en la APF

Ramo	Programa Presupuestario	PEF 2012	Observaciones
	Órgano rector de la política de igualdad de género	752.0	Total Programas
	I. Programas para el empoderamiento de las mujeres	100.0	
	Crear e instituir el Órgano rector de la política de igualdad de género	20.0	
	Constituir e implementar Unidades de Igualdad en la APF	50.0	20 Secretarías
	Dar seguimiento y evaluar trimestralmente el cumplimiento de los Programas de las Unidades de Igualdad	30.0	
	II. Programas para el desarrollo personal de las mujeres	602.0	
	Reestructuración del Instituto Nacional de las Mujeres	100.0	Cumplimiento a la LGORPI y LGIMH
	Planeación e implementación de los institutos de mujeres en estados y municipios	500.0	Cumplimiento a la LGORPI y LGIMH
	Foros, publicaciones, actividades y materiales para la igualdad de género	2.0	
	III. Programas para la corresponsabilidad y la conciliación	10.0	
	Diseño e implementación de los programas	10.0	
	IV. Programas para la superación de la pobreza	20.0	
	Diseño e implementación de los programas	20.0	
	V. Programas para erradicar la violencia de género	10.0	
	Colaboración en el diseño e implementación del Observatorio para la violencia de Género en la CNDH	10.0	
	VI. Programas para construir la nueva ciudadanía	10.0	
	Diseño e implementación de los programas	10.0	

Elaboración propia. Septiembre de 2012

Recursos para el inmueble. Con los recursos económicos aprobados se definirá la estructura de personal y la ubicación física del inmueble donde se instalará y se contratará al personal que laborará en el nuevo Órgano rector. Asimismo y para cumplir con los propósitos empeñados en esta nueva política pública, sería de suma importancia crear los Observatorios de la no violencia y de igualdad de género.

Recursos para el Observatorio de la No violencia de género. Como parte de las estrategias se buscaría la consolidación del Observatorio de la no violencia de género, el cual tendría como objetivo estratégico, observar y sancionar a los detractores de la Ley general para una vida libre de violencia, los que serán materia de observancia los siguientes programas:

- Programa contra la violencia de género
- Programa contra la violencia doméstica
- Programa contra las mujeres migrantes
- Programa contra las mujeres indígenas
- Programa de atención a mujeres en situación de cárcel
- Programa para la atención a víctimas de los familiares de violencia de género

Observatorio para la Igualdad de Oportunidades en la APF. De la misma manera, se buscaría instalar en el Senado de la República (el más alto nivel jerárquico), el Observatorio para la igualdad de oportunidades en la APF, el cual tendrá que prestar atención al cumplimiento de la Ley general del Órgano rector de la política de igualdad de género y la Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres, mismas que impulsan el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género. Además, los siguientes programas son materia de observancia:

- Programa para promover el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en todos los niveles de la APF
- Programas para superar la pobreza
- Programas para promover la participación política equilibrada
- Programa para mejorar la salud de las mujeres
- Programa para mejorar la imagen de las mujeres y erradicar los estereotipos de género arraigados en la sociedad mexicana

La observancia del cumplimiento de las principales leyes, programas y objetivos estratégicos diseñados para tal fin, será la garantía para que el Gobierno de México se obligue a brindar la

mayor atención a estos temas que redundarían en brindar a la ciudadanía, en especial a las mujeres, el pleno ejercicio de sus derechos humanos, así como para el cumplimiento de los tratados nacionales e internacionales en esta materia.

Recursos para los nuevos institutos de las mujeres. Antes de presentar la nueva propuesta legislativa de la política de igualdad entre mujeres y hombres¹¹³, es importante rediseñar el nuevo papel del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y de los institutos de las mujeres, diseminados en los estados y en algunos municipios de la República mexicana, los cuales habrán de convertirse en verdaderos centros de formación de los nuevos valores que impulsen el desarrollo de las mujeres, acordes con la nueva ciudadanía que estaría en construcción. En ellos se planearán cursos, carreras, maestrías, diplomados, foros y otras actividades, las que tendrán como finalidad empoderar a las mujeres y prepararlas para la igualdad con los hombres desde el conocimiento. Se tratará de formarlas y proyectarlas hacia los nuevos retos que les depara la nueva ciudadanía.

Las nuevas responsabilidades del Instituto Nacional de las Mujeres y de los institutos de las mujeres en los estados y municipios serían: preparar, elaborar, inducir e impartir cursos de formación académica y de capacitación en aulas, talleres o en línea, para mujeres y hombres en su lucha por alcanzar la igualdad de género; en especial para las mujeres que se encuentran en situación de pobreza. Asimismo, será importante destinar recursos económicos a estos institutos de las mujeres, los cuales llevarán a cabo las nuevas funciones de formación personal y de capacitación a mujeres y a hombres interesados en construir una nueva ciudadanía.

Recursos de Infraestructura. En el momento de la aprobación del nuevo Órgano rector de la política de igualdad de género, se ratificará el recurso de infraestructura, el cual engloba el conjunto de bienes tangibles de los que se dispondrá para la realización de sus funciones, su operación y los servicios que brindará al público en general. El patrimonio administrativo con el que se le dotará al nuevo organismo, pertenecerá al Gobierno federal, incluirá el mobiliario y el equipamiento físico que será resguardado por la nueva institución hasta en tanto deje de realizar sus operaciones.

¹¹³ La propuesta legislativa se encuentra en los Anexos en la parte final de esta tesis doctoral.

Recursos de tiempo. El aprendizaje y la enseñanza de innumerables procesos de comunicación inherentes a la política pública para combatir la desigualdad de género, han sido largos y costosos; como también han permanecido cerradas las estructuras de poder para aceptar que el mundo cambió y que la ciudadanía se transforma a pasos agigantados a partir de la incorporación de la mujer al ámbito laboral. No obstante lo anterior, se adaptaron experiencias internacionales para diseñar la política pública y su Órgano rector, el INMUJERES, a fin de contar con una instancia de operación en México.

Sin embargo, los esfuerzos realizados en esta materia no han sido suficientes para erradicar desigualdad que se encuentra demasiado arraigada en la sociedad mexicana. Ha sido una gran lucha y una larga inversión de tiempo, por el que se ha tenido que transitar para “hacer visible” esta lacerante desigualdad.

Recurso de tiempo. Al respecto, se sabía que tomaría tiempo, lograr los avances esperados hasta erradicar la desigualdad de género en este país; empero, gracias al apoyo de Naciones Unidas y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) propuestos para el 2015, otras naciones han logrado avances dignos de reconocer en la mayoría de los países del mundo occidental. No obstante, México ha permanecido a la zaga en esta materia, por lo que es urgente retomar el camino y revalorar si el Órgano rector, el INMUJERES, ha cumplido con los propósitos para los que fue creado. En este sentido, la revisión que se ha hecho en esta tesis, podría constituirse como la punta de lanza para iniciar un nuevo recorrido para combatir la desigualdad de género y construir la nueva ciudadanía con valores y principios más justos e igualitarios.

Uno de los objetivos deberá determinar el tiempo que se requerirá para acortar las brechas de desigualdad, que aún existen entre mujeres y hombres, sobre todo en el ámbito laboral, en el privado y en el económico, donde la pobreza se ha feminizado y las oportunidades de trabajo se les brindan a los hombres. Por ello, se anticipa que la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en México deberá lograrse en los próximos diez años.

Recurso de confianza. En México, la confianza está depositada en él o la titular que presidia el organismo o la institución; asimismo, tendría derecho a conformar el equipo de trabajo que lo acompañará hasta el término de su gestión. Los primeros integrantes del equipo de trabajo serían personas de su confianza; no obstante, se recomienda que cuenten con la preparación y con el perfil profesional para desempeñar los cargos que les serán encomendados.

Recurso de Fuerza. La plena incorporación de las mujeres a la vida pública en todos los países que conforman la urbe, es sin duda, el cambio más esperado en el siglo XXI. Cuando se piensa en el recurso de fuerza, dentro del análisis de la política pública para la igualdad de género, es necesario establecerla con pleno convencimiento de los líderes de la sociedad y con sentido de obligatoriedad. Los compromisos establecidos nacionales e internacionales, deberán cumplirse para transitar hacia un México moderno. Resulta indispensable que el Poder Legislativo impulse con fuerza las decisiones y la revisión de las leyes y normas que emanan de esta política, a fin de lograr el cabal cumplimiento de esta política pública.

Es digno de mencionar que el Gobierno de México aún no ha decidido impulsar las estrategias necesarias para erradicar la desigualdad de género. Es probable que todavía no se percate de los beneficios que se obtendrían al cerrar las brechas de esta desigualdad, como sí se han percatado los gobiernos de otros países. Lo anterior se sintetiza de la siguiente manera, en la medida en la que se logran avances de las mujeres en los espacios de alto nivel y toma de decisión, se empieza a crear una masa crítica femenina que exigirá sus derechos; al mismo tiempo, con su unidad y fuerza se impregnará la mecánica que se requiere para dar el paso hacia la modernización de México.

7.3 Principales programas

El nuevo programa, acorde con la nueva forma de gobernar, la Gobernanza, tendrá como objetivo impulsar la nueva política pública (verdadera) para la igualdad entre mujeres y hombres en la APF. La propuesta consta de seis principales programas, doce ejes rectores, veinte objetivos estratégicos y sus correspondientes líneas de acción.

En forma esquemática, se presenta el nuevo Programa que impulsaría la nueva política pública:

I. Programas para impulsar el empoderamiento de las mujeres

- Eje 1: Participación política
- Eje 2: Participación en la administración pública
- Eje 3: Participación en la economía

II. Programas para el desarrollo personal de las mujeres

- Eje 4: Salud
- Eje 5: Educación
- Eje 6: Innovación científica y tecnológica

III. Programas para dirigir la corresponsabilidad social y la conciliación de la vida laboral, familiar y social

- Eje 7: Corresponsabilidad social
- Eje 8: Conciliación de la vida laboral, familiar, personal y social

IV. Programas para la superación de la pobreza

- Eje 9: Superación de la pobreza

V. Programas para erradicar la violencia de género

- Eje 10: Violencia de género

VI. Programas para lograr una nueva ciudadanía

- Eje 11: Imagen y comunicación
- Eje 12: Atención a la diversidad e inclusión social

7.3.1 Programas para impulsar el empoderamiento de las mujeres

Eje 1: Participación política.

La Plataforma de Acción aprobada en Beijing (1995)¹¹⁴ señaló como objetivo estratégico obligatorio para los Gobiernos firmantes de la Declaración: “Adoptar medidas para garantizar a la mujer, la igualdad al acceso a los sistemas y procesos electorales, en la plena participación en las estructuras de poder y en la participación y adopción de decisiones”. A su vez, la Plataforma establece como directriz, que los Gobiernos y las demás instituciones públicas y privadas de los países firmantes han de adoptar “medidas positivas para conseguir que exista un número decisivo de mujeres dirigentes ejecutivas y administradoras en puestos estratégicos de adopción de decisiones”.

¹¹⁴ Consultada el 25 de agosto de 2012 en <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>

La democracia paritaria implicaría una representación equilibrada de hombres y mujeres del 60/40 o, lo que es lo mismo, que ninguno de los dos sexos supere en representación el 60% por partido político y por la suma total de legisladores. Naciones Unidas, en la Conferencia Mundial sobre la Mujer en Pekín (1995), logró unir las fuerzas que propugnan una participación igualitaria de las mujeres en todos los ámbitos de toma de decisión en los países firmantes de este importante tratado internacional.

En México, gracias a la decisión de todos los partidos políticos, se han logrado acuerdos y pactos al interior de sus Consejos Políticos para establecer la paridad de género en ambas Cámaras. Sin embargo, son nulos los avances de la participación de las mujeres en los puestos de poder y de toma de decisiones en la APF, los cuales han sido insuficientes en todos los órdenes de gobierno, como también los son en los puestos de dirección del sector privado.

En los congresos estatales para julio de 2010, las mujeres representaban 21.7% de los diputados locales. En los poderes locales representados por las presidencias municipales, que son las instancias de gobierno de mayor cercanía con la población, la participación de las mujeres es mínima. En la misma fecha, la representación femenina era de apenas 5.3%.

En el caso de los síndicos y regidores, mejora —sin ser suficiente— el incremento en la participación femenina. En 2004, las mujeres representaban 4.1% de los síndicos y 23.2% de los regidores. Estas cifras se incrementaron a 18.7 y 32.6% respectivamente en julio de 2010.

La participación de las mujeres como candidatas a ocupar un escaño en el Senado de la República en las elecciones del 2 de julio de 2006 alcanzó 39.6% del total de candidatos. Se observa una participación mayor en las senadurías de representación proporcional (45.9%).

En las elecciones de julio de 2006 la participación de las mujeres apenas cumplió con el requisito de cuota de género que marcaba la ley en ese momento (30%). De los candidatos a diputados federales de mayoría relativa, 37.1% fueron mujeres y de las candidaturas de representación proporcional, 41.8%.

Para las elecciones del 5 de julio de 2009, la participación de las mujeres como candidatas a ocupar una curul en la Cámara de Diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional alcanzó el 41.7% del total de candidatos —propietarios y suplentes— (38.6% y 44.8% respectivamente).

Se observa una mayor participación de las mujeres como candidatas propietarias por el principio de representación proporcional: representaron el 48.8%; por partido o coalición, todos superaron el 40% que marca la ley en el COFIPE (modificada en 2008). Por el principio de mayoría relativa, solo un partido (de ocho partidos y do coaliciones que participaron en la contienda) llegó a la cuota que busca el acercamiento a la paridad de género (IFE, 2009)¹¹⁵.

Objetivo estratégico

Objetivo 1. Incrementar la participación de las mujeres en los puestos de representación y decisión política para alcanzar una composición equilibrada entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de representación popular.

Líneas de Acción

- 1.1 Promover la participación pública de las mujeres, revisar las barreras en los procesos que impiden el acceso a los procesos de contratación, superación personal y ascenso de las mujeres en los centros de trabajo y promover las estrategias para superarlas.
- 1.2 Fomentar los Programas de capacitación en los institutos de las mujeres sobre formación política, liderazgo y participación política, así como incidir en la asignación de presupuesto con perspectiva de género. Promover líneas de financiamiento a organizaciones de mujeres, organizaciones sindicales y partidos políticos para que desarrollen estos programas en los institutos de las mujeres en todos los estados de la República.
- 1.3 Fomentar la consolidación de liderazgos nacionales y estatales de mujeres y prever los mecanismos suficientes para que sean incorporadas en las listas electorales de los partidos políticos, así como promoverlas para ocupar puestos de responsabilidad política.
- 1.4 Promover la presencia y participación de las mujeres mexicanas en los Organismos Internacionales y, en particular, en aquellos que se vinculan al sistema de Naciones Unidas.
- 1.5 Prever mecanismos para detectar y denunciar incumplimientos.

¹¹⁵ Ver Sistemas de Indicadores de Género en la web.

Eje 2 Participación en la administración pública

Objetivo estratégico

Objetivo 2. Incrementar la participación de las mujeres en los puestos de alta dirección y toma de decisiones de la Administración Pública Federal y en las Administraciones Públicas locales.

Líneas de Acción

- 2.1 Revisar los procesos de recursos humanos de cada dependencia y entidad de la APF y local. Incidir en la selección de personal, contratación, ascensos y promociones, con perspectiva de género, a fin de detectar los obstáculos que originan las desigualdades para superarlos de inmediato. Reclutar expertos/as en políticas públicas o en género para dirigir la política de igualdad de género de las Unidades de Igualdad al más alto nivel jerárquico en las dependencias de la APF y, así, realizar las tareas encomendadas. Los integrantes del Sindicato serían grandes aliados para el logro de la igualdad de género; por lo que sería necesario inducirlos al tema, capacitarlos y convencerlos de los beneficios y del enriquecimiento de sumar a las mujeres a las estructuras de poder de las instituciones.
- 2.2 Incrementar la presencia de mujeres en todos los niveles de la APF, medios e intermedios, altos y superiores, en los que existe una pobre o nula representación femenina y se atenderá el criterio de participación equilibrada de género (50% hombres y mujeres, o al menos, un 40% de uno u otro sexo).
- 2.3 Establecer en la Secretaría de Gobernación la Coordinación Intersecretarial, como se encuentra en el INMUJERES, por el Sistema nacional para la igualdad entre mujeres y hombres para revisar la estrategia, impulsar la implementación de los programas, supervisar y realizar un seguimiento en conjunto con la política de igualdad.
- 2.4 Desarrollar la base de datos sobre recursos humanos que proporcione información sobre mujeres calificadas, con nombres, antecedentes curriculares y perspectivas profesionales, para facilitar la selección de personal directivo y contrarrestar el problema de la falta de conocimiento sobre mujeres calificadas. Al iniciar la sesión de la Coordinación Interinstitucional con el registro de nombramientos femeninos por Secretaría, y en la propia reunión se propongan sus nombres para ocuparlas en distintos cargos, con la finalidad de cumplir con el objetivo de conquistar la representación equilibrada de ambos sexos.
- 2.5 Revisar el PEF para observar si están contemplados recursos económicos para la capacitación y formación de las y los integrantes de las Unidades de Igualdad (UI), así como las de los institutos de mujeres diseminados en todo el país.

Objetivo estratégico

Objetivo 3. Implementar, de manera temporal, Unidades de Igualdad (UI) en todas las Secretarías de Estado, a fin de transversalizar la perspectiva de género en la Administración Pública Federal y promover el ascenso de funcionarias a puestos de alto nivel jerárquico y toma de decisiones.

Líneas de acción

- 3.1 Promover y dotar de recursos a las UI en cada una de las dependencias de la APF, como las promovidas en la IV Conferencia Mundial, para el correcto desarrollo de sus funciones. Serían de carácter temporal y contarían con personal especializado en temas de igualdad entre los géneros.
- 3.2 Reforzar las UI en las Secretarías de Estado. Serán responsables del apoyo y seguimiento a los programas y a las líneas de acción en los ámbitos de sus competencias.
- 3.3 Fortalecer los foros/portales interactivos para que las UI puedan compartir documentación, legislación, experiencias, recursos y otros, para que se constituyan en ámbitos naturales de promoción y reforzamiento institucional para la igualdad entre los géneros.

Objetivo estratégico

Objetivo 4. Prever en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), los presupuestos para las Unidades de Igualdad en las Secretarías de Estado, los institutos de formación y capacitación de las mujeres y para consolidar los apoyos a los organismos de la sociedad civil que promueven la igualdad de género.

Líneas de Acción

- 4.1 Participar en la elaboración del PEF y prever recursos económicos para transversalizar la perspectiva de género en cada uno de los planes, programas y presupuestos.
- 4.2 Recibir la información de las dependencias y entidades de la APF con datos desagregados por sexo, a fin de “hacer visibles las desigualdades de género” en cada una de las partidas presupuestales.
- 4.3 Presupuestar los Programas de la política de igualdad de género dentro del PEF y evitar “los anexos” o “los presupuestos transversales”, que son en sí mismos discriminatorios a uno de los sexos.

- 4.4 Proyectar y prever presupuestos para los institutos de las mujeres, los cuales tendrán la misión de formar y capacitar a mujeres y hombres en temas relacionados con la igualdad de género, así como serán responsables de los proyectos productivos para mejorar la economía de las mujeres.
- 4.5 Proyectar y prever presupuestos para los Observatorios de Violencia de Género en la CNDH, así como de empoderamiento de las mujeres en la APF en la Cámara de Senadores, los cuales tendrán la misión de observar el cumplimiento de las leyes y normas previstas en las leyes respectivas
- 4.6 Proyectar y prever recursos económicos en el PEF para implementar, desarrollar y evaluar la política de igualdad de género, así como para la ejecución de programas que impulsen el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género, su observancia y su evaluación.

Las instancias que requerirán recursos económicos son las siguientes:

- a) Órgano rector de la política de igualdad
- b) Unidades de Igualdad en las Secretarías de Estado
- c) Observatorio de combate a la violencia de género
- d) Observatorio del empoderamiento y la igualdad de género en la APF
- e) Los institutos de las mujeres en el DF, estados y municipios

Objetivo estratégico

Objetivo 5. Organizar y dirigir la labor de colaboración que desarrollará el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres (CEAMEG) en apoyo a las tareas de legisladores/as en la Cámara de Diputados. Presentar en forma anual, estudios, investigaciones, diagnósticos e impactos de género sobre la APF para conocer el avance del empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género.

Líneas de acción

- 5.1 Planear, dirigir y supervisar la labor de apoyo y colaboración que realizará el CEAMEG como apoyo al trabajo legislativo, en especial revisar los presupuestos para la igualdad de género y elaborar diagnósticos y evaluaciones sobre el presupuesto.
- 5.2 Formular programas anuales con base en las prioridades y necesidades del trabajo legislativo, así como realizar investigaciones y estudios comparativos desde la perspectiva de género, de carácter jurídico, legislativo, histórico, sectorial, estadístico, económico, político y social, sobre los derechos y adelanto de las mujeres, a fin de enriquecer y orientar el trabajo parlamentario.
- 5.3 Conocer el análisis, seguimiento y evaluación de la política pública, con el fin de elaborar y proponer a los legisladores diagnósticos de género por dependencia y entidad federativa, a

fin de que den a conocer las brechas de desigualdad que existen entre los hombres y las mujeres en distintos ámbitos de la vida nacional.

- 5.4 Hacer recomendaciones a los legisladores/as a fin de transversalizar la perspectiva de género en el PEF y vigilar que los presupuestos para mujeres se encuentren en el PEF y no formen parte de “anexos” o “anexos transversales”.
- 5.5 Hacer recomendaciones a los legisladores/as para que los presupuestos “etiquetados para mujeres” pasen a formar parte del presupuesto nacional. Coadyuvar para que los mismos cuenten con reglas de operación y esté definido el propósito del gasto para cumplir con las atribuciones de aprobación del presupuesto y vigilancia de la ejecución del gasto, buscando la igualdad entre los géneros en su distribución.
- 5.6 Coadyuvar y brindar asesoría a las dependencias y entidades de la APF, con la finalidad de integrar bases de datos desagregados por sexo por cada institución, estructurar sistemas de información y organización de las Unidades de Igualdad.
- 5.7 Generar diagnósticos e indicadores de género. Apoyar estudios e investigaciones que den sustento al trabajo de las comisiones legislativas en temas relacionados con el adelanto y el empoderamiento de las mujeres, la igualdad de género y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- 5.8 Supervisar y asesorar en las nuevas funciones de formación y capacitación a los hombres y mujeres, en materia de empoderamiento e igualdad de género, que serán impartidas en los institutos de las mujeres diseminados en todo el país.
- 5.9 Coadyuvar y brindar asesoría a la integración de los planes y programas de formación y capacitación que se impartirán en los institutos de las mujeres en todo el territorio nacional.

Objetivo estratégico

Objetivo 6. Consolidar y dar mayores facultades para sancionar a los infractores de la Ley General de Igualdad de Género y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia en el Observatorio de Igualdad de Género, ubicada en la Comisión de los Derechos Humanos

Líneas de acción

Consolidar y dar mayores facultades para sancionar y difundir el trabajo desarrollado por el Observatorio de Igualdad de Género instalado en la Comisión de los Derechos Humanos, el cual tendrá la función específica de velar, proteger, sancionar a los hombres que infrinjan la Ley general de igualdad de género en los temas de violencia y discriminación por razón de sexo.

Los principales programas que serán materia de observancia por la Comisión de los Derechos Humanos, serán:

- Programa contra la violencia de género
- Programa contra la violencia doméstica
- Programa contra las mujeres migrantes
- Programa contra las mujeres indígenas
- Programa de atención a mujeres en situación de cárcel
- Programa para la atención a víctimas de los familiares de violencia de género

Objetivo estratégico

Objetivo 7. Crear el Observatorio de Igualdad de Género en el Senado de la República, a fin de hacer efectivo el cumplimiento de las leyes y evaluar los programas que promueven el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género en la APF.

Líneas de acción

Constituir el Observatorio de Igualdad en el Senado de la República, al más alto nivel jerárquico, para consolidar la política de igualdad de género en el país y lograr el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género en todos los niveles de la APF.

Los Programas de la APF, materia de observancia por el Senado de la República, serán:

- Programa para promover el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en todos los niveles de la APF
- Programas para superar la pobreza
- Programas para promover la participación política equilibrada en el Congreso de la Unión
- Programa para mejorar la salud de las mujeres
- Programa para mejorar la imagen de las mujeres y erradicar los estereotipos de género arraigados en la sociedad mexicana.

Objetivo estratégico

Objetivo 8. Promover la participación de las organizaciones sindicales, con la finalidad de establecer compromisos de apoyo, seguimiento, vigilancia y cumplimiento de la política de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como recibir su apoyo y colaboración en la implementación de la perspectiva de género en planes, programas y presupuestos de la APF.

Líneas de acción

- 8.1 Inducir a las organizaciones sindicales de México, de manera comprometida con la igualdad de género y la no discriminación, a fin de coadyuvar en la promoción de la perspectiva de género en los planes, programas y presupuestos. Inducirlos y coadyuvar en la adopción de políticas de igualdad de oportunidades en todas las dependencias de la APF.
- 8.2 Organizar a los trabajadores/as en cuestiones comunes para negociar con el Gobierno, los empleadores, los proveedores y los compradores de productos.
- 8.3 Hacer públicos los derechos existentes y apoyar políticas que protejan la maternidad, las cuales procuren la conciliación de la vida laboral y la vida familiar, así como la corresponsabilidad social.
- 8.4 Establecer líneas de ayuda y servicio de asesoramiento a los trabajadores/as en los temas que les soliciten, en especial para el buen uso de su salario e inculcar prácticas de ahorro para épocas de escasez económica.

Objetivo estratégico

Objetivo 9. Incrementar la participación de las mujeres en los puestos de dirección y responsabilidad en el Poder Judicial, con el fin de garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, la seguridad y la protección civil.

Línea de acción

- 9.1 Implementar, dar seguimiento y evaluar el sistema de participación y de ascensos en el Poder Judicial, para incrementar la participación femenina en los puestos de dirección y altas responsabilidades.
- 9.2. Garantizar la plena observancia y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, la no discriminación y la igualdad de trato, por el Observatorio para la igualdad de género estructurado en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).
- 9.3 Impulsar la armonización legislativa conforme a la Ley general de igualdad entre mujeres y hombres y la Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, así como la homologación de códigos penales, civiles y de procedimientos.
- 9.4 Armonizar la normatividad en materia laboral para proteger y tutelar la no discriminación por razón de sexo y favorecer la igualdad de oportunidades en todos los procesos del ámbito laboral.
- 9.5 Promover la denuncia en los centros de trabajo de la APF con el fin de atender a las mujeres en caso de hostigamiento y acoso sexual, así como de sancionar cualquier acto que implique hostigamiento laboral por razones de edad, discapacidad, maternidad y lactancia.

Eje 3 Participación en la Economía

El empoderamiento de las mujeres implica, como un elemento esencial, la participación económica no solo por razones de igualdad y justicia, sino por cuestiones estratégicas. El Foro Económico Mundial (FEM)¹¹⁶ señala como resultado de sus indicadores que:

“[...] los países que no utilizan el talento de la mitad de su población realizan una asignación de recursos poco eficiente, crecen menos y ponen en riesgo su competitividad. Por ello es impostergable reforzar la educación, el empleo y la participación en la propiedad y el poder económico de las mujeres influye en su capacidad de controlar el entorno y contribuye al desarrollo económico”. FEM 2010

En México, la participación económica de las mujeres ha mejorado en las últimas décadas, pero no se ha avanzado lo suficiente para lograr un verdadero cambio. En el Índice de Brecha de Género, (IBG), indicador del FEM, México se sitúa en el puesto 91, solo detrás se encuentran Guatemala y Belice de los países de la Región. Asimismo, en oportunidades económicas (calidad del empleo), México está en el lugar 92 de 134 países.

La desigualdad en la participación femenina tiene que ver, además, con otros problemas de eficiencia en la economía. No por casualidad México es uno de países con jornadas laborales más largas y productividad más baja. Es preciso lograr que la competitividad económica sea sostenible socialmente, de manera que el incremento de la productividad y la mejora de las expectativas y el empleo sean compatibles con la vida privada de las personas y con el mantenimiento, en definitiva, del modelo social y el modo de vida europeos. Cuando del crecimiento solo se beneficia una parte de la población, los riesgos de la sostenibilidad del sistema son evidentes.

Objetivo estratégico

Objetivo 10. Incrementar la participación de las mujeres en la dirección de las empresas del sector privado y aumentar los créditos a microempresas encabezadas por mujeres en todo el país.

¹¹⁶ Consultado el 12 de agosto de 2012 en <http://www.weforum.org/>

Líneas de acción

- 10.1 Revisar la Norma Mexicana para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres y hacer los ajustes necesarios para que la Certificación por cumplimiento de los estándares en la igualdad de oportunidades se otorgue a las empresas y no a los trabajadores.
- 10.2 Difundir, dentro de la cultura empresarial en sus planes y programas anuales, la incorporación de la Igualdad de género y la Igualdad de oportunidades, como la estrategia fundamental para fomentar la competitividad, la eficiencia y eficacia, así como el compromiso empresarial a través de cursos de capacitación, foros de debate y realización de estudios específicos.
- 10.3 Promover y desarrollar foros y programas especiales de capacitación en los Institutos de la Mujeres de los estados y municipios o en las empresas que ocupen más de 250 personas trabajadoras. Ofrecerles la formación en materia de género y en aquellos temas que coadyuven a su superación. Desarrollar una materia especial para formar ejecutivas en alta dirección.
- 10.4 Favorecer la creación de redes de mujeres en puestos de responsabilidad y dirección económicos para incentivar el ejercicio del *mentoring*. La relación con otras redes de mujeres y el intercambio de experiencias y buenas prácticas son útiles para incentivar la promoción de las mujeres y de estímulo para la formación de nuevos liderazgos.
- 10.5 Incrementar los créditos o financiamientos para que mayor número de mujeres desarrollen microempresas.
- 10.6 Apoyar la participación de los hombres en los análisis y debates que favorezcan las conexiones con redes masculinas que promuevan e incentiven a las mujeres en la participación y logro de ascensos y desarrollo en sus profesiones.
- 10.7 Diseñar programas de formación y capacitación con expertas en línea o en los institutos de las mujeres como parte del acompañamiento y desarrollo profesional de mujeres directivas.

7.3.2. Programas para el desarrollo personal de las mujeres

La crisis de la democracia obliga a atender a las bases, a su esencia, al pueblo. Es el momento de dirigir la mirada al ciudadano. Al ciudadano que se encuentra libre; pero confuso, perdido y desprotegido. La democracia moderna debe focalizar sus reformas con la capacidad de comprender el individualismo abstracto. Conocer al nuevo individuo que goza de libertad, pero cuya incierta realidad le provoca confusión y se siente desprotegido frente el Estado al que siente lejano en su vida. Hoy en día lo que existe como referente al Estado es el mercado; sin embargo, es una referencia económica. Por ello, el Estado está dejando de ser el centro por su incapacidad

de respuesta a los problemas que aquejan a la ciudadanía. Sin embargo, “la forma de gobernar” en la actualidad, deja mucho que desear y el Estado autoritario cada vez está más lejos de ser vértice de la vida social. Existe una realidad insoslayable: el Gobierno solo ya no puede “gobernar”.

La nueva ciudadanía encuentra en otros, una respuesta a sus necesidades. Encuentra un certero camino en valores compartidos, como la solidaridad, la igualdad y la autonomía. Valores que está aprendiendo a utilizar y que se hallan refugiados en el ideal de la fraternidad. Para los nuevos ciudadanos, lo que sigue, se trata de permitir una convivencia autónoma que les asegure paz y progreso. Ciudadanía que experimenta el potencial que tiene para consolidar una iniciativa social. Su comprensión no incluye su avance de manera simplista. En los países desarrollados, buscan alternativas que diluyan el protagonismo del Gobierno por un lado, y por otro, pretendan consolidar su necesidad de gestión fundamentada en la solidaridad con otros/as. Lo que sigue entonces, es la *gobernanza*, la nueva manera de gobernar cerca de los ciudadanos, haciéndolos partícipes de problemas y soluciones. Conducirse en estrecha conexión con las mujeres y los hombres, en aras de fortalecer el capital humano.

Lo humano es el desarrollo de la persona (de las mujeres y los hombres). La ganancia de la dimensión humanista es la que implica dar un paso a la alternativa de la unidad. Las redes de solidaridad interpersonal pueden lograr la cercanía y el afinamiento en una sociedad multicultural y globalizada. La nueva ciudadanía requiere un cambio de mentalidad y cultural más que de organización. Las mujeres deben estar preparadas para ese cambio por representar la mitad de la población.

La unidad entre los ciudadanos/as se basa en los valores del respeto a la dignidad humana, a la libertad, a la democracia, a los derechos humanos y a la igualdad del estado de Derecho y al respeto a los derechos humanos. Valores comunes en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación. Hombres y mujeres deben prepararse para dar ese trascendental paso. Las mujeres, que han estado en desventaja, deberán desarrollar todo su potencial, empoderarse para transitar junto con el hombre en el camino de la igualdad.

Objetivo estratégico

Objetivo 11. Implementar planes y programas de formación personal y desarrollo de distintas capacidades humanas, técnicas, científicas y tecnológicas, en los institutos de las mujeres diseminados en todo el país para que sean un complemento a la educación formal o bien que les brinden otras oportunidades de desarrollo a las mujeres.

Líneas de acción

- 11.1 Diseñar planes y programas de formación y educación continua, en especial cursos de capacitación para el trabajo en los institutos de las mujeres que estarán destinados para tal fin.
- 11.2 Realizar una investigación por la zona donde se ubican los institutos para conocer las necesidades de la población femenina y organizar cursos que procuren su desarrollo personal.
- 11.3 Recibir apoyo de la SEP para organizar planes especiales de regulación de los ciclos escolares formales (primaria, secundaria y preparatoria), a fin de conseguir que las mujeres terminen sus estudios formales de educación básica.
- 11.4 Recibir apoyo de empresas o industrias del sector privado que preparen y capaciten a las mujeres en diferentes técnicas, ciencias y artes como: pintura, orfebrería, ingenierías, computación, alta costura, diseño gráfico, oratoria, florería y jardinería, y en otras materias que sean de utilidad para preparar, organizar y capacitarlas para el trabajo remunerado.
- 11.5 Hacer evaluaciones anuales sobre el avance de las mujeres en su capacitación para el trabajo e incorporación al trabajo remunerado.

Eje 4 Salud

La vida de los seres humanos está marcada por procesos biológicos que marcan las etapas propias de la salud/enfermedad. La manera subjetiva, de enfrentar estos procesos determina su estado de salud. En el caso de las mujeres, su forma de vivir y enfermarse se relaciona con condiciones que proceden de circunstancias biopsicosociales, a las que están expuestas en cada momento del ciclo vital.

Durante la adolescencia y primera juventud se produce un nuevo período significativo en la construcción de su propia identidad. Un factor importante es el inicio de las relaciones sexuales. Las jóvenes se exponen al riesgo de embarazos no deseados, que, en algunos casos, tienen como consecuencia la interrupción voluntaria del embarazo. Asimismo, aumenta la exposición a

infecciones de transmisión sexual y VIH, por mantener prácticas sexuales de riesgo, que han de asociarse a actitudes en las relaciones en las que inciden los condicionantes de género. En cuanto a los jóvenes, estos tienen conductas menos saludables respecto al consumo de sustancias adictivas (tabaco, alcohol, drogas ilegales), aunque las jóvenes están incrementando el consumo de sustancias, como: tabaco, alcohol y psicofármacos, que estarían relacionados con las mayores prácticas de riesgo que se asumen desde los modelos tradicionales de masculinidad.

Durante la vida adulta se produce la confluencia de una vida sexual activa, con un mayor potencial de convivencia de pareja. Para las mujeres: las presiones procedentes de la doble jornada laboral, las sobrecargas del cuidado familiar, los problemas de la crianza de los hijos y la discriminación laboral, influyen en su salud y en ocasiones alteran sus ciclos. En cuanto a los hombres, siguen presentando estilos de vida menos saludables que las mujeres; se destaca que practican más deporte, duermen más horas y se asocia a la falta de equidad (con las mujeres) en lo referente a la distribución de los tiempos dedicados al trabajo remunerado y al trabajo doméstico o al cuidado de los hijos, así como se observan inequidades en cuanto al tiempo de ocio y de descanso¹¹⁷.

Sin embargo, se puede advertir que la atención a las etapas de salud/enfermedad ha logrado estándares de igualdad entre mujeres y hombres. El ámbito de la salud se puede comparar en materia de igualdad de género al ámbito de la educación, un espacio donde se observa que se están cerrando las brechas entre ambos sexos.

Objetivo estratégico

Objetivo 12. Promover la aplicación de la transversalidad de género a las políticas públicas de salud, así como impulsar políticas específicas de salud para las mujeres.

Líneas de acción

12.1 Promover la producción, publicación y difusión de información cualitativa y cuantitativa, a fin de enseñar y facilitar la prevención de enfermedades y la atención médica sobre la población.

¹¹⁷ Ver Anexo 4 Síntesis de los procesos de salud/enfermedad de las mujeres en la última década.

- 12.2 Contribuir a mejorar aspectos específicos de la salud de las mujeres, así como incidir en enfermedades de alta prevalencia o sensibles al impacto de género.
- 12.3 Impulsar la participación de las mujeres médicas en la alta dirección y toma de decisiones de los servicios de salud, con el motivo de favorecer el empoderamiento de las mujeres en los procesos de salud
- 12.4 Favorecer que ensayos clínicos contemplen la evaluación de la eficacia y eficiencia de los tratamientos en función del sexo.
- 12.5 Garantizar que los sistemas de información sanitaria presenten su información desagregada por sexo y analicen los datos en relación con los condicionantes de género.
- 12.6 Participar y promover la elaboración de indicadores de salud sensibles al género, así como impulsar la elaboración de materiales divulgativos dirigidos a las mujeres.

Eje 5 Educación.

Uno de los pilares fundamentales de la socialización es, sin duda, la educación. Durante siglos las mujeres estuvieron excluidas de gozar del derecho de estudiar y prepararse para la vida. Su destino fue realizar las tareas y el arduo trabajo doméstico sin remuneración alguna. En las últimas décadas ha quedado de manifiesto su lucha personal por superarse, aunada a la apertura de escuelas y universidades para ellas. Por ello, es digno de reconocimiento mencionar el avance logrado en estos espacios. Este fenómeno ha sido una de las grandes hazañas, nunca antes imaginadas, con la que se recibe el siglo XXI en todas las sociedades del mundo occidental. Las mujeres por su propio impulso llenan las aulas en todos los planteles, desde edades tempranas y abarcando todos los niveles de la vida educativa. Es digno de reconocerse también, que la mayoría de las mujeres termina los ciclos escolares que inicia y obtienen buenas calificaciones.

Gracias a las estrategias básicas que se difunden para cerrar las brechas de la desigualdad entre hombres y mujeres, las mujeres han logrado un avance significativo en el ámbito educativo. Es interesante observar que la igualdad entre mujeres y hombres en este ámbito, se da con tanta naturalidad que permea en el lenguaje, el vestido, los compromisos y las responsabilidades. Sin embargo, una lectura más profunda nos muestra, por una parte, que persisten estudios y especializaciones en los que permanece la división tradicional por estereotipos y roles determinados para cada sexo; y, por otra, que no se han incorporado en el conjunto del sistema educativo, los cambios cualitativos imprescindibles para integrar la experiencia y los

conocimientos de las mujeres, formando e instruyendo al alumnado desde el marco de la igualdad, la corresponsabilidad y el desarrollo integral.

Objetivo estratégico

Objetivo 13. Empoderar a mujeres egresadas de universidades para ocupar puestos de alta dirección en el sistema educativo y promover la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de dirección, participación y toma de decisiones.

Líneas de acción

- 13.1 Diseñar estrategias para transversalizar la perspectiva de género en el ámbito educativo que promuevan la igualdad de género entre el profesorado y en quienes trabajan en la enseñanza, con el fin de fortalecer las capacidades de las mujeres para ampliar las oportunidades de desarrollo y de superación personal.
- 13.2 Eliminar la desigualdad de género en todos los niveles y modalidades del sistema educativo para disminuir la brecha educativa entre mujeres y hombres.
- 13.3 Brindar una formación integral al profesorado en los institutos de las mujeres diseminados en todo el país y destinados a cumplir con esta misión, que incluya la prevención de la violencia de género y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- 13.4 Implementar la formación de los principios rectores de la igualdad de género a través de los medios masivos, en especial por televisión y por radio, que incluya los nuevos modelos de convivencia en todos los ámbitos de la vida.
- 13.5 Prevenir y actuar contra la violencia de género en todos los niveles educativos.
- 13.6 Promover en el diseño y edición de los libros de texto y en los contenidos de los materiales educativos, los criterios fundamentales de la igualdad de género, la no violencia y la no discriminación por razón de sexo.
- 13.7 Garantizar en México una educación para la igualdad entre hombres y mujeres e incorporar la perspectiva de género en los procesos de evaluación del sistema educativo.
- 13.8 Fomentar el diseño y realización de programas de orientación no sexista que promuevan la elección de estudios de forma no discriminatoria.
- 13.9 Promover la gestión de los institutos de las mujeres en estados y municipios con criterios de igualdad de género y conciliación de la vida laboral y personal.
- 13.10 Atender la diversidad en el ámbito educativo y prestar una atención específica a los grupos de niñas y mujeres que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad, por sufrir una

doble discriminación: por su situación de discapacidad, pertenencia a minorías étnicas, migración o exclusión social.

13.11 Potenciar la integración de la perspectiva de género en las actividades deportivas.

Eje 6 Innovación científica y tecnológica

El análisis de diversos indicadores de desarrollo humano, competitividad y sociedades del conocimiento, revela que la desigualdad de género debe ser superada para que México sea más competitivo. A pesar de la preeminencia del sexo femenino en la educación superior en general y de su desempeño destacado, se observa una menor representación de mujeres en áreas “críticas” para las sociedades del conocimiento, como son: las ingenierías y las tecnológicas. Ello indica que las nociones culturales preexistentes aún inciden en la elección del campo de estudio, lo cual se traslada al área laboral, donde las mujeres se enfrentan a la discriminación en la contratación, en los salarios e incluso en su potencial para mayor contribución del país¹¹⁸.

El análisis de género permite conocer la raíz de la desigualdad entre mujeres y hombres en la educación, el trabajo y el ingreso, así como conectar las brechas con la competitividad y con la misma sociedad del conocimiento. De esta forma, se cuestiona si el desarrollo de una sociedad del conocimiento conlleva en automático, a mayor igualdad de género y se explica como la competitividad, entendida como un concepto restringido, por sí misma no significa una mejora de la calidad de vida de la población en general, ni de las mujeres en particular.

La innovación es una de las principales fuerzas de cambio social y su dominio confiere capacidad de decidir en el presente y de orientar el futuro. Las mujeres, sin embargo, han sido excluidas de manera tradicional, de este ámbito, por medio de barreras formales e informales.

La Sociedad de la Información es, sin embargo, una sociedad de personas, no solo de tecnologías, y su desarrollo no ha de decidirlo el mercado, sino la ciudadanía. En este contexto es esencial incrementar la participación de las mujeres en la innovación y su acceso en igualdad a

¹¹⁸ Consultado el 15 de junio de 2012 en http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Mexico_y_las_Sociedades_del_Conocimiento_PNUD_final.pdf

las tecnologías, no solo como usuarias, sino como generadoras y creadoras porque ello tendrá importantes efectos económicos y sociales.

Objetivo estratégico

Objetivo 14. Incorporar la transversalidad de la perspectiva de género, como el principio rector de las políticas desarrolladas en el ámbito de la innovación tecnológica y la sociedad del conocimiento.

Líneas de acción

- 14.1 Hacer diagnósticos de género (DG) a fin de conocer la participación masculina y femenina en torno a la ciencia y la tecnología, así como estar al tanto sobre la brecha digital de género para alimentar estrategias innovadoras que alcancen la igualdad de género en estos ámbitos.
- 14.2 Asumir el liderazgo en la APF para incorporar a las mujeres como protagonistas, con acciones que faciliten su participación en los ámbitos tecnológicos, la adquisición de las capacidades necesarias y la inclusión de grupos vulnerables.
- 14.3 Integrar la visión de las mujeres en los procesos de diseño, producción y gestión de ámbitos científicos (igualdad tecnológica).
- 14.4 Diseñar acciones dirigidas para que internet se convierta en un ámbito de libertad que favorezca la expansión de los proyectos de las mujeres, y establecerlo como herramienta para cambiar los estereotipos y las relaciones de género.

7.3.3 Programas para dirigir la corresponsabilidad social y la conciliación de la vida laboral, familiar y social

Eje 7 Corresponsabilidad social

En el mundo de las relaciones y en especial entre las parejas jóvenes, se observa en los últimos años cambios importantes en los modelos de las familias y en sus formas de convivencia. La relación hombre-mujer dentro del ámbito doméstico ha evolucionado y se vislumbra una paulatina disposición a ceder, por parte de los hombres, en los roles tradicionales que les fueron asignados a uno y otro sexo, a fin de apoyar más a las mujeres en las tareas del hogar. Es un hecho que, las parejas jóvenes aprecian las ventajas de compartir las responsabilidades

familiares. Sin embargo, las estructuras sociales, los gobiernos y las distintas mentalidades interactúan como freno que impide establecer un nuevo modelo de relaciones que no implique la subordinación de las mujeres.

El problema fundamental radica en que las mujeres siguen soportando el peso de la mayor parte de las tareas en el hogar, dentro de un esquema familiar que perpetúa la ancestral división de tareas en función de género; al mismo tiempo que realizan otra función: salir a trabajar para contribuir con los gastos de la casa. El nuevo modelo de convivencia trataría de hacer más llevadera la relación entre hombres y mujeres al compartir espacios, tiempos de ocio y de diversión, recursos, decisiones, responsabilidades familiares, profesionales y económicas.

La clave para adoptar esta estrategia de igualdad de género es la idea de la corresponsabilidad social. Corresponsabilidad, cuyo significado va más allá de aumentar la implicación de las personas, en especial de los hombres, para extenderse a otros agentes sociales e instancias públicas y privadas. Para ello, es necesario desarrollar estrategias de cambio que venzan las resistencias culturales hacia el reparto equitativo del tiempo (entendido este, como recurso prioritario) y de las tareas que tienen que ver con el mantenimiento del hogar y los cuidados a las personas. Asimismo, es imprescindible establecer, como principio rector de las políticas de igualdad de género, la corresponsabilidad, más allá de la conciliación.

Será fundamental ofrecer a la ciudadanía un abanico de posibilidades que permita una mejor convivencia entre el compromiso laboral y las responsabilidades familiares o privadas. La base para lograrlo consiste, en primer término, en establecer horarios y jornadas de trabajo de ocho horas seguidas con una hora para comer, a fin de que hombres y mujeres puedan desarrollar sus actividades privadas. Los horarios laborales en México los imposibilita a tener una vida de pareja y de correspondencia. Por esta razón, es ya un imperativo para que el Gobierno, las federaciones de sindicatos y los empresarios, se pongan de acuerdo para revisar la Ley Federal de Trabajo y logren, establecer por norma, horarios laborales de ocho horas continuas, como sucede en la mayoría de los países del mundo occidental. Los mismos actores deberán revisar la protección a la maternidad y las acciones que de ella se derivan, a fin de incluir los permisos de paternidad como una figura novedosa que apoye la vida privada de las parejas.

Objetivo estratégico

Objetivo 15. Promover el desarrollo de un nuevo modelo más igualitario de convivencia familiar y social, así como un nuevo modelo de relaciones laborales y de empleo de calidad que facilite la corresponsabilidad para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

Líneas de acción

- 15.1 Propiciar un cambio en el diseño y funcionamiento de las infraestructuras urbanas dirigido a facilitar la corresponsabilidad social y conciliación de los diferentes tiempos de mujeres y hombres.
- 15.2 Implementar en todo el territorio nacional y por acuerdo tripartita: Gobierno, empresarios y organizaciones sindicales, un nuevo esquema de horarios laborales de ocho horas corridas con una hora para comer.
- 15.3 Distribuir e implementar en el nuevo esquema una forma escalonada de horarios con las diferentes empresas e instituciones gubernamentales para compaginar su regreso a casa, con la salida de las escuelas de los hijos.
- 15.4 Promover el desarrollo de un nuevo modelo más igualitario de convivencia familiar y social.
- 15.5 Promover el desarrollo de un nuevo modelo de relaciones laborales y de empleo de calidad que facilite la corresponsabilidad entre las parejas y sea de utilidad para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
- 15.6 Fortalecer y desarrollar a plenitud, la red de servicios de guarderías, y crear instituciones para la atención y cuidado de personas mayores o dependientes.
- 15.7 Crear y desarrollar un nuevo contenido para las telenovelas y pasarlas en los horarios estelares por televisión, con el fin de promover el nuevo modelo más igualitario de convivencia familiar y social entre los hombres y las mujeres, y entre las parejas y sus hijos.

Eje 8 Conciliación de la vida laboral, familiar, personal y social.

América Latina, como todo el mundo occidental, enfrenta un cambio radical en el modelo ancestral de familia. Se transforman los roles y estereotipos de género al interior de la misma, además se observa una creciente diversidad de familias que empiezan a construirse. México no es ajeno a este fenómeno. Ya empezaron las modificaciones al Código Civil en la Ciudad de México para permitir matrimonios de personas del mismo sexo. El cambio se asocia a la

incorporación masiva de las mujeres al mundo laboral, las que enfrentan roles de género rígidos que les impiden la interacción de la vida laboral con la familiar.

La organización del trabajo (la OIT) debe abrir los ojos a este fenómeno mundial e incorporar la perspectiva de género a sus estructuras, objetivos, planes y programas. Asimismo, contribuir con el Gobierno y la empresa a empoderar a las mujeres y a hacer propio el criterio fundamental de la igualdad de oportunidades, así como diseñar estrategias que concilien la vida familiar con la vida laboral para generar un clima laboral libre de tensiones, que procure el crecimiento económico, el buen funcionamiento del mercado laboral y la productividad de las empresas.

“La sobrecarga de trabajo de las mujeres y la falta de oportunidades ocupacionales para ellas refuerza las desigualdades económicas y de género: quienes tienen más recursos disponen de un mayor acceso a servicios de apoyo y cuidados de calidad y por ende, a mejores oportunidades de desarrollo. Los escenarios de crisis económica mundial y los cambios demográficos que vive la Región, aumentan las dimensiones de este reto. Sin embargo, los cuidados y la conciliación pueden formar parte de las respuestas que los Gobiernos, en el marco del diálogo social y la amplia participación ciudadana, ofrecen a la población”¹¹⁹.

Por tanto, la conciliación entre la vida laboral, familiar y personal y la corresponsabilidad social en las tareas de cuidado —entre hombres y mujeres, como entre las familias, Estados, mercado y la sociedad misma— formarían parte de la corriente principal de las políticas y programas sociales de los gobiernos.

La forma democrática y coherente con el trabajo, exige modificar la actual división sexual del trabajo evitando que el trabajo masculino tenga mayor peso del que realizan las mujeres. Para ello, se requiere que ambos compartan el trabajo doméstico, no solo el productivo, y se revalorice la importancia de cumplir con ambas esferas para el bienestar de la sociedad. Se trata de garantizar el derecho al trabajo remunerado tanto a mujeres como a hombres.

¹¹⁹ Consultado el 22 de mayo de 2012 en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_180267.pdf (p. 45).

Objetivo estratégico

Objetivo 16. Implementar medidas positivas para garantizar la permanencia de las mujeres en el ámbito laboral, así como promover acciones favorables a la conciliación para fomentar la armonización de las responsabilidades de mujeres y hombres respecto al trabajo y a la familia.

Líneas de acción

- 16.1 Adoptar medidas de acción positiva que promuevan la perspectiva de conciliar las responsabilidades laborales con las familiares para asegurar la protección laboral y la seguridad social en los centros de trabajo.
- 16.2 Elaborar políticas de formación de capital humano para modificar aptitudes que refuercen la división del trabajo por razón de sexo, así como promover las responsabilidades compartidas en el ámbito familiar.
- 16.3 Organizar talleres en los centros de trabajo o en los institutos de las mujeres, con el fin de entrenar a los trabajadores, hombres y mujeres, en los nuevos roles laborales y familiares, así como conocer sus inquietudes de los trabajadores para crear un ambiente de conciliación.
- 16.4 Revisar la Ley Federal del Trabajo a fin de ampliar las medidas de protección a las mujeres en materia de: embarazo, licencias de maternidad y paternidad, lactancia, cuidado infantil y responsabilidades familiares.
- 16.5 Proyectar telenovelas en los medios masivos para dar a conocer el modelo de las nuevas familias y de los nuevos centros de trabajo.

7.3.4 Programas para la superación de la pobreza

Eje 9 Superación de la pobreza

La superación de la pobreza constituye uno de los grandes desafíos que enfrenta la Humanidad. Por ello, el Secretario General de Naciones Unidas la consideró como uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que busca erradicar este flagelo para 2015. El logro de este objetivo es fundamental por razones de igualdad y para conseguir la estabilidad económica, social y política de los países. El tema ha sido abordado en diversos foros internacionales y en los programas políticos de varios países. En México, sin embargo, las políticas públicas implementadas para combatir la pobreza, no han sido exitosas como así se esperaban. En los últimos 6 años, lejos de abatirla, ha aumentado. Existen diferentes opiniones entre los

economistas acerca de los programas, requerimientos para enfrentarla, características de una estrategia eficaz y el mejor sistema de organización. Por estos motivos, no se han puesto de acuerdo en el diseño de políticas públicas acertadas que logren superarla de forma exitosa.

La lucha contra la pobreza supone la existencia de un crecimiento económico con creación de empleos y de políticas sociales específicas complementarias a las económicas y de empleo, que abran oportunidades para que los sectores pobres se inserten de manera productiva en el proceso de desarrollo. Ello significa una estrategia social que asigne prioridad a la inversión en capital humano y programas que faciliten el acceso de las actividades productivas gestionadas en forma directa, por los sectores más desprotegidos (microempresas urbanas y rurales) a los programas regulares y los servicios formales de apoyo técnico y crediticio.

Los programas asistenciales que consisten en transferir ingresos económicos, alimentos y otros bienes indispensables para la subsistencia, por sí solos, no constituyen un verdadero instrumento para combatir la pobreza, como es el caso del Programa Oportunidades, el cual se lleva aplicando cuatro sexenios (24 años) en México. Este programa asistencialista no constituye el verdadero instrumento para combatir la pobreza, representa tan solo un paliativo para evitar que las personas mueran de hambre. Por tanto, debiera aplicarse solo en situaciones límites o extremas e ir incorporando a las personas en esta situación, a los círculos virtuosos de productividad.

Pese a que no pueden definirse las características de una estrategia exitosa para la lucha contra la pobreza y sus consecuencias, ni existen recetas ni esquemas rígidos de solución, lo que sí se advierte, es que la pobreza se ha feminizado en las últimas cuatro décadas y esto es altamente preocupante para la política de igualdad entre mujeres y hombres en nuestro país. Por ello es urgente, realizar estrategias y programas que logren sacar a las mujeres de esta situación discriminatoria y les brinden oportunidades de trabajo para salir adelante.

Objetivos estratégico

Objetivo 17. Reconocer la feminización de la pobreza en México y, con base en esta realidad, diseñar las políticas para superarla.

Líneas de acción

- 17.1 Implementar programas sociales sectoriales que procuren inversión en servicios básicos de educación y salud, subsidios para vivienda, equipamiento comunitario e infraestructura sanitaria; a fin de reconocer la feminización de la pobreza en México y, de acuerdo con esta realidad, diseñar las políticas para superarla¹²⁰.
- 17.2 Diseñar políticas que apoyen la capacidad productiva y se brinde capacitación para el trabajo a mujeres y hombres, así como implementar medidas de apoyo a actividades productivas en pequeña escala como microempresa rural y urbana, y en especial brindar mayor apoyo al sector campesino.
- 17.3 Implementar programas de capacitación para mujeres en situación de pobreza, en todos los institutos de las mujeres en estados y municipios del país para proveerlas de formación en desarrollo humano y tecnológico, con la finalidad de aumentar su capacidad humana y se constituyan como una inversión en innovaciones tecnológicas u otras similares.
- 17.4 Orientar e instrumentar programas de prevención y previsión social que protejan a las mujeres de bruscas reducciones en sus ingresos por enfermedad, desempleo, incapacidad o vejez.

7.3.5 Programas para erradicar la violencia de género

Eje 10 Violencia de Género

La CEDAW define la violencia de género como la violencia dirigida a una mujer por ser mujer, por tener un rol social y de posición. Es la máxima manifestación de desigualdad entre hombres y mujeres, sustentada en principios y valores que tratan de perpetuar la posición de inferioridad de las mujeres. En consecuencia, la violencia de género evidencia un déficit democrático y es uno de los síntomas de la incompleta ciudadanía de las mujeres.

Por ello, la magnitud de este fenómeno violento cuestiona día a día, los derechos fundamentales de ciudadanía de muchas mujeres —derecho a la vida, a su integridad física y psíquica, a su dignidad y libertad—, que constituyen los valores inviolables de las personas sobre los que se fundamenta el orden democrático de cada país. Y, es, en el ámbito de las relaciones de pareja donde esta ciudadanía incompleta tiene, a su vez, su máxima expresión.

La lucha de las mujeres en el mundo para lograr el reconocimiento de sus derechos humanos, sociales y políticos y el respeto a su dignidad, ha sido esfuerzo de siglos y encuentra sus raíces

¹²⁰ Ver Anexo 4 Feminización de la pobreza.

profundas en la característica patriarcal de las sociedades en las que prevalecen estructuras de subordinación y discriminación sobre la mujer.

Cualquier negativa o rechazo al poder masculino, es vivida por el hombre agresor como una trasgresión a un orden natural que justifica la violencia de su reacción en contra de la mujer. Se trata de una violencia que se dirige sobre las mujeres por ser consideradas por sus agresores, carentes de los derechos fundamentales de libertad, respeto, capacidad de decisión y derecho a la vida.

La violencia en contra de la mujer constituye un grave problema de salud pública y de violación sistemática de sus derechos humanos, que muestra en forma dramática, los efectos de discriminación y subordinación de la mujer por razones de género en la sociedad. Ante esta situación los gobiernos y el conjunto de poderes públicos están obligados a adoptar medidas para hacer reales y efectivos los derechos reconocidos, así como asegurar el pleno ejercicio de su condición de ciudadanas. La Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, aprobada en México en 2008, establece medidas de protección integral cuya finalidad es prevenir, sancionar y erradicar esta violencia, además de prestar asistencia a sus víctimas.

Objetivos estratégicos

Objetivo 18. Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres, a fin de garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

Líneas de acción

18.1 Continuar con el programa integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, en el marco de la prevención, atención, sanción y violencia contra las mujeres.

18.2 Dar a conocer el fenómeno de la violencia de género, así como promover la legislación que la sanciona en folletos, publicidad y en los medios de comunicación.

18.3 Fortalecer las medidas de sensibilización y prevención de la violencia de género e incrementar el grado de implicación de la sociedad, para combatirla desde un mejor conocimiento de las causas y consecuencias de este fenómeno violento.

18.4 Mejorar la atención integral a las mujeres víctimas de la violencia de género.

- 18.5 Mejorar la cobertura de atención a víctimas directas e indirectas de violencia de género, así como la calidad del servicio y alentar la creación de nuevos servicios.
- 18.6 Reforzar la protección policial y judicial de las víctimas de la violencia de género.
- 18.7 Intensificar la formación y especialización de profesionales que intervienen en las situaciones de violencia de género.
- 18.8 Mejorar la atención integral a las mujeres víctimas de la violencia de género.
- 18.9 Promover programas y acciones que prevengan la violencia en la familia, en el noviazgo entre adolescentes y jóvenes, para erradicar las prácticas autoritarias ancestrales, así como los roles y estereotipos sexistas, el machismo, a fin de inculcar y garantizar una mayor eficacia de respuesta frente a las situaciones de violencia de género.
- 18.10 Afianzar el seguimiento y evaluación continua de las medidas puestas en marcha en la lucha contra la violencia de género, con la finalidad de determinar la eficacia de la respuesta y su impacto en la evolución del fenómeno violento.
- 18.11 Estudiar el fenómeno de la violencia de género, desde la perspectiva de las mujeres más vulnerables (mujeres con discapacidad, inmigrantes, mayores e indígenas) y diagnosticar para ellas programas específicos que las protejan.
- 18.12 Promover acciones desde el Observatorio de Género instalado en la CNDH para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de la paternidad responsable y reducir el impacto de la violencia que afecta el bienestar de las familias y los derechos de protección a la infancia. (Anexo 6 Síntesis de la situación reciente de la violencia de género en México. Según ENDIREH. 2006).

7.3.6 Programas para lograr una nueva ciudadanía

Eje 11: Imagen y Comunicación

Los medios de comunicación han resultado ser el cuarto poder. Lo que transmiten los comunicadores por medio de la televisión o la radio es lo que existe. Lo que no se transmite por estos medios, no ha sucedido en la sociedad. Dicen además, que una imagen vale más que mil palabras. Lo que en el caso de la imagen de una persona, exige una imprescindible relación entre su esencia, lo que expresa, cómo lo dice y finalmente, cómo es percibido por los demás para producir un determinado tipo de respuesta por los que lo reciben. Ante el gran poder que han cobrado los medios de comunicación por producir y transmitir imágenes, las mujeres se enfrentan a cuidar y velar por el respeto que se tenga de la imagen social que se presenta de ellas.

Su imagen está vinculada, en forma directa, con la construcción de su identidad en el proceso de socialización, lo que establece fuertes diferencias entre mujeres y hombres

Es así, como la organización social y sus representaciones responden todavía, a un modelo androcéntrico, en el que la asignación de funciones distintas a uno y otro sexo no solo divide la realidad social, sino que además, la jerarquiza y otorga menos valor a lo femenino, en comparación con lo masculino. De esta manera, los principales agentes socializadores, la familia, la escuela y sobre todo los medios de comunicación y la publicidad, juegan un papel determinante a la hora de transmitir una imagen anacrónica y estereotipada de las mujeres. Esta imagen no corresponde con la evolución social ni con los modelos femeninos que se están construyendo, mucho más positivos que abren camino para una sociedad donde la igualdad real sea el único referente.

Para vender publicidad, los medios difunden una imagen de las mujeres que refuerza los estereotipos tradicionales de subordinación, les niegan la capacidad de protagonismo en la acción social y ocultan los temas que realmente interesan a las mujeres. Las mujeres reales han cambiado y el antiguo modelo ya no es válido. Esos cambios no se reflejan en los medios que muestran un cierto inmovilismo y resistencia al cambio.

Para que los valores y referentes masculinos y femeninos no sean un factor limitador a la hora de configurar la identidad personal, es imprescindible que los comportamientos, funciones y roles femeninos, sean valorados como otra forma de ser y de estar en el mundo; como una manifestación de la diferencia y no como la justificación de la desigualdad. En la Conferencia Mundial de la Mujer de Pekín, en 1995, se consideró, por primera vez, la comunicación como uno de los Derechos Humanos básicos y como un elemento estratégico clave para el cambio social que las mujeres exigen en la lucha por la igualdad de derechos.

Objetivos estratégicos

Objetivo 19. Incrementar la participación de las mujeres en los puestos de alta dirección, de toma de decisiones y brindar mayor responsabilidad en los medios de comunicación.

Líneas de acción

- 19.1 Elaboración de planes especiales de igualdad en los medios de radio y televisión que incluyan la formación y promoción de mujeres para puestos directivos, hasta lograr una representación equilibrada entre hombres y mujeres.
- 19.2 Revisar los programas para la televisión, en especial las telenovelas, que aparecen en los horarios estelares y donde se promueven roles y estereotipos que denigran y discriminan a las mujeres, al tiempo que enaltecen la figura masculina. Promover telenovelas con perspectiva de género donde se observen los nuevos roles en el ámbito privado, en la casa y en la oficina.
- 19.3 Promover, por medio de las telenovelas, los principios rectores para fomentar la igualdad de género, como: el empoderamiento de las mujeres, la conciliación de la vida familiar y laboral y la corresponsabilidad social entre otros temas.
- 19.4 Revisar los anuncios y carteles para promocionar artículos en el mercado y sancionar a aquellos que discriminen y denigren a las mujeres. Establecer un jurado que pueda llevar a cabo esta tarea.

Eje 12: Atención a la diversidad e inclusión social

La discriminación es una situación en la que una persona o grupo es tratada de forma desfavorable debido a prejuicios, en general, por pertenecer a una categoría social distinta. Entre esas categorías se encuentran la raza, la orientación sexual, la religión, el rango socioeconómico, la edad y la discapacidad. Existe en todos los países una amplia legislación contra la discriminación en materia de igualdad de oportunidades de empleo, vivienda y bienes, y en servicios.

La mayor parte de los países practican la discriminación por razones de sexo. La legislación de cada país debería ser el medio para combatir la discriminación. Por ello, uno de los objetivos la Carta de las Naciones Unidas aprobada en 1945, es fomentar: "el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los individuos sin distinción de raza, sexo, idioma o religión".

Sin embargo, la organización social se apoya en el supuesto de que todas las mujeres son iguales, pero la realidad es que entre las mujeres hay disparidades, que pueden ser fuente de riqueza, pero, también, pueden suponer un motivo de discriminación. La discriminación múltiple es un

concepto relacionado con la conexión entre el género y otros factores como la etnia, la edad, el estatus socioeconómico, la orientación sexual, la diversidad funcional, la localización geográfica, el nivel educativo o modelos de socialización en el país de origen.

Desde las políticas públicas, es necesario atender a la diversidad de los perfiles de las mujeres y las posibles formas de discriminación múltiple que pueden llevar, aunque no concluir en situaciones de exclusión social.

La exclusión social, más allá de problemas económicos y laborales, supone el debilitamiento de los apoyos y redes sociales de las personas y las familias; la fractura de la salud (psíquica y física), carencias educativas y de formación profesional, la dificultad en el acceso a los recursos básicos como la vivienda y la incapacidad de incidir en los círculos de toma de decisiones. En definitiva, la exclusión dificulta el pleno ejercicio de los derechos de la ciudadanía.

Es necesario redefinir la ciudadanía social como vínculo de integración social y de lucha contra la exclusión, a partir del acceso pleno de todas las mujeres a los derechos sociales. Los procesos de inclusión han de ser entendidos como procesos de empoderamiento de las mujeres, y considerar que la igualdad debe pasar por el logro de la autonomía personal y la independencia.

Es preciso, por lo tanto, que la agenda política esté claramente vinculada con el avance de los derechos sociales y de la política social, que se dirija también a aquellas mujeres que se encuentran más alejadas del ejercicio de ciudadanía, a las que la sociedad considera como más vulnerables, en situación o riesgo de exclusión y nombrarlas, no por la situación de precariedad en la que se encuentran, sino porque sujetos preceptores de derechos.

Objetivos estratégicos

Objetivo 20. Diseñar políticas y programas especiales con perspectiva de género para brindar atención a las mujeres que están en situación de discriminación múltiple, que entre otras, son: mujeres con alguna discapacidad, mujeres mayores, mujeres dependientes del consumo de sustancias tóxicas, mujeres indígenas, mujeres en situación de cárcel, mujeres migrantes, mujeres víctimas de trata y mujeres prostituidas.

Líneas de acción

- 20.1 Incorporar la perspectiva de género y la gestión de la diversidad en la oferta de servicios, atención y seguimiento de las dependencias e instituciones públicas de salud, educación, empleo, justicia, seguridad y vivienda.
- 20.2 Liderar, por parte de los poderes públicos, las políticas para la inclusión de las mujeres en situación o riesgo de exclusión social.
- 20.3 Diseñar estrategias con perspectiva de género de colaboración, supervisión y acompañamiento de los programas que se realizan en las organizaciones de la sociedad civil, para la inclusión de las mujeres en situación o riesgo de exclusión social.
- 20.4 Impulsar el conocimiento de los procesos de exclusión y pobreza de las mujeres.
- 20.5 Adecuar la respuesta y recursos de los servicios sociales a las diferentes necesidades de los colectivos de mujeres en situación o riesgo de exclusión.

7.4 Propuestas para la implementación del nuevo Órgano rector de la política de igualdad de género

En este capítulo se propone el primer gran cambio que habría de plantearse a la luz de la política pública y de la discusión académica, el cual será el robustecimiento del Órgano rector de la política de igualdad entre mujeres y hombres en México. Para ello se plantea orientar el debate hacia el fortalecimiento de las atribuciones y responsabilidades que tiene en la actualidad. De igual manera se hace necesario concebir una nueva ley para reposicionar el Órgano rector de la política de igualdad entre mujeres y hombres, el cual se propone dividir en dos partes las funciones del INMUJERES. Por un lado, crear el Órgano rector de la política de igualdad de género, con funciones normativas que se implementen en la APF y, por el otro, destinar recursos a los institutos de las mujeres en todo el país, con el fin de consolidar las funciones didácticas, académicas y de alta instrucción para el empoderamiento de las mujeres, como pueden ser: cursos, foros y todos los espacios que procuren su superación personal.

Se sugiere la urgente resolución para establecer nuevos acuerdos con las diferentes fuerzas políticas y sociales de México, a fin de fortalecer el compromiso público para la implementación de una verdadera política pública, estructurada, con decisión y voluntad política, que apunte los aspectos más relevantes de la filosofía feminista y que dé lugar a realizar una evaluación general

por el Congreso de la Unión, que inserte a su vez, el nuevo posicionamiento de las mujeres en las instituciones y dependencias de la APF. La propuesta que se expone en esta tesis doctoral representaría el proyecto para retomar la discusión de lo que deberán ser los principales detonadores de la nueva política de igualdad entre mujeres y hombres en México.

La nueva política pública se diseña con base en el proyecto de ley para ser congruente con lo que se planea. Por lo pronto, se reconoce que debe ser de carácter transitorio hasta que se logre la igualdad efectiva entre hombres y mujeres en México. Su nueva ubicación se sugiere integrarla a la corriente del eje central de la política nacional, ubicada en la Secretaría de Gobernación o en la Secretaría de Hacienda en el eje central de la política económica. Es menester posicionarla al más alto nivel jerárquico de la APF, como lo recomiendan los Tratados para la Igualdad de Género, así como para hacer efectivas sus actuaciones y evitar la simulación en sus futuras actuaciones.

Para complementar la propuesta en este trabajo de investigación, se elaboran los instrumentos que harían falta para lograr la implementación de la política pública para la igualdad de género en México. Estos son dos propuestas de presupuestos y dos propuestas legislativas:

- a) Una propuesta para el PEF (el presupuesto nacional) con perspectiva de género
- b) Una propuesta para el presupuesto para la igualdad de género
- c) Un proyecto de ley del Órgano rector de la política de igualdad de género
- d) Un proyecto de ley de igualdad entre mujeres y hombres

7.4.1 Dos propuestas de presupuestos

Al iniciar el tema de la renovación del presupuesto y antes de hacer una propuesta para el PEF con perspectiva de género, coincido con la preocupación central que señala Roth Deube (2009: 4-5) en cuanto al control del gasto público y a la evaluación de la efectividad de la acción pública en América Latina, durante las últimas décadas del siglo XX, en las que se generó una fuerte demanda de herramientas de evaluación. Se ha intentado medir las actuaciones de gobierno, en especial de las ciencias sociales y económicas, a fin de contribuir a la discusión acerca de la capacidad de las mismas para aportar conocimiento útil a la sociedad. Sin embargo, en México

estas mediciones no han permeado en la política para enfrentar la desigualdad de género y mucho menos se han acercado a determinar lo que sucede en el ámbito laboral.

Por ello, la asignación de recursos económicos para el combate a la desigualdad de género se hace en un “anexo del PEF”, bajo el título de: “Presupuestos con perspectiva de género”, lo que en realidad son únicamente presupuestos para mujeres que, en todo caso, son derivados a algunas fundaciones o asociaciones civiles; las cuales, al momento de la “negociación”, dejan tranquilas a las mujeres que negocian el presupuesto. Razón por la cual, los recursos que se encuentran dentro del discriminante anexo al PEF, con la misma facilidad que la SHCP los suma al anexo, se los recorta en el Ejercicio Fiscal del siguiente año.

Asimismo comenta Roth Deube (2009: 10) que, para Guba y Lincoln, la estrategia de las ciencias sociales sigue empeñada en el mismo paradigma científico positivista (en lo epistemológico, ontológico y metodológico) que ha conducido tanto a la evaluación de las ciencias naturales, como de las ciencias sociales en general, a un camino sin salida. Menciona también que los autores consideran necesario romper con la perspectiva científica dominante, si se desea en realidad desarrollar una práctica de evaluación que a la vez sea más efectiva y más democrática.

Para el caso que nos ocupa, es urgente implementar un sistema de evaluación para medir el avance del combate a la desigualdad de género en la APF, el cual se fundamente en un paradigma científico constructivista, interpretativo o hermenéutico, tal como lo recomienda Roth Deube, que al mismo tiempo promueva la participación ciudadana basada en un debate nacional organizado y contenga las herramientas técnico-científicas para medir esta política pública en específico. Además se analizarán los impactos producidos en la sociedad y se obtendrán resultados estadísticos. De esta manera, la evaluación debe orientar las futuras decisiones públicas, no solo desde una perspectiva técnica (*tecne*) como tendencia predominante, sino desde una perspectiva ética (*phronesis*); de tal forma que las decisiones entrañen el valor moral de atender esta lacerante discriminación. Al mismo tiempo se lograría que la evaluación de las actuaciones públicas en esta política pública, sea transparente y la sociedad, en su conjunto, tendrá elementos para exigir su cumplimiento.

7.4.2 Una propuesta para el PEF con perspectiva de género

Al ser el PEF la declaración pública que marca las prioridades del Gobierno federal, es en el PEF, donde las feministas para la igualdad en México, deberán incidir en su lucha por conquistar la igualdad de género en todos los ámbitos de la vida nacional. Asimismo, los/as integrantes de la Comisión para la Igualdad de Género de la Cámara de Diputados deberían recibir asesoría por parte de expertos/as en la materia para asegurar que la perspectiva de género se aplique a todo el presupuesto nacional y se elimine el “anexo para mujeres”.

A continuación se realiza una propuesta de presupuesto para promover la igualdad entre mujeres y hombres en el presupuesto 2013, en donde se sugiere presentar las partidas presupuestales integradas en cada una de las dependencias de la APF.

Tabla 26. Programas para la Igualdad de Género para integrarse al PEF, 2013

Observaciones

01 Poder Legislativo	135.0
Comisión de Igualdad de Género	35.0
Instrumentar y consolidar el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres, en la Cámara de Diputados	50.0
Crear e instituir el Observatorio para la Igualdad de Género	50.0
03 Poder Judicial	15.0
Unidad de Igualdad de Género	15.0
04 Gobernación	1,040
Órgano rector de la Política de Igualdad de Género	500.0
Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	200.0
Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad entre Mujeres y Hombres	70.0
Promover atención y prevención de la violencia contra las mujeres	130.0
Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos	15.0
Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación	125.0
05 Relaciones Exteriores	30.0
Unidad de Igualdad	15.0
Foros internacionales, publicaciones y actividades en materia de igualdad de género	15.0
06 Hacienda y Crédito Público	3,205
Unidad de Igualdad	15.0
Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda	2,200.0
Promoción y coordinación de las acciones para la igualdad de género	340.0
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	460.0
Fortalecimiento de capacidades indígenas	100.0
Acciones para la igualdad de género con población indígena	90.0

07 Defensa Nacional	30.0
Unidad de Igualdad	15.0
Capacitación y sensibilización para efectivos en perspectiva de género	15.0
08 Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación	25.0
Unidad de Igualdad	15.0
Colegio de post-graduados (igualdad de género)	5.0
Capacitación de servidores públicos (Cumplimiento a la LGIMH)	5.0
09 Comunicaciones y Transportes	15.0
Unidad de Igualdad	15.0
10 Economía	900.0
Unidad de Igualdad	15.0
Fondo de Micro financiamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	260.0
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	175.0
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	250.0
Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	150.0
Apoyo a proyectos productivos de mujeres (FONAES)	50.0
11 Educación	450.0
Unidad de Igualdad	15.0
Diseño y aplicación de políticas de igualdad de género	130.0
Programa Becas de apoyo a la educación básica de madres jóvenes y jóvenes embarazadas	65.0
Programa de becas	10.0
Programa de educación básica para niños y niñas de familias jornaleras agrícolas migrantes	160.0
Programa de capacitación al magisterio para prevenir la violencia contra las mujeres	20.0
Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio	30.0
Programas de estudio para la prevención de violencia contra las mujeres	20.0
12 Salud Pública	3,754.0
Unidad de Igualdad	15.0
Promoción de la salud, prevención y control de enfermedades degenerativas y transmisibles y lesiones	9.0
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	200.0
Investigación y desarrollo tecnológico en salud	65.0
Proyectos de infraestructura social de salud	200.0
Reducción de la mortalidad materna	300.0
Prevención contra la obesidad	270.0
Programas de atención a familias y población vulnerable	400.0
13 Marina	15.0
Unidad de Igualdad	15.0
15 Reforma Agraria	905.0
Unidad de Igualdad	15.0
Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	890.0
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	255.0
Unidad de Igualdad	15.0

Programa de Empleo Temporal (PET)	170.0
Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES)	70.0
17 Procuraduría General de la República	60.0
Unidad de Igualdad	15.0
Investigar desapariciones y asesinatos de mujeres	15.0
Programa Refugio de Mujeres Víctimas de Violencia y de Trata (Cumplimiento a la LGAMVLV)	30.0
19 Aportaciones a Seguridad Social	25.0
Unidad de Igualdad	15.0
Apoyo Económico a Viudas de Veteranos de la Revolución Mexicana.	10.0
20 Desarrollo Social	4,103
Unidad de Igualdad	15.0
Programa Hábitat	235.0
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	2,700.0
Programa de coinversión social	63.0
Programa de ahorro y subsidio para la vivienda, Tu Casa	750.0
Programa de vivienda rural	140.0
Programa de apoyo a las instancias de mujeres en las entidades federativas, para implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las mujeres.	200.0
21 Turismo	15.0
Unidad de Igualdad	15.0
22 Instituto Federal Electoral	15.0
Unidad de Igualdad	15.0
27 Función Pública	35.0
Unidad de Igualdad	15.0
Unidad de vinculación para la transparencia, rendición de cuentas (cumplimiento a la LGIMH)	20.0
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	75.0
Unidad de Igualdad	15.0
Observatorio para la Violencia de Género	50.0
36 Seguridad Pública	25.0
Unidad de Igualdad	15.0
Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito en el marco de la equidad y género (Cumplimiento a la LGAMVLV)	10.0
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	65.0
Unidad de Igualdad	15.0
Apoyos institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación con Perspectiva de Género.	50.0
40 INEGI	35.0
Unidad de Igualdad	15.0
Encuesta Nacional del Uso del Tiempo	20.0
GYN ISSSTE 1/	245.0
Unidad de Igualdad	15.0
Control del estado de salud de la Embarazada	230.0
GYR IMSS 1/	8,915.0
Unidad de Igualdad	15.0

Atención a la salud reproductiva	600
Servicios de guardería	8,270.5

Elaboración propia. Octubre de 2012

7.4.3 Dos Propuestas legislativas

La propuesta legislativa presentada en el Anexo 9 pretende abarcar la parte jurídica y algunas modificaciones sustantivas y de fondo a las leyes vigentes que dan sustento a la política actual. Sin embargo, se reconoce que hará falta una revisión exhaustiva de las y los legisladores a fin de poner las sanciones correspondientes al incumplimiento de las mismas. Es importante señalar que, en este tema no debe volver a haber espacio a la simulación y las reformas que se les hagan a las leyes, se justificarán en tanto se fortalezcan las instituciones creadas para resolver los problemas derivados de la desigualdad de género, poniendo énfasis en aquellos que se encuentran rezagados. Le corresponderá a la Comisión de Igualdad de Género, en la Cámara de Diputados, la responsabilidad de poner en la agenda legislativa, los cambios y sanciones a las leyes que dan soporte jurídico a la política de igualdad de género. Es preciso señalar que la sede de los grandes acuerdos nacionales es el Congreso de la Unión y todas las fuerzas que ahí confluyen, impulsarán la nueva política pública.

La otra ley a la que se hicieron reformas a sus artículos, a fin de adecuarlos al nuevo Órgano rector de la política de igualdad de género, fue a la Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres. Asimismo, en esta tesis doctoral, se realizó un análisis sobre el Anexo 10 del PEF y la etiquetación de los presupuestos, los cuales, en su mayoría son generales o parte de las actividades de la dependencia en cuestión y no procuran la igualdad de género; otra parte de ellos son programas que en su denominación señalan como público objetivo a las mujeres, pero que no están orientados a modificar el orden social en materia de género e incluso replican roles tradicionales, cuyo impacto puede ser o es discriminatorio.

7.4.3.1 Propuesta: Ley del Órgano rector de la política de igualdad de género

Con el firme propósito de exponer una propuesta de iniciativa de ley, la cual podría ser revisada y mejorada por la H. Cámara de Diputados. Dentro de las aportaciones de esta, destaca la creación del Órgano rector de la política de igualdad entre mujeres y hombres, y su ubicación dentro del eje central de la política nacional en la Secretaría de Gobernación, o bien, en el eje económico de la política nacional en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Al instaurarse, deberá contar con sus contrapartes, que serían nuevas instancias o Unidades de Igualdad, en las demás secretarías de Estado. Destacan también las nuevas funciones del Instituto Nacional de las Mujeres y de los institutos estatales y municipales. Resaltan la consolidación del Observatorio de la Violencia de Género en la CNDH y la creación del Observatorio para la Igualdad de Género en la Cámara de Senadores para la observancia del cumplimiento de las leyes respectivas en la APF.

Como ya se trató antes, el Observatorio para atender la violencia de género ya existe y está ubicado en la Secretaría de Gobernación, es la CONAVIM (la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres), la cual se creó el 1º de junio de 2009, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y, a partir de la VIII Sesión Ordinaria, funge como presidencia suplente del Sistema Nacional para la igualdad entre mujeres y hombres.

La CONAVIM impulsa en las entidades federativas la creación de Centros de Justicia para las Mujeres (CJM). En ellos se concentran las instancias, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, que ofrecen servicios de manera coordinada, integral y con perspectiva de género a las mujeres y niñas que han sido víctimas de violencias. La CONAVIM es en la actualidad, el observatorio contra la violencia de género; sin embargo, al igual que las leyes y los programas que procuran la igualdad entre mujeres y hombres, habrá que revisar y analizar si cumple con los objetivos previstos o si hace falta reforzarla con herramientas novedosas, emanadas de la propia política pública, a fin de procurar la erradicación de la violencia de género en todo el país.

Por ello, se propone la creación del Observatorio para la igualdad de género en la Cámara de Senadores. Este Observatorio de nueva creación sería un proyecto estratégico que tendría como objetivo primordial promover a las mujeres y revisar en todas las oficinas de recursos humanos de las dependencias de la APF, si se cumple con la igualdad de género. Al ubicarlo en la Cámara

de Senadores, se pretende que tenga el peso político suficiente para exigir el cumplimiento de la política de igualdad de género, en especial para vigilar el empoderamiento de las mujeres y que ellas gocen, de manera efectiva, de los beneficios de promoción, vacaciones, igual trabajo igual salario, de maternidad y todos aquellos que les corresponden por ley en la APF.

Se persigue que la observancia de la situación que guarda la igualdad entre hombres y mujeres, considerada como un factor de relevancia en la política de igualdad de género, tenga el impacto esperado de la política pública aplicada en esta materia. Al realizarse la observancia por el Senado de la República, se espera garantizar la evaluación, vigilancia y, por ende, el cumplimiento en la materia de esta ley. Los programas que se sugiere sean motivo de observancia son los siguientes:

- Programa para promover el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en todos los niveles de la APF
- Programas para superar la pobreza
- Programas para promover la participación política equilibrada en el Congreso de la Unión
- Programa para mejorar la salud de las mujeres
- Programa para mejorar la imagen de las mujeres y erradicar los estereotipos de género arraigados en la sociedad mexicana

De igual manera, en el artículo 46 de la nueva ley del Órgano rector de la política de igualdad de género y de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de esta misma ley, en la CNDH está ubicado el Observatorio para el cumplimiento de la ley general para la igualdad de género. Es precisamente esta comisión la encargada de la observancia en el seguimiento, evaluación y monitoreo de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres. Su objetivo es la construcción de un sistema de información con capacidad para conocer la situación que guarda la igualdad entre hombres y mujeres, y el efecto de las políticas públicas aplicadas en esta materia, en especial sobre la erradicación de la violencia de género y la discriminación por razón de sexo. La aportación en esta materia es la observancia de los siguientes programas:

- Programa contra la violencia de género
- Programa contra la violencia doméstica
- Programa contra las mujeres migrantes
- Programa contra las mujeres indígenas
- Programa de atención a mujeres en situación de cárcel
- Programa para la atención a víctimas de los familiares de violencia de género

Para tener éxito en la nueva forma de relación y articulación del Estado con la sociedad civil, es necesario que esté presente la perspectiva de género, con una visión bidimensional en el diseño de las formas de relación y articulación. Primero, para hacer funcionar las relaciones se debe considerar la división sexual del trabajo, aspecto del que se ocuparía el Estado por medio de la APF para dar cabida a la igualdad de oportunidades. Segundo, en la dominación o correlación de fuerzas, es inminente permitir la participación de mujeres en la toma de decisiones dentro de la pirámide ocupacional. De ésta manera, se señala que la antigua matriz de gobierno central se habrá dado pasos a un nuevo modelo de gobierno, a la nueva gobernanza.

Tales cambios se deberán evidenciar en el diseño y la implementación de las políticas públicas y de las políticas sociales¹²¹, puesto que influyen en los contenidos o las temáticas que ingresan a la agenda nacional e intervienen en la forma como lo hacen, en las maneras de resolución y en el tipo de soluciones. Por ello, una forma de visualizarlos es mediante el análisis de los objetivos, el diseño y las prácticas de gestión de las políticas públicas, así como por medio de la evaluación de los diversos actores que participan en dichos procesos y del modo en que interactúan y se relacionan en esos marcos institucionales específicos.

7.4.3.2 Propuesta: Ley general de igualdad entre mujeres y hombres

Se propone hacer reformas profundas a la Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres, las cuales deberán tener un mayor impacto en la implementación de la nueva política. Se espera que al transversalizar la perspectiva de género en todos los planes, programas y el presupuesto nacional, será parte de la evaluación el monitoreo; al igual que los impactos en la sociedad y la evaluación de la misma política serán parte de las principales transformaciones del país, al afectar en forma positiva a las demás políticas sociales. Como parte final de los procesos de la política pública, se mencionan los criterios que deberán acompañar la evaluación de la política de igualdad de género, con el propósito de vislumbrar la nueva interacción de sus actores, el desarrollo de la política pública en el entramado institucional en el cual se desarrolla y los impactos logrados en la sociedad.

¹²¹ Para efectos de esta tesis, las políticas sociales se consideran como un sub-conjunto de políticas públicas, cuya finalidad es dar una respuesta a determinados problemas sociales, que tiendan a modificar situaciones de: exclusión, vulnerabilidad, desigualdad y pobreza. Sus principios rectores son: la democracia, la igualdad de género y de oportunidades, no violencia y no discriminación, así como considerar la inclusión y la seguridad social.

La evaluación de la política de igualdad de género será parte de un ciclo o una etapa dentro de la disciplina de la política pública. De acuerdo con este enfoque, se analizará como una política pública que se desenvuelve por etapas y posee actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, mismos que influyen en las demás y son afectadas por lo que sucede en otras, Aguilar Villanueva (1996a). En la perspectiva del ciclo de la política como parte conceptual separada de las demás fases, se observa el modo en que los distintos actores interactúan en esa etapa.

La fase evaluación, sin embargo, no se realiza solo cuando finaliza una política pública (en diez años), sino que implica un proceso a corto, mediano y largo plazo. Por ello, la evaluación de la política supone una definición de objetivos, del carácter de la evaluación misma, de la metodología que se utilizará para medir los impactos en la sociedad, de su instrumentación y del análisis de los resultados que se obtengan; lo que permite también subdividir a esta fase.

Es importante hacer evaluaciones periódicas para orientar nuevos procesos de decisión, introducir modificaciones y obtener resultados efectivos. Para la política de género “evaluar deberá ser un gesto diario”, el cual consistirá en identificar y medir los efectos propios de las acciones implementadas, de la interacción de los actores y la respuesta de la sociedad civil.

Esta ley se inspira en tres criterios fundamentales: democracia, no discriminación e igualdad, los cuales tendrán que revisarse. La función de los poderes públicos estará regida desde esta triple perspectiva. Los principales criterios internacionales que dan sustento a la materia de la política de igualdad de género están fundamentados en los tratados internacionales firmados por México, los cuales, como se ha dicho, tienen fuerza de Ley federal para exigir su cumplimiento y son el respaldo jurídico de la política de igualdad de género. Destacan la CEDAW, la Plataforma de Acción de Beijing, la Convención de Belém do Pará, la Conferencia CIM-OEA y, por último, el ONU-Mujeres de reciente creación, que es la organización de la ONU que trabaja en pro de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. ONU-Mujeres es el principal defensor de las mujeres y de las niñas, mismo que se estableció recientemente para acelerar el progreso en el logro de sus necesidades en todo el mundo.

Para atender este primer propósito, se presentan los ajustes a la Ley general de igualdad entre mujeres y hombres. México enfrenta el gran desafío de avanzar hacia una sociedad con mayor desarrollo humano, ser competitivo y generador de igualdad de oportunidades entre las y los ciudadanos. Transitar hacia la democracia implica sumar a las mujeres, no se puede dar pasos firmes en esa dirección, si no se cuenta con el valioso recurso humano que ellas representan. Las decisiones que se tomen al principio de la segunda década, serán definitivas para impactar en el nuevo modelo de ciudadanía que se espera construir en el siglo XXI. México, al igual que los demás países latinoamericanos ya empezó a caminar en este sentido.

El primer paso para impulsar la competitividad es la integración del principio de igualdad de oportunidades, al conjunto de políticas económica, laboral, social, cultural y artística, con el fin de evitar la segregación laboral y eliminar las diferencias retributivas. Es fundamental empezar en la APF para generar el modelo de institución pública, institución normativa, que reconozca el valor del trabajo de las mujeres, y de ahí se deriven las demás acciones para potenciar el cambio en el empresariado femenino (incluido el doméstico) hasta lograr impactar todos los ámbitos de la vida nacional.

En este sentido, las decisiones que se han tomado en México aún son limitadas e incompletas, mientras no se tome en cuenta la voz, el talento y el trabajo de la mitad de su población, de la mitad del recurso humano del país ya capacitado, profesionalizado y que representa un potencial de gran valía para la construcción del México moderno.

En el Anexo 9, se propone una intervención a las leyes que darán fuerza y vigor a la política de igualdad de género, previo a la nueva propuesta de política pública para el combate a la desigualdad de género:

- 1°. La nueva Ley del Órgano rector de la política de igualdad de género en México en sustitución al INMUJERES. Este nuevo proyecto de Ley trata de construir el nuevo Órgano rector de esta política.

2° La Ley general de igualdad entre mujeres y hombres, para que se le hagan algunos ajustes con la finalidad de que sea valorada y mejorada por el Congreso de la Unión

La nueva ley se trata de un proyecto renovado para posicionar el nuevo Órgano rector de la política de igualdad entre mujeres y hombres que sustituya al actual Instituto Nacional de las Mujeres. Dicha ley contempla las nuevas funciones del Órgano rector, el cual se proyecta para ser de carácter temporal (seis años) hasta lograr la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. En esta nuevo proyecto de ley se define su ubicación, empoderado al más alto nivel jerárquico de la APF, en el eje central de la Secretaría de Gobernación o de la Secretaría de Hacienda, así como se definen su objetivo, programas, objetivos estratégicos y sus líneas de acción, con la finalidad de facilitar la evaluación del avance de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en los ámbitos donde se observa mayor retraso.

La nueva propuesta legislativa intenta fomentar la participación de la sociedad en la construcción de una nueva ciudadanía. Para lograr el nuevo impulso de la política pública, será indispensable participar en los procesos para la elaboración de los presupuestos nacionales, evaluar e intervenir en el PEF, a fin de considerar la perspectiva de género en cada una de las partidas presupuestales. Asimismo, la nueva propuesta está diseñada para valorar la próxima ubicación del Órgano rector de la política de igualdad de género, así como considerar una nueva integración de la Junta de Gobierno del INMUJERES.

Después de conocer a fondo y desentrañar los principales obstáculos que impiden el adelanto de las mujeres, quienes avanzan de manera lenta en el ámbito laboral, se hace patente que siguen sin superarse las lamentables condiciones socioeconómicas en las que vive más de la mitad de la población, donde las mujeres son las que más sufren esta lacerante situación. No obstante lo anterior, nadie puede negar que ya se dio un paso decidido hacia la igualdad entre mujeres y hombres. Gracias a la labor desarrollada por el INMUJERES en estos primeros diez años, a partir de su creación ya no hay vuelta atrás. Las mujeres van hacia adelante, pese al sistema patriarcal y a todos los obstáculos que han tenido que sobrepasar.

CAPÍTULO 8. CONCLUSIONES GENERALES

México enfrenta el gran desafío de transitar hacia una democracia moderna, de realizar grandes transformaciones para convertirse en un país desarrollado. Se trata de avanzar hacia una sociedad competitiva, con mayor desarrollo humano y generadora de igualdad de oportunidades entre sus ciudadanos. Transitar hacia la democracia moderna implica sumar a las mujeres, sin ellas no se podrán dar pasos firmes en esa dirección. El Gobierno de México debe asumir la responsabilidad de incorporar a la vida económicamente activa a la mitad de la población y, con ella, sumar el valioso recurso humano que representa. Las decisiones que se tomen hacia esta impostergable meta, serán definitivas para impactar el nuevo modelo de ciudadanía que se espera construir en la segunda década del siglo XXI.

Al respecto, la valoración que realiza el FEM 2010¹²² señala que:

“[...] más vale contar con ellas para la estrategia en la nueva gobernanza, porque su ausencia empieza a denotar una rémora para la cuenta de resultados. [Y reporta que:] Los países pueden optar por integrar la igualdad de género y otros objetivos de inclusión social en su programa de crecimiento y tendrán el potencial para crecer más rápido. O pueden correr el riesgo de enterrar su potencial competitivo, al no capitalizar a la mitad de sus recursos humanos y al no hacer uso del incentivo económico que representa cerrar las brechas de género en salud, educación, oportunidades laborales y económicas y en el poder político.” (FEM 2010).

La democracia moderna convoca a crear una sociedad sostenible en su desarrollo y competitiva a nivel internacional, capaz de atender las necesidades de sus ciudadanos y, al mismo tiempo, prevea y administre los insumos para mejorar su calidad de vida. Convoca a cambiar el modo de gobernar. Significa sumar a las y los mexicanos en las decisiones que den rumbo al país. El FEM 2010 valora la situación en tres ámbitos de la vida de una persona sea hombre o mujer en sus mediciones a los países: primero, su vida con relación a los demás y las atenciones que ello supone; segundo, el trabajo remunerado que socializa y brinda independencia económica; y tercero, el tiempo libre del que dispone cada persona. Reconoce que el avance económico, en gran parte del mundo desarrollado, se debe a la oportunidad que se les ha dado a las mujeres profesionistas, tituladas en universidades, que participan en las estructuras de poder (del

¹²²Consultado el 15 de diciembre de 2012 en <http://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2012>

Gobierno) y en la dirección de empresas. En el diagnóstico mundial, crece cada día el compromiso de utilizar el talento femenino. Por ello, la mayoría de los países han modificado sus constituciones, a fin de dotarlas de los requisitos necesarios para estimular la participación de la mujer en el mundo laboral, tanto en los negocios como en la vida política nacional.

La democracia moderna significa hacer reales las promesas ofrecidas a la comunidad, empezar por la APF, el órgano operativo del Gobierno. Desde esta estructura básica, generar el modelo de institución pública, de entidad normativa que regirá la nueva forma de relación en toda la sociedad. La APF deberá ser la plataforma de actuaciones que reconozca los derechos humanos de los hombres y de las mujeres, y brinde a su participación, el valor que le corresponde a cada uno como miembro de la sociedad. Por tanto, es un imperativo para la nueva democracia, apreciar el trabajo de las mujeres e impulsarlas a los niveles de toma de decisión, así como promover el apoyo de los hombres en el ámbito privado. Ambos son el punto de convergencia por el que surgirán las demás medidas y acciones positivas que potenciarían al empresariado femenino y, por ende, al cambio en la sociedad. Por ello urge convencer e incluir a los hombres en el ámbito privado, hasta lograr la igualdad de género en el trabajo doméstico.

En el capítulo 1 se expone la introducción al tema de la desigualdad de género, el objeto de estudio y los objetivos que se persiguen a fin de enmarcar la realidad de la política de igualdad en México, durante la primera década del siglo XXI a partir de su implementación en el año 2001, y se expone la metodología utilizada. Asimismo, se plantean las hipótesis que serán demostradas, a lo largo de la investigación y apoyadas en hechos concretos, reales y medibles.

Por tanto, una de las principales conclusiones de esta investigación es reconocer que la mayor desigualdad en la que viven millones de personas en México, y en el mundo entero, la más notable, la que tiene raíces históricas más profundas, y que data desde la antigüedad es, sin duda, la desigualdad de género, aquella que existe entre las mujeres y los hombres en todos los ámbitos de la vida.

Los fenómenos que acarrea esta desigualdad empiezan a superarse en algunos países cuando las feministas lograron exponer a la luz pública, las discriminaciones contra las mujeres o se conocieron por las denuncias de la comunidad. Sin embargo, pese a que los gobiernos comprenden la responsabilidad que tienen con las mujeres, les ha parecido complicado poner en práctica medidas o soluciones para acortar la brecha de esta desigualdad. Asimismo, les ha sido difícil a los gobiernos, reconocer la situación que viven las mujeres respecto a: la doble jornada laboral, la feminización de la pobreza, la cadena de cuidados a sus hijos/as, a sus padres y a enfermos que ellas realizan sin reconocimiento ni remuneración; y a las distintas formas de discriminación que padecen, en especial la laboral y la salarial, así como la violencia de género con todas sus consecuencias.

En este sentido, el capítulo 2 se adentra en la problemática pública de la desigualdad de género en el pensamiento político. Se realiza una discusión académica que presentan las principales autoras/es nacionales e internacionales sobre la evolución de la desigualdad de género y los debates fundamentales alrededor del problema. Enfatiza el aspecto laboral como un espacio central para impulsar el empoderamiento de las mujeres y su utilidad como una herramienta para alcanzar la igualdad con los hombres. Se presenta también la situación por la que atraviesan las mujeres que aún están marginadas para obtener un empleo. Se revisa la vinculación de la desigualdad de género con las políticas públicas y se hace un recorrido de la historia de las mujeres respecto a su integración a la vida pública y al trabajo remunerado.

Pese a los obstáculos que se presentan, las feministas en el mundo entero han logrado subir a la agenda pública nacional e internacional la desigualdad de género; persisten en luchar por que los gobiernos la reconozcan y la combatan, aunque en la realidad la invisibilidad a las mujeres continúa en muchos países. Lo más común es que los gobiernos desvaloricen las actividades que realizan las mujeres ante la sociedad, las consideran como oficios naturales de la vida reproductiva. En este ordenamiento, los estereotipos impuestos por el sistema patriarcal, apoyan a los hombres en todo aquello que se puede realizar en el ámbito público o productivo y los excluyen de las actividades en el hogar. Por ello, se concluye que el principal problema al que se enfrenta la desigualdad de género en México es a la invisibilidad a las mujeres.

El capítulo 3 desarrolla el tema de las políticas públicas y su papel en la democracia moderna. Aborda la discusión académica de las políticas públicas en México, en la que se revisa si las políticas gubernamentales pertenecen a la democracia moderna o gobernanza o si aún persiste la vieja forma de gobernar autoritaria/corporativa, y si con ella se diseñan las políticas dentro de un plan nacional de desarrollo. Se cuestiona si la política de igualdad de género es una política gubernamental (como lo plantean algunos académicos mexicanos), así como los rezagos en el Sistema de Planeación y de las políticas públicas. Además se estudian los antecedentes de las actuaciones que el Estado Mexicano lleva a cabo en materia de políticas públicas y la necesidad de promover la discusión entre el Estado y la ciudadanía de este trascendental tema para la vida democrática del país.

Dentro de los principales hallazgos que emanan de esta investigación, a la luz del análisis de la política pública, se comprueba que la política para combatir la desigualdad de género en México, es una política gubernamental carente de la participación ciudadana y de alguna de las fases elementales. Asimismo, consideran algunos académicos que esta política pertenece al viejo modo de gobernar, como todas las demás políticas elaboradas y dirigidas por autoridades de la APF, y por estar diseñada dentro del PND. En este tema se concluye que dichas políticas definen la forma de gobierno y dirección, donde la gobernanza aún no ha llegado a México.

En este sentido, me sumo a la opinión de los académicos mexicanos, al reconocer que la política para la igualdad de género no ha llegado a ser una política pública con el rigor y la disciplina necesarios para ser evaluada por la ciudadanía y que aún se encuentra como las demás políticas de México, en la etapa de políticas gubernamentales, dentro de planes estratégicos nacionales. Se espera que pronto México dé el paso firme y decidido para gobernar por políticas públicas independientes, que logren impactar en la sociedad y que sean capaces de rendir cuentas al pueblo.

En el capítulo 4 se hace una crítica al marco jurídico y operativo (2001-2011) de la política de igualdad de género y se analiza el funcionamiento de la misma, así como al INMUJERES. Se revisa el probable éxito de los programas aplicados. Se discute también la dimensión

institucional, concebida como el Órgano rector de esta política y al PROIGUALDAD, su programa medular en la APF. Por último, se analiza su propio Diagnóstico de Género.

Dentro del análisis al INMUJERES se asevera que con su creación, México ha dado un paso firme y decidido para conquistar la igualdad entre mujeres y hombres, y se afirma que ya no hay marcha atrás que detenga su combate. Al evaluar su desempeño, esta investigación reconoce al instituto como el órgano central de la política para la igualdad de género y determina que su nivel de eficiencia en la implementación de sus estrategias, planes y programas, es, sin duda, un gran avance para conseguir la igualdad de género en México.

Sin embargo, admite que los mensajes promovidos por el INMUJERES, durante la década analizada, están dirigidos a las propias mujeres; en consecuencia, los hombres los ignoran o se sienten ajenos a establecer algún tipo de compromiso con ellas. La comunicación en los medios de información ha sido deficiente, cuando se habla de igualdad de género o de políticas de género o de presupuestos con enfoque de género, de inmediato se piensa que las políticas o presupuestos están dirigidos a las mujeres, y por ende, los hombres no se sienten aludidos ni se involucran en el nuevo modelo de vida. Razón por la cual, la confusión semántica entre género y mujer, perjudica a las propias mujeres.

La creación del INMUJERES ha sido un logro de gran importancia para el avance de la población femenina del país, tanto para evidenciar el problema público existente de la desigualdad con los hombres, como para incentivar su lucha por el reconocimiento y la conquista de sus derechos. Empero es importante mencionar, como hallazgo en esta investigación, que al final de la década, se advierte que no existe claridad en la mayoría de los planes y programas que al principio promovió el INMUJERES; se perdieron los objetivos en el camino. Por tanto, se recomienda el tránsito urgente a un Órgano rector administrativo/normativo, dirigido en exclusiva, a promover la igualdad de género en la APF, y la búsqueda de inmediato, de un nuevo destino al Instituto Nacional de las Mujeres y a los institutos locales, a fin de impulsar la capacitación permanente y la promoción de las mujeres en la ubicación laboral que les correspondería, a fin de nivelarlas con sus compañeros de vida.

Respecto al marco jurídico e institucional, pese a estar dotado de todos los elementos e instrumentos legales y normativos para lograr el mayor éxito en la política en su combate a esta desigualdad, se concluye que las leyes que dan sustento a esta política gubernamental son enunciativas únicamente. Lo que implicó que no obligaron a su cumplimiento a los funcionarios que tenían la misión implementarla, desarrollarla y evaluarla. Por lo que dejaron de estar garantizados los derechos humanos, en especial los laborales de las mujeres, y se dejó de luchar por la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. En consecuencia, la igualdad de género en este ámbito aún está muy lejos de lograrse en México.

Otro de los aspectos que se descubre en el marco jurídico es el exceso de normatividad y la nula obligatoriedad por parte de sus ejecutores. Por lo que se sugiere reducir y adecuar las normas con mayor equilibrio y proporción. La normatividad existente en el marco jurídico es tan abundante que dispersa la atención del objetivo primordial de su Órgano rector. Además, complica la toma de decisiones en la mayoría de las actuaciones con la fuerza que le correspondería hacerlo en la APF, si esta fuera una ley federal obligatoria y con sanciones específicas a los funcionarios que no las cumplieran.

Por otro lado, se observa y se analiza la omisión a realizar la fase de la evaluación y rendición de cuentas, tanto del marco jurídico vigente, como de la política gubernamental en general; evaluación que les correspondería al Poder Legislativo y al Ejecutivo. Motivo por el que se recomienda a la Cámara de Diputados, inicie los procesos para la transformación, reubicación y fortalecimiento del nuevo Órgano rector de esta política. Por tanto, se concluye que la Comisión legislativa que promueve la igualdad de género, al no realizar la evaluación institucional ni al marco jurídico ni a la política en cuestión, no cuenta con los elementos suficientes para conocer si dicha política se consolidó como detonadora para brindar la igualdad de oportunidades entre los géneros y si es necesario impulsar una nueva política que retome los objetivos perdidos. Por lo que tendría que iniciar de inmediato la fase de la evaluación y la rendición de cuentas, como lo indican los académicos para informar a la ciudadanía el estado en que se encuentra esta política gubernamental.

Alrededor del debate feminista, sobresalen las innumerables discusiones sobre la necesidad de avanzar en el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género; sin embargo, la mayor parte de los argumentos se desploman en México, al no estar consolidados por una masa crítica femenina que defienda sus derechos humanos. Es una de las razones por la que no se encuentra una respuesta acertada por parte del Gobierno Federal.

A partir de la compulsión de diversos documentos de la década 2001-2011, se concluye también que no se contó con la participación directa de la ciudadanía ni en el diseño de la política ni en su implementación y, mucho menos, se conoce, como ya se manifestó, su participación en el resultado de la evaluación o de la rendición de cuentas. Se observa con claridad que los ciudadanos quedaron al margen de esta política. No estuvieron presentes para dar seguimiento puntual a la política en curso, o para hacer observaciones o sugerir cambios o modificaciones a la política gubernamental.

Es importante concluir que dentro de las pesquisas para conocer el desarrollo de los planes y programas, se da cuenta en esta investigación que no se respetó su programa prioritario: el PROIGUALDAD. Por tanto, se concluye que el Instituto al no ciudadanizarse omitió una parte esencial de las políticas públicas, de los objetivos del PROIGUALDAD y de la gobernanza. Por esa razón, se recomienda abrir las puertas a la participación de la sociedad en el diseño e implementación de la nueva política pública, con el fin de impedir la invisibilidad a las mujeres.

Se concluye que, ahora más que nunca, es indispensable empezar por reconocer la desigualdad de género, como un grave problema público que detiene y obstaculiza el desarrollo económico del país y, por tanto, urge subir el tema a la agenda nacional como asunto prioritario. Hacerlo sería “un acto político consciente, responsable, que no ignora a la mitad de la población, la cual se encuentra en una posición de desventaja, subordinación y dependencia por razón de su sexo”, como lo advierte Nuño Gómez (2012).

En el camino esta política gubernamental también olvidó los objetivos para la que fue creada; perdió la inercia lograda al interior de las dependencias y se desvaneció la fuerza con la que nació el INMUJERES. Desaparecer el PROIGUALDAD e impedir la creación de las Unidades de

Género en las dependencias de la APF, como contraparte ejecutiva del programa y, lo más grave, se perdió la fuerza para aplicar la transversalidad de la perspectiva de género en los planes, programas y presupuestos de la APF y, por ende, pasó inadvertido el empoderamiento de las mujeres. En síntesis, al desaparecer el PROIGUALDAD y sumar algunos de sus enunciados al PCI la propia política perdió su razón de ser. Es preciso señalar que el presupuesto aprobado para este Programa se utilizó para otros rubros administrativos, como el pago de nómina y para otros gastos superfluos. Por ello es innegable que si no se actúa de inmediato en revisar las leyes que dan sustento al combate a la desigualdad de género y se sanciona a sus transgresores, será muy costoso para las mujeres retomar el combate a la desigualdad que padecen.

Esta capacidad no solo comprenderá la inclusión en la agenda pública, considerada por los académicos en la materia, como una de las fases prioritarias de las políticas públicas, sino también habrá que reconquistar la voluntad política, el apoyo de todos los actores para lograr el mantenimiento de planes y estrategias, los recursos y todo aquello que implica la maduración de una política pública. Por ende, se anuncia que el compromiso político requerirá, volver a asociar los niveles estratégicos de toma de decisión dentro de la APF, si es que existiera la voluntad política de nueva cuenta para impulsar esta política pública.

Esta serie de decisiones previas en contra de la política gubernamental se debió al desconocimiento de la nueva forma de gobernar, la gobernanza, y por ende, a no haberse conformado en equipo con la participación ciudadana, como lo exige una política pública y a no tener autonomía, independencia y disciplina para la conformación de sus fases y el destino de su presupuesto; la política quedó en un estado de indefensión tal, que los siguientes pasos serán más difíciles, porque se tratará de volver a empezar a construir una nueva política pública a partir de otra cuestionada.

La existencia renovada de la voluntad política entre los diferentes actores para impulsar la política para lograr la igualdad de género, significaría para la autora de esta tesis doctoral, la razón fundamental del compromiso personal por desarrollar esta investigación y contribuir con el proyecto de una nueva política pública en México. Por tanto, es preciso concluir que es inminente para continuar con el avance de las mujeres y lograr la igualdad entre mujeres y

hombres, contar con la renovación de la voluntad gubernamental, así como será indispensable darle un nuevo impulso a esta política.

En el capítulo 5 se presenta el diagnóstico de la política de igualdad de género en la APF realizada en octubre de 2010, como una fotografía que retrata el momento actual de la situación de las mujeres y los hombres en el ámbito laboral. Se analizan los impactos sociales de la Política de Igualdad de Género en México, así como los principales dilemas en el presupuesto nacional asignado a mujeres, el cual aún no alcanza la perspectiva de género. Con ello se muestra una gran cantidad de información respecto a su aplicación y su impacto en la sociedad. De esta manera se construye el panorama de las políticas públicas, en especial de la política de igualdad como un vínculo del desarrollo económico en México, en la medida en que se abran espacios en los altos niveles y en la toma de decisiones de la APF.

El problema público que acompaña a las mujeres repercute en el ámbito laboral, al quedar manifiesta la preferencia de contratar a hombres en la APF y en las empresas. En esta investigación se demuestra con claridad que las posiciones otorgadas en los altos niveles de la APF y donde se toman decisiones son reservadas para los hombres, a las mujeres se les coloca en las plazas operativas que son las de menor rango, salario y prestaciones. Por un lado, el hallazgo importante en este ámbito es que el Gobierno ha fijado el “techo de cristal” para ellas, en el nivel jerárquico de las dependencias en “la subdirección de área”, lo que significa que es a partir de este nivel donde se aprecia la igualdad de género y queda ubicado el mayor número de mujeres en los dos niveles más bajos de las instituciones dentro de la estructura de la APF.

Al percatarse que no se logró el empoderamiento de las mujeres ni en la APF ni en las empresas, el otro hallazgo en la década analizada es que la mayor parte de los puestos de alta dirección y toma de decisiones fueron y siguen siendo ocupados por hombres. Esta información no se da a conocer públicamente, como se analiza en el capítulo 5. Los datos hallados en la APF son indicadores inequívocos de la situación de discriminación de género que aún prevalece en el ámbito laboral en México.

En este sentido, los resultados descubiertos por esta investigación, son alarmantes en cuanto al empoderamiento de las mujeres en la APF: los hombres ocupan entre el 100% y el 80% de los puestos de alta dirección como: Presidencia 100%, Secretarios de Estado 95%, Subsecretarios 92%, Titulares de Unidad 91%, Oficiales Mayores 88%, Directores Generales 90%, Directores Generales Adjuntos 85% y Directores de Área 80%, mientras que sube el porcentaje de ocupación de las mujeres en los puestos de Subdirector de Área (nivel medio y bajo) y hasta este nivel se aprecia la paridad o la igualdad de género. Significa que la igualdad de género en el ámbito laboral se encuentra en el penúltimo nivel del escalafón, en la estructura orgánica de la APF.

Se encontró también que sus salarios son notablemente menores en comparación a los de los hombres, inclusive cuando desempeñan el mismo puesto. Para ejemplificar lo anterior, los titulares de las áreas con nivel (GA1) reciben un salario de 204,744 pesos (15,800 dólares), y el nivel operativo, el nivel más bajo de la APF, recibe un salario de 14,297 pesos (1,100 dólares) aproximadamente. Las cifras halladas en los informes de la SFP indican que aún existen grandes brechas de desigualdad entre los hombres y las mujeres en los puestos de alta dirección. Dentro de la pirámide organizacional hacia arriba, las posiciones de mayor nivel las ocupan los hombres, y aumenta la participación de las mujeres en la medida en que bajan los niveles.

En consecuencia, se deberá atender la discriminación laboral, salarial y la segregación por razón de género. Se propone que la Comisión para la Igualdad de Género en la Cámara de Diputados, sea responsable de revisar las estructuras laborales de las dependencias de la APF y haga recomendaciones a los empresarios en este mismo sentido; que ponga énfasis en aspectos como la discriminación laboral y salarial que padecen las mujeres, así como la segregación por razón de sexo. Es indispensable que el CEAMEG participe en el análisis de las estructuras laborales y participe en estas indagatorias haciendo evaluaciones en las dependencias y empresas nacionales para constatar los avances de las mujeres.

Al mismo tiempo se deberían revisar, con enfoque de género, los procesos administrativos de las dependencias y entidades de la APF, a fin de cerciorarse que no existan “candados” que impidan el avance de las mujeres a partir de la contratación, evaluación, promociones y ascensos; así como proteger los deberes maternos, permisos de maternidad y paternidad; además de vigilar que

no se presenten situaciones de violencia y acoso sexual, incluso de violencia intrafamiliar; pero sobre todo es fundamental garantizar el pago equitativo de los salarios y la distribución igualitaria de la asignación de jornadas laborales, con el propósito de retener a las mujeres en sus puestos para así evitar el desperdicio del talento femenino ya capacitado y experimentado.

El compromiso de generar Diagnósticos de Género en las entidades y dependencias que conforman la APF es un imperativo para conocer los niveles ocupados por los hombres y por las mujeres, así como para descubrir las brechas de ocupación y empleo entre ambos sexos. Con las mediciones logradas por los DG se valorará si se está promoviendo el empoderamiento de las mujeres y si se promueve la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral. Así se corregirá el rumbo al equiparar a las mujeres con relación a los hombres en: salarios, promociones, ascensos y prestaciones; como asegurarse de la participación de las mujeres en la toma de decisiones.

También es determinante organizar el ámbito laboral, formular e implementar medidas de acción positiva que favorezcan la conciliación de la vida familiar, laboral y social, con el propósito de promover el apoyo de los hombres en el hogar. Si no se hace conciencia sobre los beneficios y lo que representa su colaboración en el hogar, a las mujeres les costará más trabajo desarrollarse a plenitud en su profesión. Ellos deberían involucrarse en las tareas domésticas.

Como ejemplo de medidas de acción positiva para promover su participación en el ámbito privado, se podrían incluir las siguientes medidas: es inaplazable el cambio en los horarios laborales a ocho horas corridas para las/os trabajadoras del país, garantizar la protección a la maternidad y paternidad, examinar el papel que deben desempeñar los hombres en el nuevo modelo de ciudadanía, analizar las bases de la conciliación de la vida familiar y laboral, y revisar que exista la igualdad en salarios cuando un hombre y una mujer desempeñen el mismo trabajo.

Uno de los puntos nodales de la política de género es, sin duda, los tiempos de trabajo o los horarios laborales para las y los trabajadores. Exigir que se respeten las ocho horas continuas para la jornada laboral, con una hora de comida para toda la plantilla de trabajadores de cada dependencia, entidad o empresas de México, es una demanda inaplazable, como así sucede en las

grandes ciudades del mundo. Corregir los horarios laborales a ocho horas continuas para ambos sexos en todos los centros de trabajo es una de las más sentidas reclamaciones.

Mientras esta obligación social no se ajuste a la realidad personal y laboral, será difícil integrar y consolidar a la familia, mucho menos se conseguirá el logro de la igualdad de género. Si continúan los horarios interminables, los cuales no se acaban, sino hasta que sale el jefe, los miembros de la familia permanecerán incomunicados como ya lo están, pero será aún más difícil pedir a los hombres que asuman sus obligaciones y responsabilidades en el hogar. Asimismo, es indispensable garantizar la protección a la maternidad y fomentar la responsabilidad paterna, así como todas las medidas positivas necesarias para favorecer la permanencia de las mujeres en los centros de trabajo.

Con la finalidad de promover otras medidas de acción positiva para mejorar las condiciones en el trabajo, sería necesario recurrir a las agencias internacionales o de las Naciones Unidas y solicitar los documentos avalados por ellos para instrumentar las estrategias en la materia. Dichas agencias promueven experiencias que son útiles para el diseño de las políticas que están por realizarse, como ejemplo, se sugiere revisar el documento elaborado por el OIT y PNUD: “Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social”¹²³. Los lineamientos en referencia que ahí se proponen, han sido experimentados y son avalados en los convenios internacionales. La mayoría están firmados por los Estados parte y son documentos realizados *ex profeso* para dar a conocer las medidas de acción positiva en el ámbito laboral, las cuales se sintetizan en los siguientes puntos: El Convenio 183 de la OIT sobre la protección a la maternidad, el Convenio 156 sobre trabajadores/as con responsabilidades familiares (1981), el Convenio 100 sobre la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor (1954) y el Convenio 111 sobre discriminación en el empleo y la ocupación (1958). PNUD, Trabajo y Familia.

Es indudable que en México, la participación económica de las mujeres ha mejorado en las últimas décadas, pero no se ha avanzado lo suficiente para lograr la igualdad laboral, como se tiene la esperanza que sucederá en la segunda década del siglo XXI. En el Índice de Brecha de Género, (IBG), indicador del FEM 2010, México se sitúa en el puesto 91, solo detrás se

¹²³ Consultado el 26 de noviembre de 2012 en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_180267.pdf

encuentran Guatemala y Belice de los países de la Región. Asimismo, en oportunidades económicas (calidad del empleo), México está en el lugar 92 de 134 países.

La desigualdad en la participación femenina tiene que ver, además, con otros problemas de eficiencia en la economía. No por casualidad México es uno de países con jornadas laborales más largas y productividad más baja. Es preciso lograr que la competitividad económica sea sostenible socialmente, de manera que el incremento de la productividad y la mejora de las expectativas y el empleo sean compatibles con la vida privada de las personas y con el mantenimiento, en definitiva, del modelo social y el modo de vida europeos. Cuando del crecimiento solo se beneficia una parte de la población, los riesgos de la sostenibilidad del sistema son evidentes.

Los hallazgos en el PEF se localizan en los presupuestos asignados a las mujeres y se revisan los correspondientes al año fiscal 2011, final de la década que se analiza en esta tesis doctoral. Allí están los principales dilemas. La Ley general de igualdad entre mujeres y hombres ordena realizar presupuestos con perspectiva de género, lo que significaría atravesar el enfoque de género en todo el presupuesto nacional. Después de analizar la evolución que ha tenido el presupuesto, a partir del año fiscal 2008, se encuentra en su actuación la ampliación al presupuesto para mujeres, dispuesto en un apartado o anexo, pero el PEF queda intocado; es un hecho que el enfoque de género no pasa por ninguna partida presupuestal, mucho menos por el presupuesto nacional o PEF, como se le conoce en México.

Por tanto, la principal confusión que existe la genera el Gobierno federal, al anunciar que los presupuestos nacionales son ya presupuestos con perspectiva de género. El avance en este tema se logra a partir del 2008, cuando se da lugar a crear un anexo al presupuesto nacional, al PEF, donde se destinan presupuestos para mujeres, mas no para ambos sexos. Al anunciarlo de esta manera, el mensaje daña la comprensión, implementación, seguimiento, comunicación, evaluación y resultados de la política de igualdad entre mujeres y hombres.

Por tales motivos, existe una gran confusión para asignar recursos prioritarios a la igualdad entre mujeres y hombres, así como en la asignación de recursos económicos que debieran ser

prioritarios para alcanzar la igualdad entre los sexos. La mayoría de las partidas presupuestales son neutrales al género, por lo que perjudica en forma drástica, a la política de igualdad de género en general y a las mujeres en particular, al no quedar su participación en cada uno de las asignaciones con claridad y transparencia.

En los programas de la APF, como en el PEF, es obligatoria la transversalidad de la perspectiva de género. Los y las integrantes de la Comisión de igualdad de género de la Cámara de Diputados deberían tomar nota y actuar en consecuencia. Mientras, al considerar los presupuestos para mujeres dentro de “un anexo”, la SHCP y la Cámara de Diputados inciden en un acto discriminatorio. Por ello, es urgente eliminar el presupuesto para mujeres, dispuesto en “un anexo” y pasar las partidas presupuestales al PEF. Resulta obvio que el presupuesto nacional no prevé presupuestos que motiven la igualdad entre mujeres y hombres. Por lo que, resulta obvio que el presupuesto nacional no prevé presupuestos que motiven la igualdad entre mujeres y hombres.

Se advierte también que el resto del gasto del gobierno no considera los impactos diferenciados que las políticas públicas tienen en las mujeres y en los hombres, a causa de los esquemas desiguales de poder; casi en todos los casos, ese impacto diferenciado es, sin duda, un resultado discriminatorio contra las mujeres.

Al evaluar los grandes dilemas y confusiones que se presentan en el PEF (2011) se requiere analizar si en la próxima distribución del presupuesto nacional se incluyen los programas específicos para mujeres y si se logra eliminar el “anexo para mujeres”, con el cual se hace evidente la desigualdad y la discriminación a las mujeres. Obviamente si se le “etiqueta” como un “anexo”, se envía el mensaje a la ciudadanía de que las mujeres son un grupo dependiente, minoritario o minusválido, pese a que las mujeres constituyen el 52 % de la población mexicana.

En el capítulo 6 se describe cómo se ha feminizado la pobreza en México durante los últimos 40 años. También se realiza una discusión académica de la pobreza, su influencia en el contexto de la globalización y si la política diseñada para su combate ha sido efectiva; si sigue siendo asistencialista o si ya se dio el paso al terreno productivo como la fuerza que habrá de impulsar a

las mujeres y a los hombres para superar esta lacerante situación. A partir de conocer que la pobreza se ha feminizado, se analiza también si ya se le dio a las políticas gubernamentales el enfoque de género y si su erradicación es el mayor reto de los programas de las políticas públicas sociales. Si en la manera de conceptualizar la pobreza, el Gobierno encuentra la forma de cómo coadyuvar a mejorar la calidad de vida de estas personas. El capítulo concluye con la descripción detallada del programa Oportunidades, en comparación con otros similares que se desarrollan con perspectiva de género y sus resultados.

Como parte de las conclusiones se reconoce que la superación de la pobreza constituye uno de los grandes desafíos que enfrenta la Humanidad. Por ello, el Secretario General de Naciones Unidas la consideró como uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el cual busca erradicar este flagelo para 2015. El logro de este objetivo es fundamental por razones de igualdad y para conseguir la estabilidad económica, social y política de los países. En México, se advierte que las políticas públicas implementadas para combatir la pobreza, no han sido exitosas como así se esperaban. De acuerdo a las cifras de la CEPAL, en los últimos 6 años, lejos de abatirla, ha aumentado. Existen diferentes opiniones entre los políticos y los economistas acerca de los programas, requerimientos para enfrentarla, características de una estrategia eficaz y el mejor sistema de organización. Por estos motivos, y por no incluir el enfoque de género, aún no se han puesto de acuerdo en el diseño de políticas públicas exitosas.

La lucha contra la pobreza supone la existencia de un crecimiento económico con creación de empleos y de políticas sociales específicas complementarias a las económicas y de empleo, que abran oportunidades para que los sectores pobres se inserten de manera productiva en el proceso de desarrollo. Como se revisó en el capítulo 6, ello significa una estrategia social que asigne prioridad a la inversión en capital humano y programas que faciliten el acceso de las actividades productivas gestionadas en forma directa, por los sectores más desprotegidos (microempresas urbanas y rurales) a los programas regulares y los servicios formales de apoyo técnico y crediticio.

Los programas asistenciales que consisten en transferir ingresos económicos, alimentos y otros bienes indispensables para la subsistencia, por sí solos, no constituyen un verdadero instrumento

para combatir la pobreza, como es el caso del Programa Oportunidades, el cual se lleva aplicando cuatro sexenios (24 años) en México. Este programa asistencialista no constituye el verdadero instrumento para combatir la pobreza, representa tan solo un paliativo para evitar que las personas mueran de hambre. Por tanto, debiera aplicarse solo en situaciones límites o extremas e ir incorporando a las personas en esta situación, a los círculos virtuosos de productividad.

Pese a que no pueden definirse las características de una estrategia exitosa para la lucha contra la pobreza y sus consecuencias, ni existen recetas ni esquemas rígidos de solución, lo que sí se reconoce en esta investigación, que la pobreza se ha feminizado en las últimas cuatro décadas y es una seria advertencia para el diseño de la nueva política de igualdad entre mujeres y hombres en nuestro país. Por ello es urgente, realizar estrategias y programas que logren sacar a las mujeres de esta situación discriminatoria y les brinden oportunidades de trabajo para salir adelante.

Con relación a las conclusiones sobre la feminización de la pobreza, uno de los grandes hallazgos de esta investigación, es dar a conocer el punto de inflexión, donde se unen el ámbito de la pobreza y el ámbito laboral. Dicho punto se encuentra en el trabajo no remunerado, el cual constituye un concepto central en el análisis de la pobreza desde la perspectiva de género. Se ha argumentado que si bien no responde a la lógica monetaria, sí satisface necesidades y permite la reproducción social; y se ha defendido también su estrecha relación con los procesos de empobrecimiento de las mujeres.

Se concluye, por tanto, que mientras el Gobierno no reconozca que la pobreza en México, desde hace más de 40 años se ha feminizado, serán inútiles los esfuerzos que se hagan para combatirla. Por lo que se concluye que es necesario revisar los objetivos y la finalidad que persigue la política social. En su forma enunciativa pretende impulsar el desarrollo humano y el bienestar de la población mexicana, a través del fomento de la igualdad de oportunidades y la superación de las condiciones de pobreza para ayudar a los que no han podido superar los niveles de marginación.

Una de las críticas fundamentales dentro de la filosofía feminista, como se revisa en este capítulo 6, es percatarse que las mujeres en situación de pobreza reciben el 97% de las transferencias económicas y los hombres, ¿qué reciben a cambio? Dicha crítica sostiene que un programa diseñado con perspectiva de género es aquel que favorece por igual a mujeres y a hombres; así como la igualdad de oportunidades debe estar planeada para favorecer a ambos sexos por igual. En el caso del Programa Oportunidades, en ningún momento las reglas de operación consideran a los hombres como “beneficiarios” del mismo, por lo que a ellos no se les entregan transferencias económicas.

Otra de las críticas es reconocer que, en la década analizada 2001-2011, el Gobierno federal hace invisible o no da a conocer que las transferencias económicas que les da a las mujeres “están condicionadas” a realizar una serie de situaciones, lo que implica que solo reciben el dinero en efectivo las madres que aceptan quedarse en casa cuidando hijos y no tienen un trabajo remunerado. Para que dicha condición se cumpla ejercen un control de la mayoría de las madres que lo reciben, sobre todo en la realidad, al no tener constancia de que las personas salen de la pobreza, solo sirven para evitar que ni ellas ni su prole fallezcan por hambre.

No obstante, lo que logra el Programa Oportunidades, lejos de acortar la brecha de desigualdad de género o inclusive la económica, es el efecto contrario al esperado: el impacto en las comunidades de pobreza son altamente negativos porque se reafirman los roles estereotipados de género. En general, las personas en situación de pobreza se convierten en menesterosos: estiran la mano para recibir el donativo y no luchan por sacar a la familia de esta lamentable situación; o bien los esposos de las beneficiarias se postran ante un contexto que no pueden superar, pensando que ellas son las favorecidas por el Gobierno.

Por lo tanto, Oportunidades ha resultado ser solo un paliativo que no tiene la fuerza para superar las condiciones de pobreza. Lo preocupante es que dicho programa está concebido para ser el principal programa de combate a la pobreza en México. Como se dijo, durante la década 2001-2011 quedó demostrado que es solo un atenuante precario, a pesar de estar diseñado para contribuir a la protección de la salud, educación y alimentación de la familia. Sin embargo, este

instrumento político administrativo (Oportunidades) no ha podido ni podrá erradicar la pobreza en México.

En la práctica ha sucedido lo contrario, según datos de la CEPAL revisados en el capítulo 6, la pobreza y la indigencia crecieron en esta última década. Lo anterior se debe a que los programas asistencialistas están destinados al fracaso, al hecho de constatar que el Gobierno de México aún no reconoce la feminización de la pobreza y a que otros subsidios generalizados (como la CONASUPO) para apoyar las zonas rurales o urbanas con altos índices de marginación, por decreto presidencial en fechas anteriores a esta década, fueron extinguidos; por tanto, el Programa Solidaridad, en su versión Oportunidades, quedó mutilado.

Los programas asistencialistas para combatir la pobreza *per se* están destinados al fracaso. Es indispensable repensar esta estrategia política, planear y diseñar otros instrumentos político-administrativos para combatirla. En su rediseño la política pública debería recurrir a otros instrumentos que amplíen su cobertura y su radio de acción, así como brindar las mismas oportunidades de programas productivos a las mujeres y a los hombres.

En el mismo capítulo, el promotor de programas en Oaxaca (el estado más pobre de México), el Dr. Carlos Medina, señala que los hombres frente a Oportunidades caen en la simulación de trabajar al no recibir recursos económicos; por esta razón abandonan el hogar y se van a las ciudades o a trabajar al Norte (a EUA), o simplemente no trabajan para sostener a la familia como lo hacían antes. La situación es compleja, al no percibir Oportunidades sienten que son desplazados de su papel de proveedores y de ser la columna vertebral que sostiene moral y económicamente a la familia, por tanto el programa en estas condiciones pierde preponderancia. Ello confirma que Oportunidades refuerza los roles de género, sobre todo el de las mujeres dentro del ámbito privado.

Por un lado, la lucha contra situaciones adversas como la sequía, los altos costos de la producción agrícola, las inundaciones y la mala vocación del terreno para el cultivo, ya no representa un egreso fuerte para la familia. Aunado al Programa Oportunidades que perciben las mujeres, el cual no significa un logro personal que les dé la fuerza como sostén del hogar, situación que orilla a los hombres a caer en la simulación de trabajar o caer en los vicios, al

sentirse desplazados dentro del rol tradicional de la familia porque simplemente no tienen nada que arriesgar y se confían en que el recurso que les da Oportunidades que además, incluye a los hijos, los induce a abandonar el hogar.

Por otro lado, se reafirman en las mujeres los principales estereotipos que son: la sumisión, la obediencia y la subordinación a los hombres, los mismos que las condicionan a resignarse a seguir dentro del hogar para atender a la prole, a los adultos mayores y a los enfermos, sin darles la mínima oportunidad de abrirse nuevos horizontes y sin tomar en cuenta sus características, capacidades, destrezas o atributos que pudieran entrenarlas para conseguir algún trabajo remunerado fuera del hogar. Fomentan así, el retraso de ellas en el desarrollo comunitario.

Es un hecho que los hogares en pobreza no han salido esta gracias a Oportunidades. En México, nos dice el Dr. Medina:

“... No existe un registro de hogares matriarcados [*sic.*] que hayan salido de la pobreza. Los programas han sido mal manejados y así han llegado a las comunidades, en donde se simula lo que usted denomina “pobreza”, ya que recuerde que al habitar un espacio físico y formar parte del ecosistema (claro está sin excesos tecnológicos), las comunidades tienen autosuficiencia alimentaria y mientras [que] para ellos existan alimento y salud, no pueden considerarse pobres. Existen, en sus opiniones intangibles que hacen posible la existencia de las personas. Otra manera de ver el “éxito” de los programas sería checar la matrícula en las escuelas primaria, egreso de alumnos, nivel de escolaridad, entre otros, y lo anterior nos lleva al riesgo de que en los próximos años volvamos a tener un éxodo de los jóvenes hacia las ciudades.”

En el capítulo 7 se presenta una propuesta de política pública para combatir la desigualdad de género en México como resultado del análisis, la investigación y la discusión académica de esta política durante los primeros diez años de la creación de su Órgano rector. La propuesta trata de acortar las brechas de desigualdad en todos los ámbitos de la vida, al tiempo que pretende lograr un acercamiento real entre la ciudadanía y el Estado, a fin de lograr una interacción eficiente y directa en el diseño, implementación, desarrollo y evaluación de la política de igualdad de género. Asimismo se proponen los principales instrumentos para combatir la desigualdad de género, los cuales abarcan los principios jurídicos y rectores, la revisión y ajustes de las leyes que dan soporte a la política de igualdad de género, el diseño sistemático de la estructura de

políticas públicas con perspectiva de género; además de sus objetivos, implementación y evaluación en todas las áreas incluidas en la APF.

Al respecto, México ha ratificado los compromisos a los diferentes convenios y tratados internacionales firmados en relación con las políticas que se deben implementar para erradicar la discriminación a las mujeres. Por tanto es necesario reconocer esta política dentro de las normas internacionales, las cuales definen estándares mínimos de cumplimiento a nivel mundial. En ellos se establece orientación para la formulación de políticas públicas y otras herramientas legales necesarias para hacer cumplir la ley. Cabe señalar que en México los acuerdos y los tratados internacionales tienen fuerza de Ley federal, lo cual obliga a su cumplimiento.

En el mismo capítulo, se presentan otras herramientas necesarias para implementar la nueva política pública para la igualdad de género en México. Se define el próximo destino que debería tener el Instituto Nacional de las Mujeres y los institutos estatales y municipales que de él dependen; así como se presenta una propuesta al presupuesto nacional, el PEF con PEG y se esboza un presupuesto especial (por partidas presupuestales) para alcanzar la igualdad de género en cada una de las dependencias de la APF. En adición se presentan dos propuestas legislativas como soporte legal y jurídico de la política pública. Dichas leyes son el soporte jurídico para el nuevo Órgano rector de la política pública presentada y una segunda propuesta para adecuar la Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres.

Como parte del análisis es indispensable reconocer los obstáculos que han impedido el avance de la igualdad entre mujeres y hombres. De acuerdo con la información recabada se concluye que son tres los principales obstáculos: en primer lugar que no existe voluntad política para impulsar la igualdad entre mujeres y hombres, en segundo lugar es que no se cuenta con la fuerza sindical para apoyar la lucha de las mujeres por la igualdad; y por último, porque no se ha creado en México una masa crítica femenina que defienda los derechos que le corresponden.

Por ello, los cimientos de la arquitectura que habrán de sostener el nuevo Órgano rector de la política de igualdad de género desde la disciplina de la política pública, deberán propiciar cambios firmes y radicales en la APF y en la sociedad. La disciplina de la nueva política pública

será la maestra, la gran impulsora, la normativa y la reguladora de la nueva ciudadanía. El diseño de los horarios laborales para todos los trabajadores de México registrará los primeros resultados de la conciliación entre las mujeres y los hombres; los éxitos y los fracasos de las parejas los asumirán en un ambiente de igualdad, al tiempo que aceptarán sus obligaciones y disfrutarán de los beneficios de sacar adelante juntos a sus propias familias.

Al concluir el análisis realizado en esta investigación durante los primeros 10 años a partir de la implementación del INMUJERES, se concluye la urgente necesidad de fortalecer, reubicar y rediseñar el nuevo Órgano rector de la política de igualdad de género, así como revisar a fondo las leyes, los planes y los programas que conforman el marco jurídico y normativo, a fin de conocer si cumple a cabalidad con la misión para el que fue creado y si corresponde a los compromisos firmados en los acuerdos y tratados nacionales e internacionales. Por ello, fortalecer la política de igualdad entre mujeres y hombres constituye la punta de lanza para hacer la nueva política pública.

La razón estratégica para constituir este nuevo órgano rector será crear una oficina ejecutiva del más alto nivel jerárquico que dirija esta nueva política pública. Se habla de una nueva instancia ejecutiva, la cual tendrá que contar con el poder suficiente para dictar políticas, estrategias, planes, programas a las dependencias de la APF e influir en el presupuesto nacional. Se espera que durante el ejercicio de esta disciplina pública se tenga un impacto positivo en toda la sociedad.

Asimismo, para lograr el empoderamiento de las mujeres se sugiere rediseñar y reorientar las funciones de los institutos de mujeres. Se considera que deberían tener funciones específicas para capacitar a las mujeres hacia su nivelación educativa y hacia el trabajo. La función primordial será la educación continua y la capacitación de las mujeres en los temas que se requieran, como también será esencial fortalecer la participación ciudadana. Para ello se considera indispensable revisar la conformación de la Junta de Gobierno, instancia superior que decide el rumbo del instituto en sus reuniones trimestrales. Su nueva conformación logrará hacer ágil y efectiva las decisiones al integrar a 12 miembros activos de la sociedad civil con capacidad de decisión y con voto.

La gran recomendación para la creación del nuevo Órgano rector sería que sus mensajes formaran parte de la comunicación social de la Presidencia de la República. Así se trataría de proyectarla como una nueva política pública que busca la transformación de la ciudadanía, al dotarla de los recursos necesarios para que entre con vigor. Además será necesario vigilar su desarrollo y evaluar el impacto en la sociedad año con año para corregir el rumbo si es necesario.

La inclusión de los tres Poderes de la Unión y la convocatoria dirigida a la sociedad civil para que participen en la nueva política pública, serán los factores decisivos para impulsar y promover la igualdad entre mujeres y hombres en la sociedad mexicana. A partir de su integración se logrará la visibilidad de la desigualdad de género.

Como parte de la nueva propuesta y para asegurar su cabal eficiencia, se considera estratégico promover la creación del Observatorio en el Senado de la República para revisar y exigir el cumplimiento de la política de igualdad de género en la APF. Este es una instancia necesaria para trabajar en forma conjunta con el CEAMEG perteneciente a la Cámara de Diputados, esta cooperación reforzará e incluirán nuevas actuaciones para superar el nivel de exigencia en el desempeño de sus funciones.

Es necesario conocer y ampliar la experiencia que se tiene en otros países exitosos en esta materia; revisar estudios comparativos que permitan mejorar la calidad del empleo, enriquezcan la política laboral femenina y contribuyan a conocer medidas de acción positiva para lograr la permanencia de las mujeres en el ámbito laboral. Así como, será importante seguir apoyando acciones novedosas que fomenten el enfoque de género, y otras más que puedan constituirse como el conjunto de actuaciones de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. El objetivo de estas medidas es corregir la distribución desigual de oportunidades, beneficios y responsabilidades en una sociedad.

Si se piensa como analista político, la conclusión prioritaria ante la nueva política pública sería circunscribir la participación de la ciudadanía, es indispensable someter a debate las políticas públicas. Al considerar la inclusión de amplios sectores de la población en las políticas sociales, se da un paso firme hacia el fortalecimiento de las políticas públicas. Asimismo es necesario

interactuar con la ciudadanía hasta confeccionar una política a la medida de las circunstancias, sin duda, esta sería la estrategia exitosa. Negarles a los beneficiarios de la política esta posibilidad es caminar sin rumbo. Es importante reiterar que en la gobernanza, las políticas públicas se enriquecen con la participación ciudadana, lo que implicará revisar todos los procesos administrativos a fin de garantizar la incorporación, permanencia y promoción de las mujeres en sus áreas de trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

Marco legal regulatorio consultado

- Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (08-03-2008).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (05-02-1917).
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer- CEDAW, con sus reformas y adiciones (03-09-1981).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (05-02-1917).
- Convención de Belén do Pará (Brasil, 9-07-94).
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales DOF 14-01-2008.
- Código Federal Penal (DOF 14-08-1931, nueva reforma).
- Decreto de creación del Instituto Nacional de las Mujeres (DOF, 10-01-2001).
- Reglamento Interior del Instituto Nacional de las Mujeres (DOF, 23-06-2005).
- Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de las Mujeres (DOF, 17-09-2002).
- Manual de Organización del Instituto Nacional de las Mujeres (DOF, 05-11-2005).
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia (DOF, 01-02-2007).
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (DOF, 02-08-2006).
- Decreto de creación del Instituto Nacional de las Mujeres (DOF, 10-01-2001).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF, 02-02-2013).
- Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (DOF 12-01-2001).
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (DOF, 02-08-2006).
- Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (DOF, 11-03-2008).
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (DOF, 30-03-2006).
- Ley Federal del Trabajo (DOF, 01-04-1970).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF, 29-12-1976).
- Ley Federal de Entidades Paraestatales (DOF, 14-05-1986).
- Ley de Planeación (DOF 05-01-1983).
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (DOF 10-04-2003).
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (DOF 13-03-2002).
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (DOF, 12-01-2001).

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (DOF, 13-10-99).

Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (DOF 29-05-2000).

Ley Federal de las Entidades Paraestatales (DOF 27-12-2012).

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (DOF 30-03-2006).

Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (DOF, 11-03-2008).

Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres PROIGUALDAD 2008-2012 (DOF, 18-08-2009).

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 (DOF, 31-05-2007).

Política nacional de igualdad entre mujeres y hombres; balance y perspectivas, INMUJERES, Marzo de 2010.

Informe de Avances de Ejecución del PROEQUIDAD 2001-2006, INMUJERES, noviembre de 2006.

Presupuesto de Egresos de la Federación. Anexo 10 “Erogaciones para la Igualdad del PEF-2011”.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Diccionario de la Lengua Española. Decimonovena edición. Madrid, 1970: 478

Bibliografía especializada

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (ed.) (1996a) “El estudio de las políticas públicas” (estudio introductorio y edición), en *Antología de Políticas Públicas*. México. Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-74

----- (1996b) “Estudio introductorio 2^a”, en L. F. A. Villanueva (ed.). *La hechura de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-84.

----- (1996c) “Estudio introductorio 4^a”, en L. F. A. Villanueva (ed.). *La implementación de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-93.

----- (1996d) *El análisis y las hechuras de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa.

----- (2004) “Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio”, en *Sociología*. Año 19, número 54, enero abril de 200, pp. 15-37.

----- (2010a) *Política Pública*. Artículo manuscrito inédito.

----- (2010b) *Gobernanza, el nuevo proceso de gobernar*. Artículo publicado especialmente por la Fundación Friedrich Neumann-Stiftung fur die Freiheit. (ed.).

AMORÓS, C. (1985) *Hacia una crítica de la razón patriarcal*. Barcelona, Anthropos.

----- (1991a) “Mujeres, feminismo y poder”, en *Actas del Seminario Mujer y Poder*. Madrid, U.C. Madrid.

----- (1991b) “Patriarcalismo y razón ilustrada”, en *Razón y Fe*. Núm. 113-114, julio-agosto.

----- (1992) “Feminismo y Ética”, en *Isegoría. Revista de Filosofía Moral y Política*. Núm. 6.

----- (1995) “Espacio de los iguales, espacio de las idénticas. Notas sobre poder y principio de individuación”, en *Arbor*. Núm. 503-504.

----- (1997) *Tiempo de feminismo: Sobre feminismo, proyecto ilustrado y posmodernidad*. Madrid, Cátedra.

ANZALDÚA, G. (1987) *Borderlan/La Mestiza: The New Mestiza*. Aunt Lute Books.

ARELLANO, D. y CABRERO, E. (2005) “La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público”, en *Gestión y Política Pública*. vol. XIV, no. 3, México, CIDE.

ARIZA, M. y OLIVEIRA, O. de (2000) *Ya no soy la que dejé atrás... mujeres migrantes en República Dominicana*. México, UNAM/ Plaza y Valdés.

AUGER, I., (1996). "En el umbral del siglo XXI: las condiciones de Gobernabilidad de las Democracias Presidenciales Iberoamericanas", en *Documento Seminario Nuevos Estilos de Hacer Política y las Necesarias Reformas para la Gobernabilidad de Iberoamérica*. Santiago, Comisión Europea-Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia.

BARADACH, Eugene (1998) *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México, CIDE.

BARKER, E. (1958) *Reflexions on Government*. New York, Oxford University Press.

BARNERJEE, A. V. y DUFLO, E. (2012) *Repensar la pobreza: Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. México, Taurus.

BAUDELLOT, C. (2000) “Conclusión: nada está cerrado...”, en A. M. Maruani, C. Rogerat, y T. Torns (ed.), *Las nuevas fronteras de la desigualdad: Hombres y Mujeres en el mercado de trabajo*. Barcelona, Ivarría Editorial.

BAZÚA, F. y VALENTI, G. (1993). “Hacia un enfoque amplio de la política pública”, en *Revista de Administración Pública*. Núm. 84, México, INAP.

BEAUVOIR, S. (1999) *El Segundo Sexo*. Buenos Aires, Ed. Sudamericana.

BECKER, G. (1965) “A theory of the allocation time”, en *The Economic Journal*, vol. 75, núm. 299, pp. 493-517. Consultado el 3 de diciembre de 2011 en:

<http://www.apec.umn.edu/grad/jdiaz/A%20theory%20of%20Allocation%20of%20Time%20-%20Becker.pdf>

BELL, M. A. (2000) *La historia de las mujeres desde los textos*. Barcelona, Ariel.

BOBBIO, N. y otros (1976) *Diccionario de Política*, 10ª ed., Siglo XXI, México, p. 1190.

BOENINGER, E., (2005). “La Gobernabilidad: un Concepto Multidimensional”, en L. Tomassini (ed.) *¿Qué espera la sociedad del Gobierno?* Santiago, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Asociación Chilena de Ciencia Política.

BRAVO, R. (1998). *Pobreza y desigualdad de género. Una propuesta para el diseño de indicadores*. Documento de trabajo, SERNAM, Santiago.

BREILH, J. (1996) *El género entre fuegos: Inequidad y esperanza*. Quito, CEAS.

BUSTELO, M. (2001) *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los Gobiernos central y autonómicos en España 1995-1999*. Memoria de doctorado. Madrid, Universidad Complutense de Madrid.

CABRERO, E. (2000) “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México”, en *Límites de las políticas científicas en contextos cultural y políticamente diferentes. Gestión y Políticas Públicas*. Vol. XIIX, núm. 2, México, CIDE, segundo semestre.

CALVA, J. L. (2002) *Políticas Económicas para un desarrollo sostenido con equidad*. México, UNAM-Casa Juan Pablos.

CANTO Sáenz, R. (2000) *Políticas Públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana. Gestión y Política Pública*. Vol. IX, núm. 2, segundo semestre 2000.

CAREAGA, G. y JIMÉNEZ, P. (coord.) (2011) *La feminización de la pobreza en México*. H. Cámara de Diputados, Comisión de Equidad y Género, México.

COBO, R. (2007) “Feminismo e Ilustración”, en C. Amorós, y A. Miguel de (ed.) *Teoría Feminista: de la Ilustración a la globalización*. Madrid, Minerva ediciones.

COBB, R., J-K. Ross y M. H. Ross (1976), *Agenda Building as a Comparative Political Process*. *The American Political Science Review*. Vol. 70, núm. 1. 126-138.

CONAPO (2000) *Situación actual de la mujer en México*. México, Consejo Nacional de Población.

CONCORCET, DE GAUGES, DE LAMBERT y otros (1993) *La Ilustración olvidada: La polémica de los sexos en el siglo XVIII*. Madrid, Anthropos.

CHODOROW, N. (1984) *El ejercicio de la maternidad*. Barcelona, Gedisa.

DALTON, R. J. (1996) *Citizens Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Western Democracies*. Chatham, Chatham House.

DOWNS, A. (1993), *Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle*, Public Interest, vol. 28, pp.38-50. Traducción al español, “El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología”, en L. F. Aguilar, *Problemas Públicos y agenda de Gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa.

DURKHEIM, E. (1974) *Las reglas del método sociológico*. Buenos Aires, Editorial La Pléyade.

ERBING, L., E. N. Goldenberg y A. H. Miller (1980), *Front-Page News and Real-World Cues: A New Look at Agenda-Setting by the Media*. *The American Science Review*, vol. 74, pp.16-49.

FEIJOÓ, M. del C. (2003), *Desafíos conceptuales de la pobreza desde una perspectiva de género*. Documento presentado en la Reunión de Expertos sobre Género y Pobreza, Unidad Mujer y Desarrollo de CEPAL, CEPAL/OIT, Santiago de Chile.

FERNÁNDEZ VIÑAS, F. y otros (2009) *Metodología de la investigación en ciencias sociales*. México, Grupo Editorial Patria.

FLORES ORENDAIN, M. E., (2002) “Modernización de la administración pública en la globalización”, en J. M. MARTINELLI, *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. México, Plaza y Valdés.

FOUCAULT, M. (1992) *Historia de la Sexualidad: La Voluntad de Saber*. Madrid, Siglo XXI.

FRANCO, P. y otros (2011) *Metodología e investigación social con perspectiva de género*. Máster Universitario en Estudios Interdisciplinarios de Género 2010-2011, código 616012, 2º semestre, Universidad Rey Juan Carlos, Folia Consultores.

FRASER, N. y HONNET, A. (2003) *Redistribution or Recognition?: A Political-Philosophical Exchange*. Verso.

FREEMAN, H. y otros (2004) *Evaluation: a systematic approach*. SAGE.

FREIRE, P. (1976) *La educación como parte de la libertad*. Trad. Lilien Ronzoni. México, Siglo XXI.

GARCÍA, B. y OLIVEIRA, O. de (1994) *Trabajo femenino y vida familiar en México*. México, Colegio de México

GARRETÓN, M. A. (2001) “Redefinición de gobernabilidad y cambio político”, en *Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas-Síntesis*. Núm. 22, Madrid, Sociedad Editorial Síntesis, S.A.

GEVA-MAY, I. (2005) *Thinking like a policy analyst: Policy analysis as a clinical profession*. E.U.A., Palgrave Macmillan.

GÓMEZ, E. (1993) “Introducción” en *Género, mujer y la salud en las Américas*. Organización Panamericana de la Salud, Publicación científica 541, Washington.

GORDO, A. J. (2008) *Estrategias y prácticas cualitativas de investigación social*. Madrid, Pearson Educación.

GUERRERO, O. (1999) *Del Estado gerencial al Estado cívico*. México, Miguel Ángel Porrúa-UAEM.

HARAWAY, D. (1991) "A Cyborg Manifesto: Science, Technology, and Socialist-Feminism in the Late Twentieth Century", en *Simians, Cyborgs and Women: The Reinvention of Nature*. New York, Rutledge, pp. 148-181.

HÉRITIER, F. (2002) *Masculino/Femenino: El pensamiento de la diferencia*. Barcelona, Ariel.

HERNÁNDEZ-VELA, E. (1999) *Diccionario de Política Internacional*, 5ª ed., Porrúa, México, p. 606.

HOOKS, B. (2004) *The Will to Change: Men, Masculinity and Love*. Atria, Books.

HOWLETT, M. (1991) "Policy Instruments, Policy Styles, and Policy implementations: National approaches to theories of instruments Choice", en *Policy Studies Journal*, Vol. 19, no. 2, Spring, p. 1-21.

INGLEHART, R. (1971) *The silent revolution in Europe: Intergenerational change in postindustrial societies*, *The American Political Science Review*, vol. 65, pp. 991-1017.

INMUJERES (2008) *Glosario de género*. 2ª ed. Instituto Nacional de las Mujeres

KABEER, N. (1994) *Reversed Realities: Gender hierarchies in development thought*. Londres, Verso.

KELSEN, H. (1997) *Teoría Pura del Derecho*. México, Miguel Ángel Porrúa.

LABADO, S. (2007) *Cuatro mujeres en la Revolución Francesa: de Olympe de Gauges, Etta Palm, Théroigne de Méricourt y Claire Lacombe*. UBA, Biblos.

LAHERA, E. (2008) *Introducción a las políticas públicas*. 2ª. ed. México, Fondo de Cultura Económica (Breviarios, 538).

LAGARDE, M. (1997) *Los cautiverios de las mujeres: Madresposas, monjas, putas, presas y locas*. 3ª ed. México, Coordinación General de Estudios de Posgrado, UNAM.

----- (2003) “Mujeres cuidadoras: entre la obligación y la satisfacción”. Consultado el 3 de junio de 2012 en:

http://webs.uvigo.es/pmayobre/textos/marcela_lagarde_y_de_los_rios/mujeres_cuidadoras_entre_la_obligacion_y_la_satisfaccion_lagarde.pdf

----- (2012) *El feminismo en mi vida. Hitos, claves y topías*. México, INMUJERES DF. Consultado en <http://www.nodo50.org/mujeresred/IMG/pdf/ElFeminismoenmiVida.pdf>, el 16 de noviembre de 2012.

LAMAS, M. (2007) “El género es cultura”. Consultado el 15 de junio de 2012 en:

http://www.oei.es/euroamericano/ponencias_derechos_genero.php

LAMPHERE, L. y ROSALDO, Michelle (ed.) (1972) *Women, Culture, and Society*. California, Stanford University Press.

LEWIS, Oscar (1961) *Antropología de la pobreza: cinco familias*. México, Fondo de Cultura Económica.

LIJPHART, A. (1971) “Comparative Politics and the comparative Method”, en *The American Political Science Review*, Vol. 65, núm. 3, APSA, pp. 682-693.

MAJONE, G. (2005) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica.

MARTINELLI, J. M. (2002) *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, México, Plaza y Valdés.

MARTÍNEZ López, C. (1995) *Feminismo, ciencia y transformación social*. Granada, Editorial Universidad de Granada.

McCOMBS, M. E. y D. L. Shaw (1995) “The Evolution of Agenda Setting Research: Twenty-five Years in the Marketplace of Ideas”, en *Journal of Communications*, vol. 43. 58-67.

MEAD, M. (1985) *Adolescencia, sexo y cultura en Samoa*. Barcelona, Planeta-De Agostini.

----- (2006) *Sexo y temperamento en tres sociedades primitivas*. Barcelona, Paidós.

MEILLASSOUX, C. (1975) *Mujeres, graneros y capitales*. México, Editorial Siglo XXI.

MÉNDEZ, J. L. (coord.) (2010) *Los grandes problemas de México: Políticas públicas XIII*. México, El Colegio de México.

MIEDZIAM, M. (1995) *Chicos son, hombres serán*. Madrid, Editorial Horas y Horas.

MIGUEL, A. de (1994) “El conflicto clase-sexo-género en la tradición socialista”, en C. Amorós, *Historia de Teoría Feminista*. Instituto de investigaciones feministas, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.

----- (2004), “La situación de las mujeres en el espacio público”, en VVAA, *Género y ciudadanía: un debate*. Barcelona, Icaria-Acsur Las Segovias.

----- (2007) “Teoría feminista y movimientos feministas”, en C. Amorós y A. Miguel de (ed.), *Teoría feminista de la Ilustración a la globalización*. Madrid, Minerva Ediciones.

MOORE, H. (2002) *Antropología y feminismo*. Madrid, Cátedra.

NACIF, B. (2003) *Policy making under divided government in México*. Consultado en <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/305.pdf>, el 30 de octubre de 2012.

NUÑO G., L. (2010) *El mito del varón sustentador, orígenes y consecuencias de la división sexual del trabajo*. España, Icaria (Género y sociedad, 113).

ONG, A. (1987) *Spirits of Resistance and Capitalism Discipline: Factory Women in Malasia*. Albany. State University of New York Press.

ORTNER, S. (1972) “Is female to male as nature is to culture?”, en M. Z. Rosaldo y L. Lamphere (ed.), *Woman, Culture and Society*. California, Stanford University Press.

ONU Mujeres (2012) en *Justicia de Género: clave para alcanzar los objetivos del Milenio*, consultado el 20 de octubre de 2012 en <http://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2012/4/gender-justice-key-to-achieving-the-millennium-development-goals>

PARSONS, W. (2007) *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, FLACSO.

PNUD (1997) *Reconceptualising Governance*. Consultado en <http://mirror.undp.org/magnet/Docs/!UN98-21.PDF/Recon.htm>, el 27 de septiembre de 2012.

PULEO, A. H. (2005) “Patriarcado: ¿una organización social superada?”, en *Temas para el debate*. Núm. 133, diciembre, pp. 39-42.

RICHARDSON, J., GUSTAFSSON, G. y JORDAN, G (1982) “The concept of policy style”, en J. Richardson (Ed.) *Policy styles in Western Europe*, Londres, Allen and Unwin, pp. 12-13

RODHES, R. A. W. (1996) “The New Governance: Governing without Government”. *Political Studies*, XLIV, University of Newcastle-upon-Tyne, p. 652-667. (Ubicar al final de la tesis.)

ROLLER, E. (1995) *Political Agendas and Beliefs about the Scope of Governmet*, Oxford, Oxford University Press.

ROSALDO, M. (1974) “Woman, Culture and Society: A Theoretical Otherview” en M. Rosaldo y L. Lamphere (eds.), *Woman, Culture and Society*, Stanford University Press, pp. 17-42.

ROTH DEUBE, A.-N. (2006) *Políticas públicas. Formulación implementación y evaluación*. Bogotá, Ediciones Aurora.

----- (2009) “La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la ‘Red de Apoyo Social’”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Núm. 45, Caracas.

ROWLANDS, J. (1997) “Poder y empoderamiento”, *Comunidad Virtual de Gobernabilidad, Desarrollo Humano e Institucional*, disponible en <http://www.developmentinpractice.org/readers/spanish-readers/DiversidadSocial/rowlands.htm>., consultado el 24 de mayo de 2014.

RUANO DE LA FUENTE, J. M., 2002. *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, oct. 2002, Universidad Complutense de Madrid, pp. 8-11.

RUIZ, C. (1996) *Manual para la elaboración de políticas públicas*. México, Plaza y Valdés.

SALLÉ, M. Á. (2003) “Evaluación de políticas públicas. Aspectos, claves y género”, en *¿Cómo evaluar las políticas públicas desde la perspectiva de género?* Jornadas Bizkaia, Bizkaiko Foru Aldundia-Diputación Foral de Bizkaia, pp. 21-60.

SÁNCHEZ A. (1993) “El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas”, en *Perfiles Latinoamericanos*. México, FLACSO.

SEFCHOVICH, S. (2011) “Margarita Zavala de Calderón y las políticas públicas”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol. 11, núm. 3, México, ITAM.

SEN, A. K. (1999) *Development as a Freedom*. Oxford, Oxford University Press.

----- (2003) *Sobre ética y economía*. México, Alianza.

SMITH, Adam (1974) *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Argentina, BUAP.

SPIVAK, G. (1998) *¿Puede el sujeto subalterno hablar?* Trad. José Amícola, consultado el 25 de abril de 2012 en: <http://www.orbistertius.unlp.edu.ar/numeros/numero-6/traduccion/spivak>

SUBIRATS J. (2011) *Los grandes procesos de cambio y transformación social. Algunos elementos de análisis*. Barcelona, Hacer Editorial.

----- (2012) “Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta”. Conferencia Magistral al Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Cartagena de Indias, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012.

----- y otros (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

TAMAYO M. y CARRILLO E. (2005) *La formación de la agenda pública*. México, Codex-Colegio de México.

TETREAULT, D. V. (2012) “La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿Oportunidades para quiénes?”, en *Estudios críticos del desarrollo*. Vol. II, núm. 2, primer semestre de 2012, pp. 41–74. Consultado en <http://estudiosdeldesarrollo.net/critical/rev2/2.pdf>, el 21 de diciembre de 2012.

VALCÁRCEL (1997) *La política de las mujeres*. Madrid, Cátedra.

VARELA, N. (2005) *Feminismo para principiantes*. Barcelona, Ediciones B.

VÁSQUEZ, C. (2010) *Los Grandes Problemas de México*. México, Colegio de México.

VÉLEZ, G. (2011) *La construcción social del sujeto femenino. Un enfoque identitario-subjetivo*. México, Miguel Ángel Porrúa.

WOLLSTONECRAFT, M. (1994) *Vindicación de los derechos de la Mujer*. Madrid, Cátedra.

YOSHINO, K. (2011) “The New Equal Protection”, en *Harvard Law Review*. Vol. 124, Harvard.

SITIOS CONSULTADOS EN LA WEB

7° y 8° Informes consolidados de México sobre cumplimiento de la CEDAW

http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101179.pdf.

Banco Mundial

www.bancomundial.org.mx

CEDAW

Página principal

<http://www.cinu.org.mx/temas/mujer/cedaw.htm>

Varios sitios de interés de la CEDAW.

<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm>

<http://www.inmujeres.gob.mx/ambito-internacional/CEDAW.html>.

<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm>

<http://www.un.org/womenwatch/.../Beijing%20full%20report%20S.pdf>

<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm>

Censo Nacional de Población 2010

www.censo2010.org.mx/

Centro de Estudio para el adelanto de las Mujeres. Cámara de Diputados

http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_adelanto_de_las_mujeres_y_la_equidad_de_genero

http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/Inv_Finales_08/DP2/2_19.pdf

CEPAL (Comisión Económica para América Latina)

<http://www.eclac.org/>

www.cepal.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012DocICapIpdf

CEPAL/INMUJERES

<http://inmujeres.gob.mx/ambito-internacional/cepal.html>

CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Evaluación Social)

<http://web.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx#.UCxpqqBZe3E>

Conferencia ¿Qué estado, para qué igualdad?

http://www.eclac.ct/publicaciones/xml/6/40116/Que_Estado_para_que_igualdad.pdf

Conferencias Mundiales de la Mujer

<http://www.un.org/spanish/conferences/beijing/mujer2011.htm>

<http://www.un.org/spanish/conferences/Beijing/fs1.htm>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1/pdf>

DOF 05-02-1917

Convención de Belém do Pará, o Convención Interamericana para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Brasil, 06-1994

http://inmujeres.gob.mx/images/stories/belem_do_para/docs/estatuto_mecanismo.doc

[Estatuto del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia.](#)

[Presentación “Estatuto del MESECVI”](#)

[Reglamento del Comité de Expertas/os del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer](#)

[Informe Hemisférico \(MESECVI\)](#)

Definición legal de “igualdad”

<http://definicionlegal.com/definicionde/igualdaddeoportunidades.htm>

Descartes

http://es.wikipedia.org/wiki/Ren%C3%A9_Descartes

Equidad de Género, ciudadanía, trabajo y familia A. C. Análisis del Anexo 10 del PEF-2011, “Erogaciones para la igualdad entre Mujeres y Hombres”.

<http://www.equidad.org.mx/>

Foro Económico Mundial.

<http://www.weforum.org/>

Glosario de género

<http://www.inmujeres.gob.mx/...de-la.../glosario.html>

www.inmujeres.gob.mx

Glosario de género y salud. USAID

<http://www.unicef.org/lac/glosario.pdf>

Glosario de términos sobre género y derechos humanos

http://www.iidh.ed.cr/comunidades/derechosmujer/docs/dm_documentospub/glosario_genero.pdf

[f](#)

Glosario FIRE

<http://www.fire.or.cr/glosario.htm>

Governance system PNUD

<http://www.pnud.org.co/sitio>

Igualdad en la empresa

http://www.igualdadenlaempresa.es/c/document_library/get_file

Índice de Brecha de Género Mundial (IBGM) Traducción al español

<http://www.fundesa.org.gt/cms/content/files/publicaciones/Comunicado%20%20C3%8DNDICE%20DE%20BRECHA%20GLOBAL%20DE%20G%20C3%89NERO%202010%282%29.pdf>

Informe del Avance del PROIGUALDAD (2010)

<http://cedoc.inmujeres.gob.mx/Publicaciones.php>

INMUJERES. Otros informes, estudios, estadísticas, publicaciones en la materia

<http://cedoc.inmujeres.gob.mx/Publicaciones.php>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI. Información General del INEGI, marzo 2011.

<http://www.inegi.org.mx/>

<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/poblacion0>. (2013: 1)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf

DOF 30-03-2006

Ley Federal del Trabajo

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125.pdf>

DOF 01-04-1970

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

DOF 29-05-2009

Ley de Planeación

www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf

DOF 05-01-1983 (Actualmente, la Ley Federal de Planeación se encuentra en proyecto de reforma en la H. Cámara de Diputados.)

Ley del Instituto Nacional de las Mujeres

[http:// www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/88.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/88.pdf)

DOF 12-01-2001

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>

DOF 09-01-2006

Ley Electoral

SEGOB <http://www.ordenjuridico.gob.mx>; y de la SFP <http://www.normetca.gob.mx>

Leyes en México <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>

Ley Federal de las Entidades Paraestatales

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110.pdf>

DOF 14-05-1986

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

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>

DOF 01-02-2007

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH.pdf>

DOF 02-08-2006

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>

DOF 29-12-1976

Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la APF

www.scjn.gob.mx/2010/leyes/Documents/.../2010/Mayo/N310510.pdf

DOF 31 05 2010

Marco de Gestión.

<http://www.inmujeres.gob.mx>

México y las sociedades del Conocimiento. Competitividad con Igualdad de Género. PNUD.
México

http://www.equidad.scjn.gob.mx/.../Mexico_y_las_Sociedades_del_Conocimiento_PNUD_final.pdf

Norma Mexicana para la igualdad laboral en México

NMX-R-025-scfi-2009. Norma Mexicana para la certificación de las prácticas para la igualdad laboral entre mujeres y hombres.

<http://www.stps.gob.mx/anexos/NMXigualdadlaboral%entremujeresyhombres>

Objetivos de Desarrollo del Milenio

<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

Objetivos Estratégicos del PROIGUALDAD

Consultar en el Diario Oficial de la Federación del día 18 de agosto de 2009. Sitio en la web: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5105776, &fecha=18/08/2009 o en el Instituto Nacional de las Mujeres. Sitio en la web: <http://www.inmujeres.gob.mx>.

ONUMUJERES (UNWOMAN por sus siglas en inglés). Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

<http://www.unwomen.org/es>.

<http://www.inmujeres.org/ambito-internacional/OnuMujeres>

<http://www.unwomen.org/es/focus-areas/?show=Objetivos%20de%20Desarrollo%20del%20Milenio>.

<http://www.unwomen.org/wp-content/uploads/2012/04/UNIFEM-MDG-Brief-2010-SP.pdf>

Para consultar otras de las leyes mexicanas mencionadas en la tesis doctoral, se recomiendan los sitios en la web:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/> y/o <http://normateca.gob.mx>

<http://www.pnd.presidencia.gob.mx/>

http://www.Proigualdad_2008_-_2012_.pdf

<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm>

Plan Nacional de Desarrollo

<http://www.pnd.presidencia.gob.mx/>

<http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/>

Política nacional de igualdad entre mujeres y hombres. Balance y perspectivas

http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101163.pdf

Presidencia de la República Mexicana.

www.presidencia.gob.mx

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2011.pdf

DOF 07-12-2010

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de los Pueblos/ México.

<http://www.undp.org.mx/>

Programa Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres, PROIGUALDAD.

http://www.Proigualdad_2008_-_2012_.pdf

Programa Oportunidades

<http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/>

Seguro Popular

www.seguro-popular.gob.mx/

Sistema de Indicadores de Género.

<http://www.inmujeres.gob.mx/biblioteca-digital/estadisticas.html>

Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres (capítulo III de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres).

<http://www.impi.gob.mx/work/sites/IMPI/.../9/LEYGENERALIGUALDAD.pdf>

The Global Gender Gap Index

http://www3.weforum.org/.../WEF_GenderGap_IndexRankingAndComparison_2006-2010.pdf

The Global Gender Gap Report (GGGR)

http://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2010.pdf

Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social. PNUD, OIT, 2009.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_180267.pdf

UNICEF

<http://www.unicef.org.co/gobernadores/lineas/13.pdf>

ANEXOS

Anexo 1. Relación de nombres de personas entrevistadas

Como se puede observar a lo largo de la tesis doctoral, en diferentes ocasiones se realizaron entrevistas a distintas personas.

1. La Diputada Federal Sofía Castro Ríos, del Istmo de Tehuantepec, en el Estado de Oaxaca. Asesora para los temas relacionados con la pobreza. Se tomaron en cuenta comentarios generales.
2. El Dr. Carlos Medina Reyna a quien se entrevistó de manera telefónica el 12 de mayo de 2012. Así como también, se le envió un cuestionario, previamente elaborado, el cual respondió a cada pregunta. En el Capítulo 6, se integran fragmentos de sus respuestas. El Dr. Medina Reyna es Asesor de la Comisión Sur-Sureste, de la LXI Cámara de Diputados y Director de Programas Productivos para Mujeres en Oaxaca.
3. La Mtra. Alma Clarisa Rico, ella funge como Directora del Programa de Igualdad Laboral en la STPS, a quien se visitó en varias ocasiones en su oficina, durante el 2011 y durante el primer semestre del 2012. Ella contribuyó a la elaboración de datos estadísticos del Capítulo IV, en especial sobre los principales impactos en el ámbito laboral en México.
4. La Mtra. Luisa Emilia Reyes Zúñiga. Experta en transversalidad de la perspectiva de género, así como en elaboración de propuesta metodológicas para la elaboración de presupuestos con perspectiva de género. Labora en la Asociación Civil, Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A. C., Delegación de la Comisión Europea en México. México, 2009. Se visitó en su oficina en los meses de septiembre y octubre del 2011.
5. A 2 funcionarios de la Secretaría de la Función Pública quienes pidieron no revelar sus nombres. Ellos asesoraron en la elaboración del Diagnóstico de Género de la APF. Dichas entrevistas fueron realizadas en Agosto de 2011.

Anexo 2. El Comité de Expertas de la CEDAW

Con el fin de examinar los progresos realizados en su aplicación, el artículo 17 de la Convención establece la creación de un Comité integrado por 23 expertas elegidas por los Estados parte entre sus nacionales, quienes ejercen sus funciones a título personal, por un período de cuatro años y donde los Gobiernos se comprometen a cumplir todos y cada uno de los artículos que en esta Convención se estipulan.

Asimismo, el Comité tendrá la facultad de evaluar periódicamente, a manera de Observatorio Internacional, el cumplimiento de las metas establecidas para erradicar todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres. Dichas evaluaciones que se realizan cada 2 años, tienen un peso específico entre los países miembros, al conocer los avances y retrocesos que los países integrantes logran. Las evaluaciones de las expertas, se realizan en 2 vías, se considera como punto base, el reporte anual que presentan los países, así como, se realizan otras evaluaciones por organismos de la sociedad civil, quienes reportan a las expertas en distintos documento y se presenta este último análisis como el “informe sombra” que contrasta con los informes de los Gobiernos.

Para fines de esta tesis doctoral, se centran los artículos relacionados con el ámbito laboral, ratificados por el Gobierno de México. Y, estos son los siguientes:

- 1.- Adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo, a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:
 - a) El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;
 - b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo;
 - c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico;
 - d) El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo;
 - e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;
 - f) El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.

1. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:
 - a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil;
 - d) Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales;
 - e) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;
 - f) Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.

3. La legislación protectora relacionada con las cuestiones comprendidas en este artículo será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada según corresponda. Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños

Asimismo, México ratificó la Convención el 23 de marzo de 1981, año en el que entró en vigor en nuestro país. En apego al artículo 18 de la Convención, ha presentado ocho informes periódicos al Comité de Expertas sobre su aplicación en nuestro país”. En cumplimiento a las disposiciones y compromisos contraídos con la CEDAW, México ha emitido las leyes y la normatividad que conforman el Marco Jurídico de la Política de Igualdad entre Mujeres y Hombres, a fin de cumplir a cabalidad, con los compromisos internacionales contraídos que deberán regir el tema laboral. A continuación se menciona el Artículo 11 de los Compromisos firmados por México a la CEDAW, relativo al ámbito laboral:

Anexo 3. Objetivos Estratégicos del PROIGUALDAD 2009- 2012¹²⁴.

El Programa contempla 7 objetivos estratégicos orientados a lograr la igualdad entre mujeres y hombres:

Objetivo estratégico 1: Institucionalizar una política transversal con perspectiva de género en la administración pública federal, y construir los mecanismos para contribuir a su adopción en los poderes de la Unión, en los órdenes y en el sector privado. Este objetivo busca construir una administración pública que brinde condiciones de igualdad a mujeres y hombres en todos los ámbitos de la actividad de Gobierno, mediante la adopción de una política de transversalidad que involucre a la Federación, los poderes Legislativo y Judicial y el sector privado.

Objetivo estratégico 2: Garantizar la igualdad jurídica, los derechos humanos de las mujeres y la no discriminación, en el marco del estado de derecho. Se orienta a impulsar las condiciones para garantizar la igualdad de trato de mujeres y hombres ante la ley, así como la protección de los derechos de mujeres y hombres en forma igualitaria, con el apoyo de leyes vigentes en correspondencia con las convenciones internacionales.

Objetivo estratégico 3: Garantizar el acceso a las mujeres a la justicia, la seguridad y la protección civil. Busca crear las condiciones que propicien el conocimiento de los derechos humanos de las mujeres entre la población y faciliten la denuncia de delitos de género; fomentar una cultura de impartición de justicia con perspectiva de género que sea objetiva, igualitaria e imparcial, para garantizar el libre desarrollo de mujeres y hombres, y contribuir, de esta manera, a aumentar la confianza de la población en el marco legal y las instituciones que imparten justicia.

Objetivo estratégico 4: Garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Comprende las acciones para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres, mediante la aplicación de políticas públicas que brinden garantías para su seguridad e integridad física.

Objetivo estratégico 5: Fortalecer las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y reducir la desigualdad de género. Se enfoca a disminuir las brechas de desigualdad en el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas de mujeres y hombres, mediante la creación y fortalecimiento de condiciones que permitan acceder de forma igualitaria a los servicios básicos de educación y salud, a la obtención de créditos, a la tenencia de la tierra y a las oportunidades productivas, así como el acceso al empleo, con objeto de mejorar las condiciones de vida de las mujeres y coadyuvar a la superación de la pobreza.

Objetivo estratégico 6: Potenciar la agenda económica de las mujeres en favor de mayores oportunidades para su bienestar y desarrollo. Su finalidad es construir condiciones que propicien el reconocimiento de la contribución que han hecho las mujeres a la vida económica del país y el bienestar de la población, así como la eliminación de las barreras que limitan su plena participación en la economía nacional, a través de la aplicación de políticas públicas que brinden condiciones de igualdad y redunden en aumentar la competitividad de México en el mundo.

¹²⁴ Consultar los Objetivos estratégicos del PROIGUALDAD en la web, al final de esta tesis doctoral.

Objetivo estratégico 7: Impulsar el empoderamiento de las mujeres, su participación en espacios de toma de decisión en el Estado y consolidar la cultura democrática. Se orienta a que las mujeres y hombres vivan la democracia en forma igualitaria, con la posibilidad de acceder a cargos de elección popular y de toma de decisiones en todos los ámbitos de gobierno y poderes del Estado, a través de acciones coordinadas con los partidos políticos y organizaciones sociales, logrando el fortalecimiento de la vida democrática del país.

Anexo 4. Síntesis de los procesos de salud/enfermedad de las mujeres en la última década

En México, la ENIGH¹²⁵, capta el gasto de bolsillo en salud, en México, como el *gasto corriente monetario* en servicios de salud en los hogares, que incluye el ingreso utilizado en la compra de medicamentos y el pago de servicios médicos. De acuerdo con la ENIGH 2006, el porcentaje de gasto de bolsillo en salud del hogar, representa 2.6% (8 311 millones de pesos) respecto del gasto total mensual a nivel nacional. A pesar de que tanto los hogares con jefatura masculina como femenina gastan igual, en términos porcentuales, en montos absolutos la diferencia es muy amplia (\$6,483.5 millones en los de jefatura masculina contra \$1 827.4 millones en la femenina).

Una de las enfermedades que implica mayor gasto para las familias es el cáncer, siendo el incremento del *cáncer cervico-uterino* (Ca-cu) una de las principales preocupaciones a nivel internacional. De ahí, la relevancia de la detección oportuna del mismo, a través de la prueba de Papanicolaou (también conocida como prueba de Pap, Frotis de Pap o Citología Cervical). La mortalidad por Ca-cu ha descendido en el país durante los últimos años: El cáncer de mama (Ca-ma) es el tumor maligno más frecuente en las mujeres a nivel mundial. En México, la tasa de mortalidad por cáncer de mama (Ca-ma) se incrementó durante el periodo 2002-2008.

Morbilidad. Las principales causas de morbilidad femenina por egreso hospitalario están relacionadas con el embarazo, parto y abortos en México¹²⁶. El hallazgo de hipertensión arterial tuvo grandes diferencias por sexo, mientras en los hombres fue de 20.1%, en las mujeres fue de 12.1%. La mitad de los hombres de 60 años presenta hipertensión arterial y 60% de las mujeres la presentan de ese mismo grupo de edad. Acerca del hallazgo de los altos niveles de colesterol, las mujeres presentaron la prevalencia más alta, 19.5%, y los hombres 15.1%. En el caso específico de la hipercolesterolemia los porcentajes suben a 28.8 y 22.7 por ciento, respectivamente.

Mortalidad. En 2007 la diabetes *mellitus* representan la primera causa de muerte en México: 11.7% de las defunciones masculinas y 16.2% de las femeninas se deben a este padecimiento. Desde el año 2000, las principales causas de mortalidad de las mujeres han sido diabetes *mellitus*, enfermedades isquémicas del corazón y las enfermedades cerebro-vasculares. En el caso de los hombres, la diabetes *mellitus* y las enfermedades isquémicas del corazón invirtieron su orden de importancia, pasando la diabetes del segundo al primer lugar y la cirrosis y otras enfermedades hepáticas del hígado se mantienen en tercer lugar. Los tumores malignos son padecimientos que afectaban a personas en edad avanzada, sin embargo comienzan a afectar también a mujeres desde edades tempranas pues constituyen la segunda causa de muerte de las mujeres de 15 a 29 años, y la primera causa para las mujeres de 30 a 59 años. Para estas últimas, el cáncer de mama y el cáncer cérvico-uterino representan 47.5% de los tumores malignos.

Infecciones de transmisión sexual. Las infecciones de transmisión sexual (ITS) son un factor de riesgo para la adquisición de VIH/SIDA y causa de infertilidad, discapacidad y muerte. El virus del papiloma humano presenta la mayor tasa de incidencia de las ITS en los últimos años, lo cual representa un grave problema porque se trata de una infección que es transmitida por el hombre y

¹²⁵ ENIGH. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares

¹²⁶ Se excluyen la distribución de las causas de morbilidad para ambos sexos: los traumatismos y envenenamientos son la primera causa de morbilidad por egreso hospitalario y las causas que marcan diferencia por sexo la colelitiasis y colecistitis para las mujeres, mientras que las enfermedades del corazón para los hombres marcan las diferencia en las causas de morbilidad.

puede provocar en la mujer cáncer cérvico-uterino. En sociedades como la mexicana, el riesgo se incrementa debido a que un gran número de mujeres todavía no ejercen su sexualidad de manera libre, informada y protegida. Las tasas de incidencia de ITS son más grandes en las mujeres, en particular el virus de papiloma humano (VPH) muestra una desproporción notable: La tasa de incidencia de casos nuevos de VPH es de 1.7 por cada 100 mil hombres mayores de un año y la femenina es de 42.9 por cada 100 mil mujeres de las mismas edades.

VIH-SIDA. Las infecciones de transmisión sexual y específicamente el SIDA representan un grave problema de salud pública en nuestro país. De 1983, año en que se registraron los primeros casos de SIDA en México, a la fecha, se observa un incremento considerable en los casos registrados. En 2000, la tasa de mortalidad por SIDA fue 17.9 defunciones de hombres por cada cien mil hombres, y 2.9 defunciones de mujeres por cada cien mil mujeres. En 2003 la tasa masculina disminuyó a 16.8 y la tasa femenina aumentó ligeramente a 3.0 defunciones por cada cien mil mujeres. Para 2007 la tasa masculina descendió a 16.7 y la femenina permaneció casi igual, 3.3.

Mortalidad materna. Uno de los principales problemas de salud pública que afecta a las mujeres en edad reproductiva es la morbi-mortalidad materna, es decir, las muertes relacionadas con las complicaciones durante el embarazo, parto o puerperio. La mortalidad materna descendió en México de 89 muertes por cada 100,000 nacimientos en 1990, a 57.2 en 2008. Se trata de un descenso lento y un grave problema que debe atenderse especialmente si consideramos que la mayoría de las muertes maternas se evitarían con servicios de salud oportunos y de calidad.

Las principales causas de mortalidad materna registradas en 2007 fueron: enfermedad hipertensiva del embarazo (25.3 %); hemorragia del embarazo, parto y puerperio (24.3 %), causas obstétricas indirectas (22.1%) y aborto (7.4%).

Salud reproductiva. De acuerdo con la OMS¹²⁷, el concepto salud reproductiva se define como “el estado de completo bienestar físico, mental y social en todos aquellos aspectos relativos a la reproducción”. De acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en 2000 la tasa global de fecundidad (TGF's) era de 2.851 hijos por mujer, mientras que en 2009 es 2.072, es decir se ha aproximado a la tasa de reemplazo. El nivel educativo de las mujeres es un factor determinante de su fecundidad: a mayor instrucción, menor número de hijos.

Embarazos en mujeres adolescentes. La fecundidad en mujeres adolescentes ha descendido de manera lenta pero significativa: En 1970, 13.8% de las mujeres de 15 a 19 años tuvieron al menos un hijo, porcentaje que disminuyó a 11.4% en 2005.

¹²⁷ OMS. Organización Mundial de la Salud

Anexo 5

La Feminización de la Pobreza. IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 1995.

La pobreza en el mundo perjudica sobre todo a las mujeres

Un logro importante de la Conferencia de Beijing ha sido el reconocimiento por los Gobiernos de que algunos aspectos de la pobreza están vinculados al género. Ello ha dado lugar a los esfuerzos que se realizan por reorientar las políticas de erradicación de la pobreza de manera que aborden específicamente las necesidades de la mujer, especialmente en las zonas rurales. También ha conducido a la introducción de una definición más amplia de la pobreza, en la que no sólo se toman en cuenta las necesidades básicas mínimas, sino que incluye también la denegación de oportunidades y opciones.

La inmensa mayoría de los países que han presentado informes sobre la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing se han referido a las muchas iniciativas emprendidas en esta esfera. Como ejemplo podría citarse:

En Uganda se da por supuesto que la meta de erradicar la pobreza masiva antes del año 2017 sólo se podrá alcanzar integrando la perspectiva de género en todas las actividades del plan nacional de acción para la erradicación de la pobreza.

En Camerún, Madagascar y el Níger han identificado a las mujeres como uno de los grupos beneficiarios en sus programas nacionales de erradicación de la pobreza.

El Senegal ha proporcionado capacitación a los funcionarios ejecutivos de categoría superior en relación con la incorporación de una perspectiva de género en los planes sectoriales de desarrollo.

En 1998, el Ministerio de Asuntos Sociales dedicó recursos a proyectos especiales para el fomento de las capacidades empresariales entre las mujeres.

En su política de asistencia para el desarrollo, Dinamarca exhorta a que se incluya una perspectiva de género en todos los programas.

Singapur ha puesto en práctica un plan para el mejoramiento de la situación de las familias poco numerosas, cuyo fin es facilitar el acceso de las familias de bajos ingresos a la educación y la vivienda.

La mujer y la mundialización

Los efectos negativos de la mundialización de la economía mundial repercuten en forma desproporcionada sobre la mujer. La vinculación cada vez mayor de la economía a los mercados mundiales a menudo 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.

China ha informado de que gracias al amplio enfoque adoptado con respecto a la erradicación de la pobreza, la población pobre ha disminuido de 65 millones en 1995 a 42 millones en 1998. El 60% de las personas que se han liberado de la pobreza está integrado por mujeres.

Zambia, como la mayoría de los países africanos, está procurando paliar los efectos negativos de los programas de ajuste estructural sobre las mujeres. Está ejecutando un programa de acción social que pagará los servicios de educación y salud que se presten a la mujer.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), establecido en México en 1997, ofrece asistencia a las mujeres pobres en las esferas del empleo, la educación, la salud y la alimentación.

La introducción de un salario mínimo en los Estados Unidos y el Reino Unido ha beneficiado a 5,7 millones y 1,3 millones de mujeres, respectivamente.

En Georgia, un análisis de los efectos de las inversiones macroeconómicas y las políticas tributarias sobre la mujer sirvió para formular políticas encaminadas a amortizar los efectos negativos de las transformaciones económicas sobre la mujer.

En Alemania, un proyecto experimental de asistencia a las madres solteras sin hogar integró a esas mujeres en la sociedad y les proporcionó empleo.

La clave de los cambios

La potenciación del papel económico de la mujer es un factor de importancia crítica para liberar a millones de personas que están atrapadas en el círculo de la pobreza y el hambre. Proporcionando a la mujer acceso a las oportunidades económicas y educacionales, así como la autonomía necesaria para aprovechar esas oportunidades, se superaría un importante obstáculo que entorpece la erradicación de la pobreza.

La concesión de préstamos, especialmente micro-préstamos, ha llegado a ser una estrategia muy popular que ha obtenido buenos resultados en la erradicación de la pobreza. Según el Informe sobre la pobreza, 1998 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en la actualidad los sistemas de concesión de micro-préstamos benefician a unos 10 millones de mujeres en todo el mundo. A continuación figuran algunos ejemplos de lo que se ha realizado desde la celebración de la Conferencia de Beijing:

- En 1997, en los Estados Unidos se concedieron más de 10.000 préstamos, por un total de 67.000 millones de dólares, a mujeres empresarias.
- En Belice, el Banco del Pequeño Agricultor y la Pequeña Empresa concedió a mujeres el 29% de sus préstamos. El Japón concedió préstamos sin interés a 27.000 mujeres de las zonas rurales.
- Desde 1994, el 96% de las mujeres palestinas que participaban en proyectos agrícolas se ha beneficiado de los programas de préstamos.

- En Trinidad y Tobago, la Corporación de Fomento de la Pequeña Empresa ha concedido el 65% de sus préstamos a mujeres.
- En el Sudán, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) ha proporcionado capital inicial para el establecimiento de empresas comerciales para elevar el nivel de vida de las mujeres de bajos ingresos.
- En Vietnam, un proyecto que ha contado con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha beneficiado a más de 60.000 mujeres de 198 comunas y 28 provincias, al concederles pequeños préstamos y proporcionarles conocimientos básicos sobre actividades en materia de generación de ingresos.

La Plataforma de Acción de Beijing también exhortó a los países a "emprender reformas legislativas y administrativas con miras a conceder a las mujeres pleno e igual acceso a los recursos económicos, incluido el derecho a la herencia y la posesión de tierras". Sin embargo, el progreso realizado en esa esfera ha sido lento. Sólo un número reducido de países --entre ellos Bolivia, Malasia, la República Unida de Tanzania y Zimbabue-- han modificado sus leyes para posibilitar a la mujer el acceso a la herencia de tierras.

Hogares encabezados por mujeres.

Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo se ha producido un aumento en el número de hogares encabezados por mujeres. Por lo general se asume que los hogares encabezados por mujeres que no tienen acceso a remesas provenientes de hombres que trabajan son más pobres que los hogares encabezados por hombres. En la Ley del presupuesto de 1998, Italia asignó 250 millones de liras con el fin de garantizar un ingreso básico a las familias pobres, la mayoría de las cuales estaban encabezadas por mujeres.

- En la República Islámica de Irán y Japón se han asignado fondos a programas que integran los hogares encabezados por mujeres de las zonas rurales al empleo productivo.
- En Singapur se ha puesto en práctica un plan para el mejoramiento de la situación de las familias de bajos ingresos, especialmente las encabezadas por mujeres, con el fin de facilitarles el acceso a la educación y la vivienda.
- Grecia ha instituido subsidios en beneficio de los hogares que tienen a una mujer como jefe de familia.

Anexo 6. Las Conferencias Mundiales de Mujeres, auspiciadas por Naciones Unidas

A partir de la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer convocada por Naciones Unidas y realizada en la ciudad de México, se realizaron tres más en el último cuarto de siglo, las cuales han contribuido a situar la causa de la desigualdad de género, en el centro de los temas de la agenda mundial. Dichas conferencias han unido a la comunidad internacional, en torno luchar por el adelanto de las mujeres y a considerarla como una fuerza dinámica, generadora de cambios y de transformaciones en la ciudadanía mundial, al incorporar a las mujeres en todas las esferas de la vida pública y privada. La lucha en favor de la igualdad entre los géneros estaba aún en sus primeras etapas cuando surgieron las Naciones Unidas en 1945. Los esfuerzos emprendidos han pasado por diversas etapas, cambios y transformaciones, desde considerar a las mujeres, casi en forma exclusiva, en función de las necesidades de su propio desarrollo, hasta reconocer sus contribuciones esenciales a todo el proceso de desarrollo, así como a procurar la potenciación de su papel y la promoción de su derecho a la participación plena en todos los niveles de la actividad humana.

Las Conferencias Mundiales auspiciadas por las Naciones Unidas siguen a la vanguardia y respaldan el tema de lograr el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género en el mundo, es la manera pragmática para fomentar la comunicación entre ellas y entre las naciones, así como para fomentar la relación entre las mujeres líderes de los países.

A 17 años de haberse realizado la Plataforma de Acción de la IV Conferencia de Mujeres, celebrada en Pekín (China-1995) y en la que 189 países firmaron el compromiso de promover la participación de las mujeres en la política y en los órganos de decisión, siendo el gran objetivo, lograr la igualdad entre mujeres y hombres, en todos los ámbitos de la vida, vale la pena hacer un recuento numérico de la situación que guarda el empoderamiento de las mujeres en México, conocidas las cifras a 10 años de ésta Declaración. El promedio de mujeres parlamentarias en el mundo fue de 15.7%. Solo los países nórdicos mantienen porcentajes superiores al 40%. En el caso español, la representación de las Cortes Generales es del 34%, a partir de las elecciones del 2004 y en referencia al Poder Ejecutivo, solo dos países Suecia y España mantienen la paridad entre mujeres y hombres, como lo afirma Vélez Bautista, (2011).. En relación a México a ocupar cargos de 2º nivel jerárquico, siendo el primero la Presidencia de la República, se cuenta solo con 2 Secretarías de Estado y el Congreso en las últimas elecciones, han logrado alcanzar el 37% de mujeres parlamentarias, en julio 2012. Se espera que el nuevo Gobierno que inicia el 1º de diciembre de este mismo año, incluya a más mujeres en su gabinete.

Algunos comentarios sobre resultados de Conferencias y Tratados Internacionales

El primer comentario, se destaca que en la Región, a partir del CIM en 2010, han sido 4 mujeres electas democráticamente para dirigir los destinos de sus países y ellas son: Laura Chinchilla en Costa Rica, Kamla Persad-Bissessar en Trinidad y Tobago y Dilma Rousseff en el Brasil, junto con Cristina Fernández de Kirchner de Argentina, su acceso al poder, representa el 52% de la población en América Latina gobernado por una mujer.

En la conferencia así titulada: ¿qué Estado para que igualdad? se aborda con especial énfasis el trabajo de las mujeres, que va de la mano de varios ámbitos que conducen y regulan la vida. Señala el trabajo remunerado, así como el doméstico y el de los cuidados que no son

remunerados. Advierte que, para que la mujer se inserte y logre estar frente a la igualdad con el hombre en el trabajo remunerado de la sociedad; se requiere que el hombre contribuya a hacer más ligera la carga de trabajo no remunerado, que la mujer realiza en su hogar y que aún pesa sobre sus hombros.

Resalta también, que se concluyó que para lograr la igualdad, es necesario que las mujeres participen plenamente en la vida política de sus países, en todos los niveles de toma de decisión, que tengan una vida libre de violencia, donde se respete su cuerpo y decidan libremente acerca de la reproducción.

Síntesis de las Conferencias Mundiales de Mujeres

A manera de síntesis, se puede mencionar que la IV Conferencia Mundial realizada en Pekín, China en 1995, marcó un hito en la historia de las mujeres. Dos décadas después de la Conferencia de México, la cual fue planteada la estructura básica de la desigualdad en la relaciones entre mujeres y hombres, en especial, la situación en la que vivían la mayoría de las mujeres y su impedimento para el acceso a los recursos económicos. Es, en esta Conferencia, donde se produce la gran transformación fundamental, al reconocer la necesidad de trasladar “el centro de atención de la mujer, al concepto de “género” (tratar en forma igualitaria a las mujeres y a los hombres) y declarar así, que “toda la estructura de la sociedad y todas las relaciones entre hombres y mujeres tenían que ser re-evaluadas” a fin de potenciar, a plenitud, el papel de la mujer para ocupar el lugar que le corresponde en términos de igualdad frente al hombre, en todos los aspectos de la vida. Este cambio representó una reafirmación sólida frente al respeto a los derechos de la mujer, que significan el goce de los derechos humanos, y la igualdad de género, como una cuestión de interés universal y de beneficio para toda la Humanidad.

La Conferencia aprobó por unanimidad la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, que es un programa para potenciar el papel de la mujer y representa un momento decisivo para el adelanto de las mujeres en el siglo XXI. En su Plataforma de Acción se identificaron doce esferas de especial preocupación que consideran y representan los principales obstáculos para el adelanto de las mujeres y que exigen la adopción de medidas concretas por parte de los Gobiernos y la sociedad civil en general.

Estas son las doce esferas:

- la mujer y la pobreza;
- la educación y la capacitación de la mujer;
- la mujer y la salud;
- la violencia contra la mujer;
- la mujer y los conflictos armados;
- la mujer y la economía;
- la participación de la mujer en el poder y la adopción de decisiones;
- los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer;
- los derechos humanos de la mujer;
- la mujer y los medios de comunicación;
- la mujer y el medio ambiente;
- la niña.

Al aprobar la Plataforma de Acción de Beijing, los Gobiernos se comprometieron a incluir de manera efectiva la dimensión de género en todas sus instituciones, políticas o privadas, a los procesos de planificación y de adopción de decisiones. Lo que significa, que antes de adoptar las decisiones o se ejecuten los planes o se ejerzan los presupuestos nacionales, se debería hacer un análisis sobre el impacto, las consecuencias y las repercusiones que se tendría sobre los hombres y sobre las mujeres en cada uno de los proyectos a desarrollar, con los recursos económicos que se van a recibir para el ejercicio fiscal anual. En base a estos efectos, se definirían las necesidades que tendrían ambos sexos. Por ejemplo, al momento de planear una carretera, no se trataría de hacer una para mujeres y otra para hombres, sino que al incorporar la perspectiva de género tanto a la planeación como a la presupuestación, se consideraría como impacta a los hombres y como a las mujeres el monto que se solicitará para realizarla. Es decir, cómo se podrá distribuir el trabajo en partes iguales, de tal manera que fortalezca tanto a los hombres como a las mujeres. Es a partir de esa planeación, lo que permitiría buscar mujeres profesionistas en ingeniería para ocuparlas en el desarrollo de la carretera y se sumaría también otro tanto de mujeres para realizar trabajos de pavimentación y otras labores.

En este sentido, es digno reconocer, el avance sustantivo logrado en la IV Conferencia Mundial de las Mujeres, Beijing, 1995, en la cual se logró introducir, como criterio fundamental, el empoderamiento de las mujeres, considerado como el paso definitivo para el avance hacia la igualdad de género. Los Gobiernos de todo el mundo, reconocieron la dimensión de este fundamental criterio, el cual revaloriza la aportación que hacen las mujeres a la economía de sus países, a la sociedad y al núcleo familiar.

Anexo 7. La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares.¹²⁸

La ENDIREH 2006, revela que 43% de las mujeres del país han sido víctimas de violencia por parte de sus parejas. El porcentaje de mujeres mexicanas de 15 años y más que señaló haber tenido algún incidente de violencia en el ámbito laboral, como acoso, hostigamiento o abuso sexual es de 30%. El 16% del total de las mujeres reportó haber sufrido discriminación, hostigamiento, acoso o abuso sexual en la escuela.

En los espacios comunitarios: calle, mercado, transporte, cine, iglesia, tienda, hospital y otros 40% de las mujeres se ha enfrentado con algún tipo de violencia: 42% ha padecido violencia sexual y 92% intimidación. El 18% de las mujeres mexicanas mayores de 15 años ha sufrido discriminación en alguna dependencia pública y 18% ha sido víctima de acoso laboral. En la escuela, los porcentajes correspondientes son 9% y 8% respectivamente, mientras que en el hogar los porcentajes son 7% y 10%, respectivamente.

Estas dos formas de violencia son más comunes en las empresas privadas, en el comercio, en bancos y otros servicios privados, en donde el porcentaje de mujeres que han sufrido discriminación laboral aumenta a 39%, y el porcentaje de mujeres que han sufrido acoso laboral asciende a 43%. En las fábricas o maquilas los porcentajes correspondientes son 22% y 14% respectivamente.

Mujeres casadas o unidas. Del total de mujeres casadas o unidas, 60% ha sufrido algún tipo de violencia patrimonial, ejercida en su contra ya sea por algún familiar u otra persona. A lo largo de la relación con su última pareja, la violencia emocional es la de mayor prevalencia entre las mujeres: 40% de las mujeres casadas o unidas la ha padecido y 55% del total de mujeres alguna vez unidas. Le siguen en orden de importancia la violencia económica que tiene prevalencia en 28% de las mujeres casadas o unidas y en 45% de las mujeres alguna vez unidas; después la violencia física que ocurre entre 21% y 39% respectivamente, y finalmente la violencia sexual con una prevalencia de 8% y 23%, respectivamente. Un gran porcentaje de mujeres mayores de 15 años casadas o unidas enfrenta algún tipo de violencia, 35%; el porcentaje más alto se encuentra en el grupo de las mujeres más jóvenes de 15 a 34 años (45%).

El nivel de instrucción no restringe el sometimiento a la violencia de género pues del total de mujeres que tienen nivel de escolaridad primaria, 37% ha padecido algún incidente de violencia. En las mujeres que tienen escolaridad secundaria la proporción asciende a 43%, y del total de mujeres que tienen estudios superiores a la secundaria 38% se ha enfrentado a situaciones de violencia.

Las mujeres casadas o unidas que participan en el mercado de trabajo enfrentan en mayor medida incidentes de violencia (44%) con respecto a las mujeres que sólo se dedican a los quehaceres del hogar (38%). La violencia de género es más frecuente en el ámbito urbano que en el rural. Del total de mujeres casadas o unidas residentes en localidades urbanas, 42% ha sufrido algún incidente de violencia mientras que en el ámbito rural el porcentaje es 33%. La violencia

¹²⁸ Fuente: INEGI, Resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH, 2006).

de género es más común entre las mujeres casadas o unidas que no hablan lengua indígena (40%), con respecto a las mujeres que hablan alguna lengua o dialecto (33%)

Anexo 8. Los Derechos¹²⁹ de las mujeres

Derechos humanos

La noción de derechos humanos se corresponde con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado. La sociedad contemporánea reconoce que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, derechos que éste, o bien tiene el deber de respetar y garantizar o bien está llamado a organizar su acción a fin de satisfacer su plena realización. Estos derechos, atributos de toda persona e inherentes a su dignidad, que el Estado está en el deber de respetar, garantizar o satisfacer son los que hoy conocemos como derechos humanos.

Derechos civiles y políticos

Los derechos civiles y políticos tienen por objeto la tutela de la libertad, la seguridad y la integridad física y moral de la persona, así como de su derecho a participar en la vida pública. Por su naturaleza son considerados derechos de carácter individual, inmediatamente exigibles y cuyo respeto representa para el Estado una obligación de respuesta, susceptible de control jurisdiccional.

Se trata en esencia, de derechos que se ejercen frente –y aun contra- el Estado y proveen a su titular de medios para defenderse frente al ejercicio abusivo del poder político, en ese sentido, basta constatar un hecho que los viole y que sea legalmente imputado al Estado para que este pueda ser considerado responsable de la infracción. Su vigencia depende, en buena medida, de la existencia de un orden jurídico que los reconozca y garantice.

Algunos de los **derechos civiles y políticos** son:

- Derecho a la vida: contra la privación de la vida y la "desaparición"
- Derecho a la integridad física: contra la tortura
- Derecho a la libertad: contra la esclavitud y la detención ilegal
- Derecho a la igualdad ante la ley
- Derecho a la libertad de expresión
- Derecho a que se respete la vida privada
 - Derecho a vivir sin violencia en la familia; no se permite la violencia familiar contra las mujeres, los niños y niñas o las personas ancianas.
- Derecho al acceso a la información.
- Derecho a la libre circulación (refugiados, exiliados, emigrados, desplazados)
- Derecho a una nacionalidad
- Derecho a ejercer cualquier actividad
- Derecho a elegir y ser electo / a
- Derecho a la libertad de reunión o asociación
- Derecho a la honestidad administrativa (contra la corrupción de los gobernantes y

¹²⁹ Derechos. Significa promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

funcionarios públicos)

Derechos económicos, sociales y culturales

Los derechos económicos, sociales y culturales, se refieren a la existencia de condiciones de vida y de acceso a los bienes materiales y culturales en términos adecuados a la dignidad inherente a la familia humana. Por su naturaleza, al conjunto de estos derechos se le atribuye más bien un carácter colectivo.

Estos, a diferencia de los civiles y políticos, son derechos exigibles solo en la medida en que el Estado disponga de los recursos para satisfacerlos, puesto que las obligaciones contraídas en este ámbito son de medio o de comportamiento. De ahí, que el control del cumplimiento de este orden de obligaciones implica algún tipo de juicio sobre la política económico-social de los Estados, cuestión que escapa, regularmente, a la esfera judicial. Es por ello que la protección de tales derechos, suele ser confiada a instituciones más político-técnicas que jurisdiccionales.

Algunos **derechos económicos, sociales y culturales**:

Derechos económicos:

- Derecho al trabajo
- Derecho a buenas condiciones laborales
- Derecho a un salario justo
- Derecho a la libertad de trabajo: Contra el trabajo forzado, la prostitución y la servidumbre por deudas
- Derecho a la libertad y organización sindical
- Derecho a la propiedad

Derechos sociales:

- Derecho a comer y a vestirse
- Derecho a tener una vivienda digna
- Derecho a gozar de salud y atención médica
- Derecho a educarse
- Derecho a vacaciones y divertirse sanamente.

Derechos culturales:

- Derecho a disfrutar de la creación artística del propio pueblo
- Derecho a los beneficios de la ciencia y de los avances de la técnica
- Derecho al propio idioma
- Derecho a la propia cultura
- Derecho a la propia religión

Derechos de las mujeres

En primera instancia, se parte de la noción fundamental de que los derechos de las mujeres están integrados dentro del ámbito global de los derechos humanos para todo ser humano, hombre o

mujer.

En segunda instancia, con el movimiento feminista se abrió el debate sobre los derechos con perspectiva de género, y se evidenció que el “género” no solo se refería a “las maneras en las cuales los roles, las actitudes, los valores y las relaciones con respecto a los niños y niñas, mujeres y hombres se construyen en las sociedades...”; sino que además el “género” también construye instituciones sociales como el derecho, la religión, la familia, la ideología, etc., en las que se crean posiciones sociales distintas para una asignación desigual de derechos y responsabilidades entre los sexos.

El desarrollo de la perspectiva de género, contribuyó a visibilizar las relaciones de poder entre los sexos y, por lo tanto, la discriminación padecida por las mujeres en todas las esferas sociales. De esta forma se empezaron a visibilizar toda una gama de “intereses y necesidades humanas”, lo mismo que violaciones a los derechos humanos, sentidas mayoritariamente por mujeres y que no eran perceptibles desde la perspectiva androcéntrica.

Por lo tanto los derechos de las mujeres hacen referencia al conjunto de “intereses y necesidades” de la población femenina develados por el debate promovido desde la perspectiva de género y que, en el contexto de los derechos humanos, constituyen una ampliación de los derechos humanos de forma específica para la población femenina. Esto le da un carácter inclusivo al tema de los derechos humanos universales, lo que se entiende como un avance sustantivo en dicha materia.

Derechos reproductivos

Son un conjunto de derechos relativos a las decisiones sobre la propia vida reproductiva de manera libre e informada y ejercer el control voluntario y seguro de la fertilidad, libre de discriminación, coerción y / o violencia. Implica el derecho a disfrutar de los niveles más altos de salud sexual y reproductiva.

En términos prácticos, es el derecho de toda pareja o de hombres o mujeres a decidir en forma individual, libre y responsablemente el número de hijos y los espacios temporales entre los nacimientos.

Estos deben ser concebidos dentro del ámbito global de los derechos humanos y, de forma especial tomando en cuenta el derecho de las mujeres a su salud reproductiva. Esto significa considerar el derecho a la vida de cada mujer relacionado con no morir por causas evitables relacionadas con el embarazo o el parto, así como su derecho a la integridad personal, libre de una vida de violencia y de la explotación sexual; su derecho a la intimidad y la vida privada; el derecho a la igualdad y la no discriminación por razones de género; el derecho al matrimonio y a fundar una familia; el derecho a la educación, que incluye la de carácter sexual y reproductiva; el derecho a la información adecuada y oportuna en todos los campos de su vida; el derecho a modificar las costumbres discriminatorias contra la mujer; y, el derecho a disfrutar del progreso científico en el área de la reproducción humana, que incluye el derecho a no ser objeto de experimentación en ese mismo campo.

En resumen, se trata de una visión integradora del derecho a la “salud reproductiva”, que no se limita solamente a los aspectos individuales de la mujer o de la pareja, sino que se amplía en el

espacio social y cultural en que se desenvuelven, para de ese modo aspirar a procrear en un ambiente de mayor seguridad individual y colectiva.

Anexo 9. Dos Propuestas Legislativas

Dos Proyectos de Ajustes y modificaciones a las Leyes:

- a) **LEY DEL ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO**
- b) **LEY GENERAL PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES**

A continuación se presenta el proyecto de ajustes y modificaciones a la Ley del Órgano rector de la Política de Igualdad de Género. El proyecto de AJUSTES a la Ley Órgano rector de la Política de Igualdad entre Mujeres y Hombres, es de elaboración propia y los cambios están marcados con letras mayúsculas:

- a) **LEY DEL ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO**

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Centro de Documentación, Información y Análisis

LEY DEL ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

TEXTO VIGENTE

Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el día ¿??????

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice:
Estados Unidos Mexicanos

Presidencia de la República.

FELIPE CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS",

DECRETA:

LEY DEL ORGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO

Capítulo I Disposiciones Generales

Artículo 1.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en toda la República, en materia de IGUALDAD DE GÉNERO, IGUALDAD DE DERECHOS E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

ENTRE HOMBRES Y MUJERES, en los términos del Artículo Cuarto, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2.- Se crea el ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO EN MÉXICO, 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.

Artículo 3.- Son sujetos de los derechos HOMBRES Y MUJERES. ESTA LEY garantiza EN ESPECIAL A todas las mujeres mexicanas y extranjeras que se encuentren en el territorio nacional, y las mexicanas en el extranjero, sin importar origen étnico, edad, estado civil, idioma, cultura, condición social, discapacidad, religión o dogma; A GOZAR DE LOS DERECHOS CIVILES Y HUMANOS EN IGUALDAD DE CONDICIONES A LOS HOMBRES, ASÍ COMO A PARTICIPAR EN programas, servicios y acciones que se deriven del presente ordenamiento.

Artículo 4.- El objeto general de ESTE ÓRGANO RECTOR, es promover y fomentar las condiciones NECESARIAS que posibiliten la no discriminación, LA NO VIOLENCIA, EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES, ASÍ COMO el ejercicio pleno de todos los derechos CIVILES Y HUMANOS CONSAGRADOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA A TODAS LAS MUJERES, EN TODOS LOS NIVELES SOCIOECONÓMICOS; A GOZAR DE LA igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; y A LOGRAR su participación IGUALITARIA en la vida política, cultural, económica y social del país.

La función de los poderes públicos debe estar regida desde la triple perspectiva y por los criterios fundamentales de la política de igualdad de género que son: LA NO DISCRIMINACIÓN Y LA NO VIOLENCIA A LAS MUJERES Y LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS, CONCEBIDOS DE LA SIGUIENTE MANERA:

- 1. NO DISCRIMINACIÓN:** LOS PODERES PÚBLICOS EN MATERIA DE IGUALDAD, CONCEBIDOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE MÉXICO, PERSIGUEN DESDE SIEMPRE, PRINCIPIOS DE JUSTICIA SOCIAL, LAS DISTINTAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO SON UNA REALIDAD COTIDIANA. EN CONSECUENCIA, ES NECESARIO DEFINIR LÍNEAS DE ACCIÓN QUE MEJOREN LA POSICIÓN SOCIAL DE LAS MUJERES Y SI ES POSIBLE SEAN REPARADORAS AL DAÑO OCASIONADO.
- 2. NO VIOLENCIA A LAS MUJERES**
LA VIOLENCIA ES UNO DE LOS PROBLEMAS SOCIALES MÁS AGUDOS QUE PADECEN MILLONES DE MUJERES EN TODO EL MUNDO. DESDE FINALES DE LA DÉCADA DE LOS SETENTA, LAS MUJERES SE ORGANIZARON EN AGRUPACIONES PARA LLAMAR LA ATENCIÓN DE LA SOCIEDAD Y DEL ESTADO SOBRE ESTE FENÓMENO, Y MEDIANTE DIVERSAS ESTRATEGIAS EXPRESAN QUE ESTA VIOLENCIA NO ES UN ASUNTO “ÍNTIMO”, SINO SÍNTOMA DE LA DESIGUALDAD, PODER E INEQUIDAD ENTRE LAS MUJERES Y LOS HOMBRES. POR LO QUE SE DEBE COMBATIR E ERRADICAR.
- 3. IGUALDAD**
LA IGUALDAD CONCEBIDA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, DEBE SER CONSIDERADA COMO UN VALOR EN SÍ MISMO. DESDE ESA PERSPECTIVA LA INCORPORACIÓN DE LAS MUJERES EN TODAS LAS ESTRUCTURAS DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS SON FUNDAMENTALES PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA MODERNIZACIÓN SOCIAL.
- 4. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES**
EL CRITERIO IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ES UNA FORMA DE JUSTICIA SOCIAL QUE PROPICIA QUE UN SISTEMA ES SOCIALMENTE JUSTO CUANDO TODAS LAS PERSONAS-HOMBRES Y MUJERES SON IGUALES ENTRE SÍ, TIENEN BÁSICAMENTE LAS MISMAS POSIBILIDADES DE ACCEDER AL BIENESTAR SOCIAL Y POSEEN LOS MISMOS DERECHOS POLÍTICOS Y CIVILES. ES UN CRITERIO FUNDAMENTAL QUE PROHÍBE LA DISCRIMINACIÓN Y PROMUEVE LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES. DEBE APLICARSE EN TODOS LOS SECTORES, PRINCIPALMENTE EN LA VIDA ECONÓMICA, SOCIAL, CULTURAL Y FAMILIAR.

Así como:

5. FEDERALISMO

Criterio FUNDAMENTAL que contribuye al desarrollo de programas y actividades, en base al fortalecimiento institucional de las dependencias responsables de la IGUALDAD de género en los estados y municipios del país. Y, al fortalecimiento de vínculos con los poderes legislativo y judicial tanto federal como estatal del nuevo ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD GÉNERO

Estos Criterios FUNDAMENTALES deberán acompañar a la nueva política pública, aunados a los PRINCIPIOS RECTORES, LOS QUE EMANAN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES, FIRMADOS EN SU OPORTUNIDAD CON EL GOBIERNO DE MEXICO. ESTOS SON:

Asimismo, El ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO EN MÉXICO, PERSIGUE Y SE INSPIRA EN OCHO PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA DE GÉNERO, QUE SON LOS SIGUIENTES: DEMOCRACIA, GOBERNANZA, CIUDADANÍA, EMPODERAMIENTO, CORRESPONSABILIDAD, CONCILIACIÓN, TRANSVERSALIDAD E INNOVACIÓN, los cuales SE DESCRIBEN A CONTINUACIÓN:

1. DEMOCRACIA

ES EL PRINCIPIO RECTOR QUE ENTIENDE A LA DEMOCRACIA COMO LA FORMA DE ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD, CENTRADA EN QUE LA TITULARIDAD DEL PODER RESIDE EN LA TOTALIDAD DE LOS CIUDADANOS Y DONDE LA TOMA DE DECISIONES RESPONDE A LA VOLUNTAD COLECTIVA MEDIANTE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DIRECTA O INDIRECTA QUE LE CONFIEREN LEGITIMIDAD A LOS REPRESENTANTES. EN SENTIDO AMPLIO, DEMOCRACIA ES UNA FORMA DE CONVIVENCIA SOCIAL EN LA QUE LOS CIUDADANOS/AS SON LIBRES E IGUALES Y LAS RELACIONES SOCIALES SE ESTABLECEN DE ACUERDO A MECANISMOS CONTRACTUALES.

2. GOBERNANZA

PRINCIPIO RECTOR QUE APUNTA A LA NECESIDAD O CONVENIENCIA DE UN NUEVO PROCESO DIRECTIVO DE LA SOCIEDAD, MÁS QUE A LA REPRODUCCIÓN DEL PROCESO DIRECTIVO ESTRUCTURADO POR LA ACCIÓN DEL GOBIERNO, AÚN MAS, SI ESTÁ DOTADO CON LA TOTALIDAD DE LAS CAPACIDADES REQUERIDAS. EL SUPUESTO BÁSICO DE LA GOBERNANZA ES LA NOCIÓN DE QUE EN LAS ACTUALES CONDICIONES SOCIALES EL GOBIERNO ES UN AGENTE DE DIRECCIÓN NECESARIO PERO INSUFICIENTE, PARA QUE LA SOCIEDAD TENGA DIRECCIÓN SE REQUIERE, VALORAR E INTEGRAR LAS CAPACIDADES DE LOS ACTORES SOCIALES, EN PARTICULAR, SUMAR A LAS MUJERES EN LOS ASUNTOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO SOCIAL. LA GOBERNANZA ESTARÁ DIRIGIDA POR POLÍTICAS PÚBLICAS, SIENDO LA POLÍTICA DE GÉNERO EL PILAR DE LA MODERNIZACIÓN DEL PAÍS.

3. CIUDADANÍA

EL NUEVO PROCESO DE GOBERNAR, TRAE POR CONSECUENCIA UN NUEVO MODELO DE CIUDADANÍA, LO QUE EN CONCORDANCIA CON LA IGUALDAD DE GÉNERO, PROCURAN UNA SOCIEDAD MÁS JUSTA, LIBRE Y SOBERANA. ESTE PRINCIPIO RECTOR REUBICAN A LAS MUJERES Y A LOS HOMBRES EN EL NUEVO CONTEXTO SOCIAL, CON OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES COMPARTIDAS, DEJANDO ATRÁS LA CONSIGNA DE QUE: SOLO LO MASCULINO DEBA SER CONSIDERADO COMO LA REFERENCIA UNIVERSAL Y LA MEDIDA DE LA EXPERIENCIA HUMANA.

EL PRINCIPIO RECTOR DE CIUDADANÍA ABARCA LAS ACTUACIONES EN EL PODER POLÍTICO Y LA PARTICIPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES EN TODOS LOS ÁMBITOS DE LA

SOCIEDAD Y DE SU COMUNIDAD EN PARTICULAR; ASÍ COMO COMPRENDE EL AMPLIO DISFRUTE DE LOS DERECHOS CIVILES Y SOCIALES. SIGNIFICA ERRADICAR LA VIOLENCIA DE GÉNERO, LA DISCRIMINACIÓN LABORAL Y SALARIAL Y PROCURA LA REPRESENTACIÓN PARITARIA EN EL PODER POLÍTICO Y EN EL ECONÓMICO.

4. EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES

EL PRINCIPIO RECTOR DE EMPODERAMIENTO POSEE LA DOBLE VERTIENTE; POR UNA PARTE, REFERIDA A LA CAPACIDAD DE LAS MUJERES PARA ACCEDER A PUESTOS DE ALTA DIRECCIÓN, DONDE PARTICIPEN EN LA TOMA DE DECISIONES, Y, POR OTRA, A LA REVALORIZACIÓN DE LA APORTACIÓN DE LAS MUJERES. ES POR ELLO QUE EL PRINCIPIO DE EMPODERAMIENTO EN SU FORMA MÁS SENCILLA ESTÁ RELACIONADO CON LA REMUNERACIÓN A SU TRABAJO. EQUIPARARLO CON EL HOMBRE, BAJO EL PRINCIPIO DE "IGUAL TRABAJO, IGUAL SALARIO". EL PRINCIPIO RECTOR DE EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES ABARCA ACTUACIONES EN LAS ÁREAS DE EDUCACIÓN, EMPLEO, PARTICIPACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA, ASÍ COMO VINCULA LA AUTONOMÍA QUE DEBEN GOZAR DIRECTAMENTE AL DE CIUDADANÍA. Y, BRINDA A LAS MUJERES RESPETO PARA ADOPTAR SUS PROPIAS DECISIONES EN TODOS LOS ÁMBITOS DE SU VIDA. LA AUTONOMÍA DEBE SER ASUMIDA POR LAS PROPIAS MUJERES Y RECONOCIDA POR LA SOCIEDAD.

5. CORRESPONSABILIDAD SOCIAL

ES EL PRINCIPIO RECTOR QUE LOGRARÁ EL CAMBIO SOCIAL EN MÉXICO, AL RESPETARLO NACERÁ LA NUEVA CIUDADANÍA. SE BASA EN LA RELACIÓN QUE SE ESTABLECE ENTRE TODOS LOS SECTORES Y ACTORES QUE INTERACTÚAN EN SOCIEDAD Y QUE, SON A LA VEZ, CORRESPONSABLES DE GARANTIZAR LOS DERECHOS SOCIALES Y CIVILES DE LAS Y LOS CIUDADANOS. ESTE PRINCIPIO RECTOR OBSERVA UNA SOCIEDAD ORGANIZADA Y ABIERTA QUE LOGRA ACEPTAR LAS NUEVAS NORMAS Y REGLAS ENTRE EL SECTOR PRIVADO Y EL SECTOR PÚBLICO EN ESPECIAL. DESTACAN LOS ACTORES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL QUE PARTICIPAN EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, CON LAS DISTINTAS INSTANCIAS DEL GOBIERNO.

CON EL FIN DE GARANTIZAR QUE LAS MUJERES GOCEN DE LOS DERECHOS CIVILES Y SOCIALES, SE HACE NECESARIO QUE EL GOBIERNO COADYUVE CON ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS PARA QUE LOS HOMBRES COMPARTAN LAS RESPONSABILIDADES, DEBERES Y LOS QUEHACERES PROPIOS DEL ÁMBITO PRIVADO. REQUIERE DE LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA FAMILIAR Y LABORAL SEA COMPARTIDA CON IGUALDAD DE FUNCIONES EN LOS CUIDADOS Y EN LAS RESPONSABILIDADES FAMILIARES.

6. CONCILIACIÓN ENTRE LA VIDA FAMILIAR, LABORAL Y PERSONAL

PRINCIPIO RECTOR FUNDAMENTAL Y ESTRATÉGICO PORQUE FACILITA LA CONSECUCCIÓN DE LA IGUALDAD EFECTIVA ENTRE MUJERES Y HOMBRES. SE DIRIGE A CONSEGUIR UNA NUEVA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA SOCIAL Y ECONÓMICO DONDE MUJERES Y HOMBRES PUEDAN HACER COMPATIBLES LAS DIFERENTES FACETAS DE LA VIDA: EL EMPLEO, LA FAMILIA; EL OCIO Y EL TIEMPO PERSONAL.

PRINCIPIO QUE SE FUNDAMENTA EN UNA CORRESPONSABILIDAD SOCIAL EN LA QUE INTERVIENEN LOS DIFERENTES AGENTES SOCIALES, CADA UNO DE ELLOS, ASUMIENDO Y DESEMPEÑANDO UN PAPEL DETERMINADO Y PARTICIPANDO EN EL DESARROLLO DE DIFERENTES MEDIDAS Y ESTRATEGIAS DIRIGIDAS A BUSCAR LA ARMONÍA ENTRE LOS INTERESES Y LAS NECESIDADES DE LAS PERSONAS, MUJERES Y HOMBRES.

7. TRANSVERSALIDAD DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

PRINCIPIO RECTOR QUE BUSCA MODIFICAR TODAS LAS FORMAS DE ACTUACION DE LA POLÍTICA, AL INTRODUCIR EL MODO O LA MANERA QUE SE ADOPTEN O SE TOMEN COMO REFERENCIA LAS EXPERIENCIAS, EL CRITERIO, LAS APORTACIONES DE LAS MUJERES, SU MODO DE ACTUAR, DE DIRIGIR Y SU CONOCIMIENTO.

PARA ELLO, SE REQUIERE REALIZAR MODIFICACIONES ESTRUCTURALES, AL OBLIGAR A LOS PODERES PÚBLICOS A ACTUAR EN FORMA COORDINADA ENTRE SÍ AL INTERIOR DE LAS DEPENDENCIAS DE LA APF. CUANDO SE SITÚA EL OBJETIVO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN EL CENTRO DE TODAS LAS DISCUSIONES, FUNCIONES, ACTUACIONES Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS.

8. INNOVACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA

LA INNOVACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA IMPULSORA DE SISTEMAS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN NUNCA ANTES IMAGINADOS, FORMAN PARTE DE LOS PRINCIPIOS RECTORES QUE FORTALECERÁN EL CAMBIO SOCIAL. SU DOMINIO CONFIERE UN ENORME PODER Y LAS MUJERES HAN ESTADO EXCLUIDAS O RELEGADAS DE DICHOS ÁMBITOS POR MEDIO DE BARRERAS FORMALES E INFORMALES. PARA SUPERAR LA DOMINACIÓN MASCULINA DEL SISTEMA DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA, DEL DISEÑO Y FUNCIONES DE SUS PRODUCTOS (TEORÍAS, INTERPRETACIONES, DATOS ESTADÍSTICOS, OBJETOS O RELACIONES), ES ESENCIAL QUE ABRA LAS PUERTAS Y BRINDE LA OPORTUNIDAD DE PARTICIPACIÓN Y EL ACCESO DE LAS MUJERES AL NÚCLEO DURO DE LA PRÁCTICA CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA, A FIN DE RE-DISEÑARLA E INTRODUCIR LA PERSPECTIVA QUE CONTEMPLA LAS NECESIDADES DE LAS MUJERES.

Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD GÉNERO EN MÉXICO, A:

- **Junta de Gobierno:** la Junta de Gobierno DEL ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE GÉNERO
- **Presidencia:** la Presidencia del ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE GÉNERO
- **Secretaría Ejecutiva:** la persona titular de la Secretaría Ejecutiva del ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE GÉNERO
- **Consejo Consultivo:** el Consejo Consultivo del ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE GÉNERO.
- **Consejo Social:** el Consejo Social del ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE GÉNERO.

Conceptos:

- **Género:** CATEGORIA QUE DEFINE LAS DIFERENCIAS SEXUALES. SE refiere a los valores, atributos, roles y representaciones que la sociedad asigna a hombres y mujeres.
- **IGUALDAD de género:** principio FILOSÓFICO 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 igualitaria de las mujeres en la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar.
- **Perspectiva de género:** concepto que se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la IGUALDAD de género.

Ubicación. El ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE GÉNERO estará ubicado en la SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Y FORMARÁ PARTE DE DE UNO DE LOS EJES CENTRALES DE LA POLÍTICA NACIONAL.

Temporalidad. ES DE ESPERARSE QUE CON EL IMPULSO DE ESTA NUEVA LEY Y A PARTIR DE SU ENTRADA EN VIGOR, EL ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE GÉNERO TENGA UNA DURACIÓN NO MAYOR A 10 AÑOS.

Artículo 6.- El ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE GÉNERO tendrá como objetivos específicos, los siguientes:

I. La promoción, protección y difusión de los derechos de las mujeres y de las niñas consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales ratificados por México, en particular los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres.

La promoción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, y la participación de la sociedad, destinadas a asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación hacia las mujeres;

II. La coordinación, seguimiento y evaluación de los programas, proyectos y acciones, y la concertación social indispensable para su implementación.

La ejecución de la política PÚBLICA, de coordinación permanente entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las autoridades estatales, municipales y de los sectores social y privado en relación con las mujeres.

La evaluación de los programas, proyectos y acciones para la no discriminación y la IGUALDAD de género, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias;

III. La promoción de la cultura de la no violencia, la no discriminación contra las mujeres y de la IGUALDAD de género para el fortalecimiento de la democracia.

La representación del Gobierno federal en materia de IGUALDAD de género y de las mujeres ante los Gobiernos estatales y municipales, organizaciones privadas, sociales y organismos internacionales, y

IV. La promoción y monitoreo del cumplimiento de los tratados internacionales celebrados en términos de lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La ejecución de programas de difusión e información para las mujeres de carácter gratuito y alcance nacional, que informen acerca de los derechos de las mujeres, procedimientos de impartición de justicia y, proporcionen orientación sobre el conjunto de políticas públicas y programas de organismos no gubernamentales y privados para la IGUALDAD de género.

Artículo 7.- El ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE GÉNERO tendrá las siguientes atribuciones:

I. Apoyar la formulación de políticas públicas gubernamentales e impulsar las de la sociedad, para alcanzar la IGUALDAD ENTRE LOS GENEROS;

II. Impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la planeación nacional del desarrollo, programación y presupuesto de egresos de la federación;

III. Estimular la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas y en la elaboración de programas sectoriales o, en su caso, institucionales específicos, así como en las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal;

IV. Impulsar la incorporación de la perspectiva de género en el programa anual de cada Dependencia y Entidad de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, así como de los sectores en general vinculados con estos instrumentos, para la ejecución de sus programas sectoriales o, en su caso, institucionales específicos;

- V. Procurar, impulsar y apoyar el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, así como el fortalecimiento de mecanismos administrativos para el mismo fin;
- VI. Proponer, EN LA NUEVA GOBERNANZA, UN CAMBIO EN EL MODELO JERÁRQUICO DE GOBERNAR, MEDIANTE MANDO Y CONTROL HACIA UNO DESCENTRALIZADO, HORIZONTAL, INTERDEPENDIENTE, RELACIONAL, INTERACTIVO, PARTICIPATIVO, EN RED, EN EL QUE LOS ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS, GUBERNAMENTALES Y SOCIALES, PRACTIQUEN FORMAS DE DIÁLOGO CON LA CIUDADANÍA A FIN DE LOGRAR LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS.
- VII. DESARROLLAR EL NUEVO PROGRAMA NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y NO DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES A LA LUZ DE LA DISCIPLINA DE LA POLÍTICA PÚBLICA, A FIN DE SUBIR EL TEMA A LA AGENDA NACIONAL, REALIZAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA ASÍ COMO evaluar periódica y sistemáticamente la ejecución de LA MISMA;
- VIII. Establecer y concertar acuerdos y convenios con las autoridades en los tres PODERES DE LA UNIÓN para promover, JUNTO con la participación de los sectores social y privado, las políticas, acciones y programas que se establezcan en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres;
- IX. Propiciar y en su caso, participar en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores en la firma y cumplimiento de los instrumentos acordados en el ámbito internacional y regional, relacionados con la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres;
- X. Difundir y dar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contraídas con Gobiernos o entidades de otros países o con organismos internacionales relacionados con la IGUALDAD de género y las mujeres;
- XI. Promover entre los Poderes de la Unión y la sociedad, acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina y la erradicación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, en los ámbitos de la vida social, económica, política y cultural;
- XII. Establecer vínculos de colaboración con las Cámaras de Diputados y de Senadores del H. Congreso de la Unión, con los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para impulsar acciones legislativas que garanticen el acceso equitativo y no discriminatorio al desarrollo, y la tutela de sus derechos humanos;
- XIII. INDUCIR A LAS ORGANIZACIONES DE SINDICATOS A PROMOVER LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN SUS RESPECTIVAS ÁREAS Y CONSTITUIRSE EN ALIADAS DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES.
- XIV. Establecer relaciones permanentes con las autoridades responsables de la procuración de justicia y de la seguridad pública de la Federación y Entidades Federativas, para proponer medidas de prevención contra cualquier forma de discriminación femenina;
- XV. Establecer vínculos de colaboración con las instancias administrativas que se ocupen de los asuntos de las mujeres en las entidades federativas para promover y apoyar, en su caso, las políticas, programas y acciones en materia de IGUALDAD de género y de igualdad de oportunidades para las mujeres;
- XVI. Concertar y suscribir acuerdos de colaboración con organismos gubernamentales, no gubernamentales, públicos y privados, nacionales e internacionales y con la banca multilateral, para el desarrollo de proyectos que beneficien a las mujeres;
- XVII. Propiciar las condiciones necesarias para legitimar, ante las instituciones del Estado, la relevancia de impulsar políticas públicas con perspectiva de género, que contribuyan a la superación de las diversas formas

- de discriminación contra las mujeres y, promuevan las condiciones sociales adecuadas para garantizar a las mujeres el ejercicio efectivo de sus derechos;
- XXVIII. Actuar como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las autoridades estatales, municipales, y de los sectores DE LA SOCIEDAD en materia de IGUALDAD de género y de igualdad de oportunidades para las mujeres, cuando así lo requieran;
- XIX. Promover la ejecución de acciones para el reconocimiento y la visibilidad pública de las mujeres, así como para la difusión a nivel nacional e internacional de las actividades que las beneficien;
- XX. Promover estudios e investigaciones para instrumentar un sistema de información, registro, seguimiento y evaluación de las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales de las mujeres en los distintos ámbitos de la sociedad;
- XXI. Participar y organizar reuniones y eventos para el intercambio de experiencias e información tanto de carácter nacional como internacional sobre los temas de las mujeres;
- XXII. Promover, difundir y publicar obras relacionadas con las materias objeto de esta Ley;
- XXII. Promover las aportaciones de recursos provenientes de dependencias e instituciones públicas; organizaciones privadas y sociales; organismos internacionales y regionales; Gobiernos de otros países y particulares interesados en apoyar el logro de la IGUALDAD de género;
- XXIII. Impulsar la cooperación nacional e internacional, para el apoyo financiero y técnico en la materia de IGUALDAD de género, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- XXIV. Emitir informes de evaluación periódica para dar cuenta de resultados en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y políticas del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres;
- XXV. Actualizar periódicamente el diagnóstico sobre la situación de las mujeres, en relación con los avances del Programa y la operatividad del mismo, y
- XXVI. Las demás que le señale el Estatuto Orgánico DE ESTE ÓRGANO RECTOR.

Artículo 8.- Las oficinas centrales ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE GÉNERO tendrán su domicilio legal en la Ciudad de México, Distrito Federal Y DEPENDERÁ DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

Artículo 9.- El ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE GÉNERO se integrará con una Junta de Gobierno, una Presidencia, una Secretaría Ejecutiva y las estructuras administrativas que establezca su Estatuto Orgánico. Asimismo, contará con dos órganos auxiliares de carácter honorífico, que serán: el Consejo Consultivo y el Consejo Social.

Capítulo II

De la Estructura Orgánica y Funcional del ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE GÉNERO.

Artículo 10.- El ORGANO RECTOR contará con LA SIGUIENTE ESTRUCTURA PARA SU administración:

- I. La Junta de Gobierno;
- II. La Presidencia;
- III. La Secretaría Ejecutiva;
- IV. El Consejo Consultivo;
- V. El Consejo Social, y
- VI. La Contraloría Interna.

La Presidencia y la Secretaría Ejecutiva contarán con las estructuras administrativas que se establezcan en el Estatuto Orgánico del ESTE NUEVO ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE GÉNERO

Artículo 11.- En las situaciones de orden legal no previstas en el presente ordenamiento o en los Convenios y Tratados Internacionales suscritos por el Gobierno Mexicano en la materia y ratificados por el Senado de la República, de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que no se opongan a la presente Ley se aplicarán de manera supletoria la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el Código Civil Federal, así como los principios generales de Derecho.

Artículo 12.- La Junta de Gobierno estará integrada por:

I. El o la titular de la Presidencia del ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE GÉNERO

II. Las y los vocales propietarios, quienes tendrán derecho a voz y voto, que se mencionan a continuación:

a) POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, SERÁN los titulares de las siguientes dependencias entidades:

- Gobernación;
- Relaciones Exteriores;
- Hacienda y Crédito Público;
- Desarrollo Social;
- Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
- Comercio y Fomento Industrial;
- Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;
- Educación Pública;
- Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- Salud;
- Trabajo y Previsión Social;
- Reforma Agraria;
- Procuraduría General de la República;
- Instituto Nacional Indigenista, y el
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

B) POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN: SERÁN 5 INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y 5 DE LA CÁMARA DE SENADORES APROBADOS POR LA COMISIÓN DE IGUALDAD DE GÉNERO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, ASI COMO SE SUMARAN 4 INTEGRANTES DEL PODER JUDICIAL: Dos representantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y dos representantes del Consejo de la Judicatura Federal;

C) POR LA SOCIEDAD CIVIL, SERÁN Ocho integrantes del Consejo Consultivo y ocho del Consejo Social, quienes durarán en su encargo tres años. En ambos casos, se tratará de mujeres, ciudadanas mexicanas en pleno ejercicio de sus derechos, que provengan de organizaciones sindicales, campesinas, no gubernamentales, empresariales, profesoras e investigadoras, representativas en la docencia, investigación de instituciones públicas, profesionistas, empleadas, maestras y en general, mujeres representativas de los diferentes sectores de la sociedad en los términos a los que hacen referencia los artículos 23 y 25 de esta Ley;

La Junta de Gobierno, con la aprobación de la mayoría de sus asistentes, de acuerdo al tema que se trate en su agenda, podrá invitar a los representantes de otras dependencias e instituciones públicas federales, estatales o municipales, así como a organizaciones privadas y sociales, no comprendidas en el artículo anterior, los que tendrán derecho a voz y no a voto en la sesión o sesiones correspondientes.

En la primera reunión de la Junta de Gobierno se establecerán los lineamientos para designar a las mujeres vocales propietarias señaladas en la fracción II, inciso b) y se definirá la duración de su encargo y los casos en que podrán ser reelectas. Las y los integrantes de la Junta de Gobierno, podrán ser suplidos por los representantes que al efecto designen, los cuales deben ser de nivel administrativo inmediato inferior al que ocupen las y los vocales titulares.

En la segunda sesión de trabajo de la Junta de Gobierno, la Presidencia del ÓRGANO RECTOR propondrá una Secretaria Técnica y una Prosecretaria.

Artículo 13.- Para el cumplimiento de las atribuciones del ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE GÉNERO, la Junta de Gobierno tendrá las siguientes facultades:

- a. Integrar por consenso y de no alcanzar el mismo, por acuerdo de las tres quintas partes de la totalidad de sus integrantes, una terna que someterá a la consideración del Presidente de la República, a efecto de que designe a la Presidencia del ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE GÉNERO;
- b. Establecer, en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse el ORGANO RECTOR;
- c. Aprobar el presupuesto, informes de actividades y estados financieros anuales del Instituto, y autorizar su publicación previo informe de los comisarios y del dictamen de los auditores externos;
- d. APROBAR LA CREACIÓN DE UNIDADES DE IGUALDAD (DE CARÁCTER TEMPORAL) EN CADA UNA DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO, A FIN DE TRANSVERSALIZAR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN PLANES, PROGRAMAS Y PRESUPUESTOS DE LA APF.

IV Autorizar la creación de comités de apoyo y grupos de trabajo temporales;

e. Aprobar, de acuerdo con las leyes aplicables, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos y acuerdos que deba celebrar ÉSTE ÓRGANO RECTOR

V. Establecer, observando la ley, las normas necesarias para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que el Instituto requiera;

VI. Nombrar a las vocales propietarias a que se refiere el artículo 12, fracción II, inciso b) de esta Ley;

VII. Designar y remover, a propuesta de la Presidencia, a las y los servidores públicos de los niveles administrativos inferiores al de aquélla;

VIII. Designar y remover, a propuesta de la Presidencia, a la Secretaria Técnica y a la Prosecretaria;

IX. Aprobar el reglamento interior, la organización general del organismo y los manuales de procedimientos;

X. Aprobar en términos de ley, el Estatuto Orgánico del ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO y los apéndices administrativos que correspondan;

XII. Fijar las condiciones generales de trabajo;

XIII. Analizar y, en su caso, aprobar los informes periódicos que rinda la Presidencia, con la intervención que corresponda al Comisario;

XIV. Aprobar la aceptación de herencia, legados, donaciones y demás liberalidades;

XV. Conocer y aprobar los convenios de colaboración que hayan de celebrarse con dependencias y entidades públicas;

XVI. Expedir la convocatoria para la integración del Consejo Consultivo y del Consejo Social, y

XVII. Las demás que le atribuyan esta Ley y el Estatuto Orgánico de ESTE ÓRGANO RECTOR

Artículo 14.- La Junta de Gobierno celebrará sesiones ordinarias por lo menos cuatro veces por año, y las extraordinarias que convoque la Presidencia o, cuando menos, una tercera parte de sus integrantes. La convocatoria será notificada con una antelación de cuando menos tres días hábiles, para sesiones ordinarias, y de un día para las extraordinarias.

La inasistencia de sus integrantes deberá comunicarse a la Presidencia con cuarenta y ocho horas antes de la celebración del evento, en el caso de sesiones ordinarias, y para las extraordinarias, doce horas antes.

La Junta de Gobierno sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus integrantes. Las resoluciones se tomarán por votación mayoritaria de los presentes y la Presidencia tendrá voto de calidad en caso de empate.

Asistirán a las sesiones de la Junta de Gobierno, con voz pero sin voto, la Secretaria Ejecutiva del ÓRGANO RECTOR; la Secretaria Técnica y la Prosecretaria de la Junta de Gobierno, así como la o el Comisario Público del ORGANOS RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO.

Los acuerdos de la Junta de Gobierno versarán sobre los asuntos incluidos en el orden del día, salvo supuestos de urgencia que se darán a conocer a la Junta de Gobierno con ese carácter.

Capítulo III **Del Nombramiento y Facultades de la Presidencia del** **ORGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO.**

Artículo 15.- Para la Presidencia del ORGANOS RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO, se requiere:

- I. Ser ciudadana/O mexicana/O por nacimiento, en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. No haber sido condenada/O por delito intencional alguno, o inhabilitada/O por la Contraloría de la Federación;
- III. Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiere conocimiento y experiencia en materia administrativa;
- IV. Haber destacado por su labor a nivel nacional o estatal, en favor de la IGUALDAD de género, o en actividades relacionadas con la promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres y demás materias objeto de esta Ley, y
- V. No encontrarse en uno o en varios de los impedimentos establecidos en la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Artículo 16.- La Presidencia del ORGANOS RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD tendrá las siguientes facultades:

- I. Formar parte de la Junta de Gobierno, con derecho a voz y voto;
- II. Administrar y representar legalmente al ÓRGANO RECTOR;
- III. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes al objeto del ÓRGANO RECTOR;
- IV. Instrumentar, ejecutar y vigilar el cumplimiento de los acuerdos de la Junta de Gobierno;
- V. Presentar a consideración y, en su caso, aprobación de la Junta de Gobierno el Estatuto Orgánico del NUEVO ÓRGANO RECTOR, así como los apéndices administrativos;
- VI. Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazos;
- VII. Formular anualmente el proyecto de presupuesto del ÓRGANO RECTOR, para someterlo a la aprobación de la Junta de Gobierno;

- VIII. Ejercer el presupuesto del ÓRGANO RECTOR con sujeción a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;
- IX. Presentar a la Junta de Gobierno para su aprobación, los proyectos de programas, informes y estados financieros del ÓRGANO RECTOR y los que específicamente le solicite aquélla;
- X. Proponer a la Junta de Gobierno el nombramiento o remoción de la Secretaria Ejecutiva y los dos primeros niveles de servidores del ÓRGANO RECTOR, la fijación de sueldos y demás prestaciones, conforme a las asignaciones globales del presupuesto de gasto corriente aprobado por el propio órgano y nombrar al resto del personal administrativo del ÓRGANO RECTOR;
- XI. Suscribir en su caso, los contratos que regulen las relaciones laborales de la entidad con sus trabajadores;
- XII. Establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas u objetivos propuestos;
- XIII. Establecer los mecanismos de evaluación que destaquen la eficiencia y la eficacia con que se desempeñe el ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO y presentar a la Junta de Gobierno, una vez al año, la evaluación de gestión, con el detalle que previamente se acuerde por la propia Junta de Gobierno, escuchando al Comisario Público;
- XIV. Someter a la Junta de Gobierno el informe anual sobre el desempeño de las funciones del ÓRGANO RECTOR invitando a dicha sesión al Presidente de la República, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Presidentes de la Junta de Coordinación Política del H. Congreso de la Unión y darlo a conocer a la sociedad mediante su publicación;
- XV. Proporcionar la información que soliciten las o los Comisarios Públicos propietario y suplente;
- XVI. Recabar información y elementos estadísticos sobre las funciones del Instituto, para mejorar su desempeño, y
- XVII. Las demás que le confiera la presente Ley o las derivadas de los acuerdos de la Junta de Gobierno.

Artículo 17.-

El Presidente de la República nombrará a la Presidencia, de una terna integrada por consenso; y de no alcanzarse el mismo, por acuerdo de las tres quintas partes de la totalidad de los integrantes de la Junta de Gobierno.

Artículo 18.- La Presidencia durará en su cargo tres años, pudiendo ser ratificada únicamente por un segundo periodo de tres años; en todo caso, el periodo no excederá del correspondiente al ejercicio constitucional del Presidente de la República que otorgó el nombramiento.

Capítulo IV
Del nombramiento y Facultades de la Secretaría Ejecutiva del
ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE GÉNERO

Artículo 19.- La Presidencia del ÓRGANO RECTOR propondrá a la Junta de Gobierno el nombramiento o remoción de la Secretaria Ejecutiva, la cual debe reunir para su designación, los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadana/O mexicana/O por nacimiento, en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Haber recibido título de nivel licenciatura debidamente acreditado por las universidades y demás instituciones de educación superior;
- III. Haber desempeñado cargos de nivel técnico y decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa, y

IV. Contar con experiencia en materia de la IGUALDAD de género o de las causas de las mujeres, a nivel estatal, nacional o internacional, así como en actividades relacionadas con las materias objeto de esta Ley.

Artículo 20.- La Secretaría Ejecutiva tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Proponer a la Presidencia del ÓRGANO RECTOR, las políticas generales que en materia de IGUALDAD de género y de igualdad de oportunidades y de trato para las mujeres habrá de seguir el ÓRGANO RECTOR ante los órganos gubernamentales y las organizaciones privadas o no gubernamentales, nacionales e internacionales;
- II. Someter a la consideración de la Presidencia del ÓRGANO RECTOR, proyectos de informes anuales, así como los especiales que serán presentados a la Junta de Gobierno;
- III. Auxiliar a la Presidencia en la administración, organización y operación del ÓRGANO RECTOR, en los términos que establezca el Estatuto Orgánico, y
- IV. Las demás que le confiera el Estatuto DE ÉSTE ORGANO RECTOR.

Capítulo V **Del Consejo Consultivo y del Consejo Social del** **ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO.**

Artículo 21.- El NUEVO ÓRGANO RECTOR contará con dos órganos auxiliares de carácter honorífico, representativos de la sociedad civil: un Consejo Consultivo y un Consejo Social.

Artículo 22.- El Consejo Consultivo será un órgano asesor y promotor de las acciones que se emprendan en beneficio de las mujeres en el marco de esta Ley. Estará integrado por un número no menor de diez ni mayor de veinte mujeres, cuyas participantes no percibirán retribución, emolumento o compensación alguna y se seleccionarán entre las mujeres representativas de los diferentes sectores de la sociedad, de organizaciones políticas y privadas, de asociaciones civiles, así como de instituciones académicas, quienes serán designadas por las organizaciones representativas de defensa de los derechos de las mujeres y propuestas a la Junta de Gobierno DE ÉSTE ORGANO RECTOR. La Junta de Gobierno determinará en el Estatuto DEL ÓRGANO RECTOR, la estructura, organización y funciones del Consejo Consultivo, el cual será dirigido por una Consejera Presidenta.

Artículo 23.- Las integrantes del Consejo Consultivo durarán en su encargo tres años, pudiendo permanecer un periodo más. Las nuevas integrantes deberán representar a organizaciones distintas de las representadas en el periodo inmediato anterior. Al término de su encargo, el Consejo Consultivo presentará un informe anual a la Junta de Gobierno.

Artículo 24.- El Consejo Social será un órgano de análisis, evaluación y seguimiento de las políticas públicas, programas, proyectos y acciones que se emprendan en beneficio de las mujeres en el marco de esta Ley. Éste se integrará por un número no menor de diez ni mayor de veinte mujeres representativas de los sectores público, privado y social, que se hayan distinguido por sus tareas a favor del impulso a la IGUALDAD de género.

La Junta de Gobierno determinará en el Estatuto Orgánico del ÓRGANO RECTOR la estructura, organización y funciones del Consejo Social, el cual será dirigido por una Consejera Presidenta.

Artículo 25.- Las integrantes del Consejo Social durarán en su encargo tres años, pudiendo permanecer un periodo más. Las nuevas integrantes deberán representar a organizaciones distintas de las representadas en el periodo inmediato anterior. Al término de su encargo, el Consejo Social presentará un informe anual a la Junta de Gobierno.

Artículo 26.- El Consejo Consultivo colaborará con el ÓRGANO RECTOR en los casos siguientes:

- I. Fungir como órgano de asesoría y consulta del MISMO ÓRGANO RECTOR en lo relativo al Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres y en los demás asuntos en materia de IGUALDAD de género y mujeres que sean sometidos a su consideración;

- II. Impulsar y favorecer la participación de los sectores interesados en las acciones relacionadas con el objeto de esta Ley;
- III. Promover vínculos de coordinación con los responsables de las iniciativas a favor de la IGUALDAD DE GÉNERO e igualdad de oportunidades de las mujeres en las instancias de Gobierno, así como con los sectores y organizaciones de la sociedad en general;
- IV. Apoyar el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres y de las que trabajen a favor de las mujeres, y
- V. Las demás que determine el Estatuto DEL ÓRGANO RECTOR y demás disposiciones aplicables.

Artículo 27.- El Consejo Social colaborará con el ÓRGANO RECTOR en los casos siguientes:

- I. Dar seguimiento al cumplimiento de las políticas públicas, programas, proyectos y acciones que se emprendan en beneficio de las mujeres, en el marco de esta Ley;
- II. Vigilar el cumplimiento de los compromisos del Estado Mexicano a nivel nacional e internacional, relacionados con la equidad de género y las mujeres;
- III. Elaborar y presentar a la Junta de Gobierno los informes de evaluación en las materias objeto de esta Ley;
- IV. Proponer medidas para modificar las políticas, estrategias, programas, proyectos y acciones derivados de esta Ley;
- V. Proponer mecanismos que propicien el fortalecimiento y actualización de los sistemas de información desagregados por género de los distintos sectores de la sociedad, y
- VI. Las demás que determine el Estatuto Orgánico del ÓRGANO RECTOR y demás disposiciones aplicables.

Capítulo VI **De la Colaboración de los tres Poderes de la Unión**

Artículo 28.- El ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO solicitará a las y los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las y los titulares de los órganos de impartición de justicia federal, así como las y los titulares de la Junta de Coordinación Política de ambas Cámaras del Congreso de la Unión la información pertinente en materia de IGUALDAD de género y de las mujeres, así como su colaboración dentro del área de su competencia, en la elaboración, ejecución y seguimiento del Programa para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres.

- I. RECIBIR LA COLABORACIÓN DE LA COMISIÓN DE IGUALDAD DE GÉNERO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS A LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO, A LA LUZ DE LA DISCIPLINA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.
- II. COADYUVAR EN LA ELABORACIÓN DE LEYES Y REGLAMENTOS QUE PROPICIEN EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES Y LA IGUALDAD DE GÉNERO
- III. PARTICIPAR EN LA REUNIÓN PREVIA A LA JUNTA DE GOBIERNO PARA ENCAUZAR LOS TEMAS HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS PLANEADAS.
- IV. PLANEAR, DIRIGIR Y SUPERVISAR LA LABOR QUE DEBE REALIZAR EL CENTRO PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES (CEAMEG) COMO APOYO AL TRABAJO LEGISLATIVO.
- V. LOS OBJETIVOS DEL CEAMEG ESTARÁN ENCAMINADOS A CUMPLIR CON LAS SIGUIENTES TAREAS:

- 5.1 FORMULAR PROGRAMAS ANUALES, EN BASE A LAS PRIORIDADES Y NECESIDADES DEL TRABAJO LEGISLATIVO, ASÍ COMO REALIZAR INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS COMPARADOS DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO, DE CARÁCTER JURÍDICO, LEGISLATIVO, HISTÓRICO, SECTORIAL, ESTADÍSTICO, ECONÓMICO, POLÍTICO Y SOCIAL, SOBRE LOS DERECHOS Y ADELANTO DE LAS MUJERES, A FIN DE ENRIQUECER Y ORIENTAR EL TRABAJO PARLAMENTARIO.
- 5.2 CONOCER EL ANÁLISIS, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA *POLÍTICA PÚBLICA*, A FIN DE ELABORAR Y PROPONER A LOS LEGISLADORES DIAGNÓSTICOS DE GÉNERO POR DEPENDENCIA Y ENTIDAD FEDERATIVA A FIN DE CONOCER LAS BRECHAS DE DESIGUALDAD QUE EXISTE ENTRE LOS HOMBRES Y LAS MUJERES EN LOS DISTINTOS ÁMBITOS DE LA VIDA NACIONAL.
- 5.3 HACER RECOMENDACIONES A LOS LEGISLADORES/AS A FIN DE TRANSVERSALIZAR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL PEF (PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN) Y VIGILAR QUE LOS PRESUPUESTOS PARA MUJERES SE ENCUENTREN EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN Y NO FORMEN PARTE DE “ANEXOS” O “ANEXOS TRANSVERSALES”.
- 5.4 HACER RECOMENDACIONES A LOS LEGISLADORES/AS A FIN DE QUE LOS PRESUPUESTOS “ETIQUETADOS PARA MUJERES” PASEN A FORMAR PARTE DEL PRESUPUESTO NACIONAL. COADYUVAR PARA QUE LOS MISMOS CUENTEN CON REGLAS DE OPERACIÓN Y ESTÉ DEFINIDO EL PROPÓSITO DEL GASTO PARA CUMPLIR CON LAS ATRIBUCIONES DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO Y VIGILANCIA DE LA EJECUCIÓN DEL GASTO, BUSCANDO LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS EN SU DISTRIBUCIÓN.
- 5.5 COADYUVAR CON LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA APF, A FIN DE INTEGRAR BASES DE DATOS DESAGREGADOS POR SEXO POR CADA INSTITUCIÓN, ESTRUCTURAR SISTEMAS DE INFORMACIÓN, OFRECER DIAGNÓSTICOS DE GÉNERO BASADOS EN LA REALIDAD, EN MATERIA DE ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS, ASÍ COMO GENERAR INDICADORES SENSIBLES AL GÉNERO PARA APOYAR ESTUDIOS E INVESTIGACIONES QUE DEN SUSTENTO AL TRABAJO DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS EN LOS TEMAS RELACIONADOS CON EL ADELANTO DE LAS MUJERES: EL EMPODERAMIENTO Y LA IGUALDAD DE GÉNERO, ASÍ COMO LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EL ÁMBITO LABORAL ENTRE MUJERES Y HOMBRES.
- 5.6 SUPERVISAR Y ASESORAR EN LAS NUEVAS FUNCIONES DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN A LOS HOMBRES Y MUJERES, EN MATERIA DE EMPODERAMIENTO E IGUALDAD DE GÉNERO, QUE SERÁN IMPARTIDOS EN LOS INSTITUTOS DE LAS MUJERES DISEMINADOS EN TODO EL PAÍS.
- 5.7 COADYUVAR CON LA INTEGRACIÓN DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN QUE SE IMPARTIRÁN EN LOS INSTITUTOS DE LAS MUJERES EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL.

Artículo 29.- Las autoridades y servidores públicos estatales y municipales proporcionarán al NUEVO ÓRGANO RECTOR, la información y datos que éste les solicite, en los términos de los acuerdos que al efecto se celebren.

- I. LAS OFICINAS INSTALADAS DEL ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES CONTINUARÁN CON EL TRABAJO DE ARMONIZAR LAS LEYES QUE PROPICIAN LA IGUALDAD DE GÉNERO, LA NO VIOLENCIA Y LA NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO Y EL FOMENTO AL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES EN TODOS LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS DEL PAÍS. SIENDO ESTAS:
 - LEY DEL ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO
 - LA LEY GENERAL DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

- LEY GENERAL PARA PROPICIAR UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA.

ARTÍCULO 30. CONSOLIDAR EL OBSERVATORIO DE GÉNERO EN LA COMISIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS PARA OBSERVAR Y EN SU CASO, ATENDER O SANCIONAR, A LOS DETRACTORES DE LOS SIGUIENTES PROGRAMAS:

- PROGRAMA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO
- PROGRAMA CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA
- PROGRAMA CONTRA LAS MUJERES MIGRANTES
- PROGRAMA CONTRA LAS MUJERES INDÍGENAS
- PROGRAMA DE ATENCIÓN A MUJERES EN SITUACIÓN DE CÁRCEL Y
- PROGRAMA PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE LOS FAMILIARES DE VIOLENCIA DE GÉNERO

ASIMISMO, CONSTRUIR EL OBSERVATORIO DE IGUALDAD DE GÉNERO, AL MAS ALTO NIVEL JERÁRQUICO, A FIN DE HACER EFECTIVO EL CUMPLIMIENTO DE APLICAR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS, PLANES, PROGRAMAS Y PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Y, SERÁN MATERIA DE OBSERVANCIA LOS SIGUIENTES PROGRAMAS:

- PROGRAMA PARA PROMOVER EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES Y LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN TODOS LOS NIVELES DE LA APF
- PROGRAMAS PARA SUPERAR LA POBREZA
- PROGRAMAS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EQUILIBRADA EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN
- PROGRAMA PARA MEJORAR LA SALUD DE LAS MUJERES
- PROGRAMA PARA MEJORAR LA IMAGEN DE LAS MUJERES Y ERRADICAR LOS ESTEREOTIPOS DE GÉNERO ARRAIGADOS EN LA SOCIEDAD MEXICANA.

Capítulo VII **Del Cumplimiento del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres**

Artículo 30.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los órganos de impartición de justicia federal, así como las Cámaras del Congreso de la Unión, en el ejercicio de sus atribuciones y funciones incorporarán el enfoque de género en sus políticas, programas y acciones institucionales.

Como resultado de la evaluación del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, el ÓRGANO RECTOR podrá emitir opiniones y propuestas dirigidas a los legisladores, autoridades, y servidores públicos a que se refiere el párrafo anterior, relacionadas con la ejecución del citado Programa.

Capítulo VIII **Del Patrimonio, Presupuesto y Control de los Recursos del ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE GÉNERO**

Artículo 32.- El ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE GÉNERO contará con patrimonio propio y se integrará:

- I. Con los derechos y bienes muebles e inmuebles que le sean asignados por el sector público; los que les sean transmitidos por el sector privado y las aportaciones que se adquieran por cualquier título;
- II. Con los fondos nacionales o extranjeros obtenidos para el financiamiento de programas específicos; Y CON Recursos que obtenga de las actividades a que se refiere el artículo 7, fracciones VII, XX y XXI, y Las aportaciones, donaciones, legados y demás liberalidades que reciba de personas físicas y morales.

Artículo 33.- El Presupuesto de Egresos de la Federación deberá contener las partidas y previsiones necesarias para sufragar los gastos derivados de su operación, sin perjuicio de que le sean asignadas partidas adicionales.

Artículo 34.- La gestión del ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO estará sometida al régimen del Presupuesto Anual de la Administración Pública Federal. COMO PARTE DE SU GESTIÓN SERÁ INDUCIR LA TRANSVERSALIDAD DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN CADA UNO DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTADOS EN EL PRESUPUESTO NACIONAL, ASÍ COMO FOMENTAR LA PRESENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN DESAGREGADA POR SEXO PARA CONOCER EL IMPACTO DEL PRESUPUESTO NACIONAL EN LAS MUJERES Y EN LOS HOMBRES.

Artículo 35.- El ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO queda sometido a las reglas de contabilidad, presupuesto y gasto público aplicables a la Administración Pública Federal.

Capítulo IX Del Régimen Laboral

Artículo 36.- Las relaciones laborales entre el Instituto y sus trabajadores se regirán por el Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

SEGUNDO.- En tanto el Presidente de la República nombra a la Presidencia del NUEVO ÓRGANO RECTOR, de conformidad con el artículo 17 de la presente Ley; ésta no se considerará integrante de la Junta de Gobierno.

TERCERO.- Los recursos materiales y presupuestales con los que actualmente cuenta EL INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES COMO ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, pasarán a formar parte del organismo descentralizado denominado: ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE GÉNERO.

Los derechos laborales del personal que se transfiere al ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE GÉNERO serán reconocidos con estricto apego a la Ley en sus derechos y prestaciones.

CUARTO.- EL INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES Y TODOS LOS INSTITUTOS ESTATALES Y MUNICIPALES SE TRANSFORMARÁN EN CENTROS DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE LAS MUJERES Y SERÁN OBJETO DE UNA NUEVA NORMATIVIDAD Y REGLAMENTACIÓN AL SERVICIO DEL NUEVO ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO.

QUINTO.- Una vez que entren en vigor las reformas y adiciones que derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se incorporará a la Junta de Gobierno de este ÓRGANO RECTOR, la Secretaría de Seguridad Pública y se modificará la denominación correspondiente a las Secretarías vigentes.

En un plazo de diez días hábiles a partir de la vigencia de este ordenamiento, las Comisiones de IGUALDAD DE Género de ambas Cámaras del H. Congreso de la Unión, por consenso, y de conformidad con el artículo 12, fracción II, inciso b) de esta Ley, designarán cada una, por única vez, a CUATRO integrantes para formar el Consejo Social y a otros cuatro para el Consejo Consultivo, ocho en total por cada Cámara, los que formarán parte de la Junta de Gobierno.

Al término de su encargo, y en ocasiones sucesivas, el Estatuto Orgánico del ÓRGANO RECTOR preverá la forma de nombramiento.

SEXTO.- La Junta de Gobierno del NUEVO ÓRGANO RECTOR deberá quedar constituida en un plazo no mayor de sesenta días hábiles, contados a partir de la vigencia de este ordenamiento.

SÉPTIMO.- La primera sesión de la Junta de Gobierno, será presidida por única vez, por el Presidente de la República, quien nombrará en esta ocasión a la Presidencia del ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE GÉNERO de una terna que someta a su consideración la propia Junta.

OCTAVO.- La Junta de Gobierno aprobará y expedirá el Estatuto Orgánico del ORGANO RECTOR en un plazo no mayor de 120 días hábiles, contados a partir de la fecha de su instalación.

NOVENO.- Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a la presente Ley relativo AL INTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día...

8 Propuesta de: “Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”

La LGIMH, firmada en junio de 2006. Es la ley reglamentaria del artículo 1° de la Constitución Política de México. Su objeto es regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres. En esta disposición se enfatiza la promoción del empoderamiento de las mujeres; y, se plasman como principios rectores la igualdad, la no discriminación y la equidad. Destaca la distribución de competencias entre la Federación, los Estados, el DF y los Municipios, así como los instrumentos (Título III, arts. 17 al 31) y objetivos y acciones (Título IV, arts. 32 al 44) de la Política Nacional en materia de Igualdad de Género.

No obstante, contar en México con esta Ley, no ha sido lo suficientemente efectiva para lograr avanzar en la igualdad de género y de oportunidades en el ámbito laboral, como se demostró en la Primera Parte de la Tesis. Por lo que fue necesario presentar el proyecto de reedición de ciertos artículos de esta Ley (y se presentan al final de la Tesis como Anexo 2), a efecto de darle mayor fuerza y dirección, dentro de la disciplina de la política pública. Es necesario implementar acciones que pretendan el empoderamiento de las mujeres y la igualdad entre los géneros y se evalúen los impactos en la sociedad. Los artículos reformados procuran nutrirla de elementos para acercar más a los hombres y a las mujeres hacia la igualdad de oportunidades.

b) LEY GENERAL PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

A continuación se presenta, a manera de Proyecto de Ajustes a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el cual es de elaboración propia para esta tesis doctoral y los cambios están marcados con letras mayúsculas.

LEY GENERAL PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006

TEXTO VIGENTE

Última reforma publicada DOF 16-06-2011

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
DECRETA:

Se expide la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

TÍTULO I

Capítulo Primero

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad EFECTIVA ENTRE MUJERES Y HOMBRES en los ámbitos público y privado, ASÍ COMO PROMOVER el empoderamiento de las mujeres EN TODOS LOS ÁMBITOS DE LA VIDA NACIONAL. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.

Artículo 2.- Son CRITERIOS FUNDAMENTALES de la presente Ley: LA IGUALDAD, EN PARTICULAR, LA ELIMINACIÓN DE LA Discriminación A LA MUJER, SEA CUAL FUERE SU CIRCUNSTANCIA O CONDICIÓN, EN CUALESQUIERA DE LOS ÁMBITOS DE LA VIDA SINGULARMENTE, EN LAS ESFERAS POLÍTICA, CIVIL, LABORAL, ECONÓMICA, SOCIAL, Y CULTURAL , ASÍ COMO ELIMINAR TODAS LAS FORMAS DE violencia a las Mujeres, A FIN DE PROMOVER LA Igualdad ENTRE MUJERES Y HOMBRES Y LA Igualdad de Oportunidades PARA AMBOS SEXOS y todos aquellos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 3.- Son sujetos de los derechos que establece esta Ley, las mujeres y los hombres que se encuentren en territorio nacional, que por razón de su sexo, independientemente de su edad, estado civil, profesión, cultura, origen étnico o nacional, condición social, salud, religión, opinión o CAPACIDADES DIFERENTES, se encuentren con algún tipo de desventaja ante la violación del principio de igualdad DE GÉNERO que esta Ley tutela.

Párrafo reformado DOF 16-06-2011

La trasgresión a los principios y programas que la misma prevé será sancionada de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en su caso, por las Leyes aplicables de las Entidades Federativas, que regulen esta materia.

Artículo 4.- En lo no previsto en esta Ley, se aplicará en forma supletoria y en lo conducente, las disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Ley del ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano y los demás ordenamientos aplicables en la materia.

Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

- I. Acciones afirmativas.-** Es el conjunto de medidas de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre mujeres y hombre.
- II. ACOSOS SEXUAL.-** Y CONFORME AL ARTÍCULO 179 DE CPDF.
- III. ACOSO POR RAZÓN DE SEXO.-**
- IV. DISCRIMINACIÓN DIRECTA POR RAZÓN DE SEXO.-** LA SITUACIÓN EN QUE SE ENCUENTRA UNA PERSONA QUE SEA O HAYA SIDO O PUDIERA SER TRATADA, EN ATENCIÓN A SU SEXO, DE MANERA MENOS FAVORABLE QUE OTRA EN SITUACIÓN COMPARABLE.
- V. DISCRIMINACIÓN INDIRECTA POR RAZÓN DE SEXO.-** LA SITUACIÓN EN QUE UNA DISPOSICIÓN, CRITERIO O PRÁCTICA APARENTEMENTE NEUTROS PONE A UNA PERSONA DE UN SEXO EN DESVENTAJA PARTICULAR, CON RESPECTO A PERSONAS DEL OTRO SEXO, SALVO QUE DICHA DISPOSICIÓN, CRITERIO O PRÁCTICA PUEDAN JUSTIFICARSE OBJETIVAMENTE EN ATENCIÓN A UNA FINALIDAD LEGÍTIMA Y QUE LOS MEDIOS PARA ALCANZAR DICHA FINALIDAD SEAN NECESARIOS Y ADECUADOS.
- VI. DISCRIMINACIÓN POR EMBARAZO O MATERNIDAD.-** CONSTITUYE DISCRIMINACIÓN DIRECTA POR RAZÓN DE SEXO TODO TRATO DESFAVORABLE A LAS MUJERES RELACIONADO CON EL EMBVARAZO O LA MATERNIDAD.
- VII. Sistema Nacional.-** Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
- VIII. Programa Nacional.-** Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Artículo 6.- La igualdad entre mujeres y hombres implica la eliminación de toda forma de discriminación en cualquiera de los ámbitos de la vida, que se genere por pertenecer a cualquier sexo. POR LO QUE EL TITULAR DEL DERECHO PODRÁ EN TODO MOMENTO SOLICITAR ANTE TRIBUNALES DE COMPETENCIA ESPECIALIZADA LA TUTELA DE DERECHO DE IGUALDAD DE GÉNERO EN TERMINOS DEL ARTICULO 4 CONSTITUCIONAL Y EN SU CASO, SOLICITAR SE CONDENE AL RESPONSABLE LAS SANCIONES CORRESPONDIENTES.

CON EL FIN DE LOGRAR LA IGUALDAD EFECTIVA ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN TODOS LOS ÁMBITOS DE LA VIDA SE HACE NECESARIO APEGARSE A LOS PRINCIPIOS RECTORES QUE ACOMPAÑAN A ESTA LEY, DESDE EL MOMENTO DE SU APROBACIÓN. SON LOS SIGUIENTES:

Son PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA DE GÉNERO LA POLÍTICA DE IGUALDAD

1. DEMOCRACIA
2. GOBERNANZA
3. CIUDADANÍA
4. EMPODERAMIENTO

5. CORRESPONSABILIDAD
6. CONCILIACIÓN
7. TRANSVERSALIDAD E
8. INNOVACIÓN

LOS CUALES SE SINTETIZAN DE LA SIGUIENTE MANERA.

1. DEMOCRACIA

PRINCIPIO RECTOR QUE ENTIENDE COMO DEMOCRACIA A LA FORMA DE ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD, CUYA CARACTERÍSTICA PREDOMINANTE SE CENTRA EN QUE LA TITULARIDAD DEL PODER RESIDE EN LA TOTALIDAD DE LOS CIUDADANOS Y DONDE LA TOMA DE DECISIONES RESPONDE A LA VOLUNTAD COLECTIVA. EN SENTIDO ESTRICTO LA DEMOCRACIA ES HASTA HOY, LA MEJOR FORMA DE GOBIERNO, DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y EN LA CUAL, LAS DECISIONES COLECTIVAS SON ADOPTADAS POR EL PUEBLO MEDIANTE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DIRECTA O INDIRECTA QUE LE CONFIEREN LEGITIMIDAD A LOS REPRESENTANTES. EN SENTIDO AMPLIO, DEMOCRACIA ES UNA FORMA DE CONVIVENCIA SOCIAL EN LA QUE LAS Y LOS CIUDADANOS SON LIBRES E IGUALES Y LAS RELACIONES SOCIALES SE ESTABLECEN DE ACUERDO A MECANISMOS CONTRACTUALES.

2. GOBERNANZA

PRINCIPIO RECTOR QUE APUNTA A LA NECESIDAD O CONVENIENCIA DE UN NUEVO PROCESO DIRECTIVO DE LA SOCIEDAD, MÁS QUE A LA REPRODUCCIÓN DEL PROCESO DIRECTIVO ESTRUCTURADO POR LA ACCIÓN DEL GOBIERNO, AÚN MÁS, SI ESTÁ DOTADO CON LA TOTALIDAD DE LAS CAPACIDADES REQUERIDAS. EL SUPUESTO BÁSICO DE LA GOBERNANZA ES LA NOCIÓN DE QUE EN LAS ACTUALES CONDICIONES SOCIALES EL GOBIERNO ES UN AGENTE DE DIRECCIÓN NECESARIO PERO INSUFICIENTE, AUN SI DISPUSIERA DE TODAS LAS CAPACIDADES REQUERIDAS Y AUN SI LAS DECISIONES Y ACCIONES DE LOS GOBIERNOS APROVECHARAN A CABALIDAD LAS MUCHAS CAPACIDADES QUE LE HAN SIDO OTORGADAS. PARA QUE LA SOCIEDAD TENGA DIRECCIÓN –UN CURSO ORIENTADO HACIA CIERTOS OBJETIVOS Y LA CAPACIDAD DE REALIZARLOS– SE REQUIEREN, VALORAN E INTEGRAN LAS CAPACIDADES DE LOS ACTORES SOCIALES, PARTICULARMENTE EN LOS ASUNTOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO SOCIAL.

3. CIUDADANÍA

EL NUEVO PROCESO DE GOBERNAR, TRAE POR CONSECUENCIA LA DEFINICIÓN DEL NUEVO MODELO DE CIUDADANÍA, LOS QUE EN CONCORDANCIA CON LA IGUALDAD DE GÉNERO, PROCURAN UNA SOCIEDAD MÁS JUSTA, LIBRE Y SOBERANA. UBICAN A LAS MUJERES Y A LOS HOMBRES EN EL NUEVO CONTEXTO SOCIAL, CON OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES COMPARTIDAS, DEJANDO ATRÁS LA CONSIGNA DE QUE: SOLO LO MASCULINO DEBA SER CONSIDERADO COMO LA REFERENCIA UNIVERSAL Y LA MEDIDA DE LA EXPERIENCIA HUMANA.

EL CONCEPTO DE CIUDADANÍA ABARCA LAS ACTUACIONES EN EL PODER POLÍTICO Y LA PARTICIPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES EN TODOS LOS ÁMBITOS DE LA SOCIEDAD Y DE SU COMUNIDAD EN PARTICULAR; ASÍ COMO COMPRENDE EL AMPLIO DISFRUTE DE LOS DERECHOS CIVILES Y SOCIALES. SIGNIFICA ERRADICAR LA VIOLENCIA DE GÉNERO, LA DISCRIMINACIÓN LABORAL Y SALARIAL Y PROCURA LA REPRESENTACIÓN PARITARIA EN EL PODER POLÍTICO Y EN EL ECONÓMICO.

4. EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES

PARA LOGRAR LA CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA CIUDADANÍA SERÁ NECESARIO VALORAR Y FORTALECER EL QUEHACER FEMENINO. EL CONCEPTO DE EMPODERAMIENTO POSEE UNA

DOBLE VERTIENTE. POR UNA PARTE, SE REFIERE A LA CAPACIDAD DE LAS MUJERES PARA ACCEDER A AQUELLOS PUESTOS DONDE SE TOMAN DECISIONES. POR OTRA, A LA REVALORIZACIÓN DE LA APORTACIÓN DE LAS MUJERES. ES POR ELLO QUE EL EMPODERAMIENTO EN SU FORMA MÁS SENCILLA ESTÁ RELACIONADO CON LA REMUNERACIÓN A SU TRABAJO. EQUIPARARLO CON EL HOMBRE, BAJO EL PRINCIPIO DE “IGUAL TRABAJO, IGUAL SALARIO”. ASIMISMO, RECONOCER Y ROBUSTECER SUS FORMAS DE HACER, DE EJERCER EL PODER Y DE RELACIONARSE PARA LOGRAR EL MÁXIMO DE SU EFICIENCIA Y EFICACIA. LA ESTRATEGIA DEL PRINCIPIO DE EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES ABARCA ACTUACIONES EN LAS ÁREAS DE EDUCACIÓN, EMPLEO, PARTICIPACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA, ASÍ COMO VINCULA LA AUTONOMÍA QUE DEBEN GOZAR DIRECTAMENTE AL DE CIUDADANÍA. ES DECIR, BRINDA A LAS MUJERES RESPETO PARA ADOPTAR SUS PROPIAS DECISIONES EN TODOS LOS ÁMBITOS DE SU VIDA. LA AUTONOMÍA DEBE SER ASUMIDA POR LAS PROPIAS MUJERES Y RECONOCIDA POR LA SOCIEDAD.

5. CORRESPONSABILIDAD SOCIAL

ES EL PRINCIPIO RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES QUE DA EL PASO INDISPENSABLE PARA LOGRAR EL CAMBIO SOCIAL EN MÉXICO Y A LA NUEVA CIUDADANÍA. ESTABLECE LOS LAZOS DE UNIÓN ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y EL PRIVADO Y COADYUVA A POTENCIAR LAS POLÍTICAS DE ACERCAMIENTO ENTRE LOS SEXOS, LOS QUE AL INTERACTUAR CON LA SOCIEDAD SON CORRESPONSABLES DE GARANTIZAR LOS DERECHOS SOCIALES Y CIVILES DE LAS Y LOS CIUDADANOS. ESTE PRINCIPIO RECTOR OBSERVA UNA SOCIEDAD ORGANIZADA Y ABIERTA QUE LOGRA ACEPTAR LAS NUEVAS NORMAS Y REGLAS ENTRE EL SECTOR PRIVADO Y EL SECTOR PÚBLICO ESPECIALMENTE. PARA ELLO ES NECESARIO QUE EL GOBIERNO COADYUVE CON ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS PARA QUE LOS HOMBRES COMPARTAN LAS RESPONSABILIDADES, DEBERES Y LOS QUEHACERES PROPIOS DEL ÁMBITO PRIVADO. REQUIERE DE LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA FAMILIAR Y LABORAL SEA COMPARTIDA CON IGUALDAD DE FUNCIONES EN LOS CUIDADOS Y EN LAS RESPONSABILIDADES FAMILIARES.

6. CONCILIACIÓN ENTRE LA VIDA FAMILIAR, LABORAL Y PERSONAL

AL INCORPORAR EN LA VIDA DE LOS CIUDADANOS, EL PRINCIPIO RECTOR DE CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL, FAMILIAR Y PERSONAL DETERMINA Y FACILITA LA CONSECUCCIÓN DE LA IGUALDAD EFECTIVA ENTRE MUJERES Y HOMBRES. SE DIRIGE A CONSEGUIR UNA NUEVA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA SOCIAL Y ECONÓMICO DONDE MUJERES Y HOMBRES PUEDAN HACER COMPATIBLES LAS DIFERENTES FACETAS DE LA VIDA: EL EMPLEO, LA FAMILIA; EL OCIO Y EL TIEMPO PERSONAL. SE LOGRA LA IGUALDAD ENTRE LOS HOMBRES Y LAS MUJERES AL DISTRIBUIRSE EN FORMA EQUITATIVA, RESPONSABILIDADES, TAREAS Y OBLIGACIONES, EN EL ÁMBITO PRIVADO.

7. TRANSVERSALIDAD DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

ES EL PRINCIPIO RECTOR QUE BUSCA MODIFICAR TODAS LAS FORMAS ACTUALES DE LA POLÍTICA, AL INTRODUCIR EL MODO O LA MANERA QUE SE ADOPTEN O SE TOMEN COMO REFERENCIA LAS EXPERIENCIAS, EL CRITERIO, LAS APORTACIONES, SU MODO DE ACTUAR, DE DIRIGIR Y EL CONOCIMIENTO DE LAS MUJERES. ES EL PROCESO QUE PERMITE GARANTIZAR LA INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO CON EL OBJETIVO DE VALORAR LAS IMPLICACIONES QUE SE TIENE PARA LAS MUJERES Y LOS HOMBRES, CUALQUIER ACCIÓN QUE SE programe, tratándose de legislación, presupuesto, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas. PARA ELLO, SE REQUIERE REALIZAR MODIFICACIONES ESTRUCTURALES, AL SITUAR EL CRITERIO FUNDAMENTAL DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN EL CENTRO DE TODAS LAS DISCUSIONES, FUNCIONES, ACTUACIONES Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS.

8. INNOVACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA

AMBAS FORMAN PARTE DE LOS *PRINCIPIOS RECTORES* QUE FORTALECERÁN EL CAMBIO SOCIAL. IMPULSAN Y DIRIGEN LOS SISTEMAS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN. SU DOMINIO CONFIERE UN ENORME PODER Y SON ESENCIALES PARA ABRIR LAS PUERTAS A LAS OPORTUNIDADES DE PARTICIPACIÓN Y EL ACCESO AL NÚCLEO DURO DE LA PRÁCTICA CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA.

TÍTULO II DE LAS AUTORIDADES E INSTITUCIONES

CAPÍTULO PRIMERO DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Artículo 7.- La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de esta Ley de conformidad con la distribución de competencias previstas en la misma y en otros ordenamientos aplicables a los tres órdenes de Gobierno.

Artículo 8.- La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios establecerán las bases de coordinación para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Artículo 9.- La Federación, a través de la Secretaría que corresponda según la materia de que se trate, o de las instancias administrativas que se ocupen del adelanto de las mujeres, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con la coparticipación del ORGANISMO RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES, a fin de:

- I.** Fortalecer sus funciones y atribuciones en materia de igualdad DE GÉNERO;
- II.** Establecer mecanismos de coordinación para lograr la transversalidad de la perspectiva de género en la función pública nacional;
- III.** Impulsar la vinculación interinstitucional en el marco del Sistema Nacional;
- IV.** Coordinar las tareas en materia de igualdad DE GÉNERO mediante acciones específicas y, en su caso, acciones afirmativas que contribuyan a una estrategia nacional.
- V.** Proponer iniciativas y políticas de cooperación para el desarrollo de mecanismos de participación igualitaria de mujeres y hombres, en los ámbitos de la economía, toma de decisiones y en la vida social, cultural y civil.

Artículo 10.- En la celebración de convenios o acuerdos de coordinación, deberán tomarse en consideración los recursos presupuestarios, materiales y humanos, para el cumplimiento de la presente Ley, conforme a la normatividad jurídica, administrativa presupuestaria correspondiente.

Artículo 11.- Se preverá que en el seguimiento y evaluación de los resultados que se obtengan por la ejecución de los convenios y acuerdos a que se refiere este capítulo, intervenga el área responsable de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de acuerdo con las atribuciones que su propia ley le confiere.

CAPÍTULO SEGUNDO DEL GOBIERNO FEDERAL

Artículo 12.- Corresponde al Gobierno Federal:

- I.** Conducir la Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres;

II. Elaborar la Política Nacional en Materia de Igualdad, a fin de cumplir con lo establecido en la presente Ley;

III. Diseñar y aplicar los instrumentos de la Política Nacional en Materia de Igualdad DE GÉNERO garantizada en esta Ley;

IV. Coordinar las acciones para la transversalidad de la perspectiva de género, así como crear y aplicar el Programa, con los principios que la ley señala;

V. Garantizar la igualdad de oportunidades ENTRE LOS HOMBRES Y LAS MUJERES , e integrar ESTE CRITERIO FUNDAMENTAL EN EL CONJUNTO DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS, LABORAL, SOCIAL, CULTURAL Y ARTÍSTICA, CON EL FIN DE EVITAR LA SEGREGACIÓN LABORAL Y ELIMINAR LAS DIFERENCIAS RETRIBUTIVAS, ASÍ COMO POTENCIAR EL CRECIMIENTO DEL EMPRESARIADO FEMENINO EN TODOS LOS ÁMBITOS QUE ABARQUE EL CONJUNTO DE POLÍTICAS Y EL VALOR DEL TRABAJO DE LAS MUJERES, INCLUIDO EL DOMÉSTICO mediante la adopción de políticas, programas, proyectos e instrumentos compensatorios como acciones O MEDIDAS afirmativas;

VI. Celebrar acuerdos nacionales e internacionales de coordinación, cooperación y concertación en materia de igualdad de género;

VII. Incorporar en los Presupuestos de Egresos de la Federación la asignación de recursos para EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES EN TODOS LOS ÁMBITOS DE LA VIDA Y LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS, ASÍ COMO, PARA el cumplimiento de la Política Nacional en Materia de Igualdad DE GÉNERO;

IX. IMPULSAR LA PARTICIPACIÓN EQUILIBRADA DE MUJERES Y HOMBRES EN LAS CANDIDATURAS ELECTORALES A PUESTOS DE ELECCIÓN POPULAR Y A PARTICIPAR EN LA TOMA DE DECISIONES EN LA APF.

X. ADOPTAR LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA LA ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO Y FAMILIAR Y TODAS LAS FORMAS DE ACOSO SEXUAL Y ACOSO POR RAZÓN DE SEXO.

XI. BRINDAR ATENCIÓN ESPECIAL Y DISEÑAR MEDIDAS DE ACCIÓN POSITIVA A MUJERES QUE SE ENCUENTRAN EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD Y PERTENCEN A GRUPOS MINORITARIOS, COMO SON, LAS MUJERES INDÍGENAS, LAS MIGRANTES, LAS NIÑAS, LAS QUE PRESENTAN ALGUNA DISCAPACIDAD, LAS MUJERES MAYORES, LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO.

XII. PROTEGER LA MATERNIDAD, CON ESPECIAL ATENCIÓN A LA ASUNCIÓN POR LOS EFECTOS DERIVADOS DEL EMBARAZO, PARTO Y LACTANCIA, E INDUCIR MEDIDAS DE ACCIÓN POSITIVA QUE PROTEJAN ESTA ETAPA DE LA VIDA DE LAS MUJERES EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

XIII. ESTABLECER MEDIDAS QUE ASEGUREN LA CONCILIACIÓN ENTRE EL TRABAJO Y LA VIDA FAMILIAR Y PERSONAL DE LAS MUJERES Y LOS HOMBRES, ASÍ COMO EL FOMENTO A LA CORRESPONSABILIDAD EN LAS LABORES DOMÉSTICAS Y EN LA ATENCIÓN Y CUIDADOS A LOS ADULTOS MAYORES, Y A LOS ENFERMOS.

XIV. IMPLANTAR UN LENGUAJE NO SEXISTA EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO, EMPRESARIAL Y SU FOMENTO EN LA TOTALIDAD DE LAS RELACIONES SOCIALES, CULTURALES Y ARTÍSTICAS.

Y, los demás que esta Ley y otros ordenamientos aplicables le confieren.

Artículo 13.- Las autoridades de los tres órdenes de Gobierno tendrán a su cargo la aplicación de la presente Ley, sin perjuicio de las atribuciones que les correspondan.

CAPÍTULO TERCERO DE LOS ESTADOS Y EL DISTRITO FEDERAL

Artículo 14.- Los Congresos de los Estados, con base en sus respectivas Constituciones, y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con arreglo a su Estatuto de Gobierno, expedirán las disposiciones legales necesarias para promover los principios, políticas y objetivos que sobre la igualdad entre mujeres y hombres prevén la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley.

Artículo 15.- Corresponde a las y los titulares de los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal:

- I.** Conducir la política local en materia de igualdad entre mujeres y hombres;
- II.** Crear y fortalecer los mecanismos institucionales de promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres, mediante las instancias administrativas que, se ocupen del adelanto de las mujeres en los Estados y el Distrito Federal;
- III.** Elaborar las políticas públicas locales, con una proyección de mediano y largo alcance, debidamente armonizadas con los programas nacionales, dando cabal cumplimiento a la presente Ley, y
- IV.** Promover, en coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal la aplicación de la presente Ley.

CAPÍTULO CUARTO DE LOS MUNICIPIOS

Artículo 16.- De conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y las leyes locales de la materia, corresponde a los Municipios:

- I.** Implementar la política municipal en materia de igualdad entre mujeres y hombres, en concordancia con las políticas Nacional y locales correspondientes;
- II.** Coadyuvar con el Gobierno federal y con el Gobierno de la entidad federativa correspondiente, en la consolidación de los programas en materia de igualdad entre mujeres y hombres;
- III.** Proponer al Poder Ejecutivo de la entidad correspondiente, sus necesidades presupuestarias para la ejecución de los programas de igualdad DE GÉNERO;
- IV.** Diseñar, formular y aplicar campañas de concientización, así como programas de desarrollo de acuerdo a la región, en las materias que esta Ley le confiere, y
- V.** Fomentar la participación social, política y ciudadana dirigida a lograr la igualdad entre mujeres y hombres, tanto en las áreas urbanas como en las rurales.

TÍTULO III

CAPÍTULO PRIMERO DE LA POLÍTICA NACIONAL EN MATERIA DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Artículo 17.- La Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres deberá establecer las acciones conducentes Para lograr la igualdad EFECTIVA ENTRE MUJERES Y HOMBRES en el ámbito, económico, político, social y cultural.

La Política Nacional que desarrolle el Ejecutivo Federal deberá considerar los siguientes lineamientos:

- I.** Fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida; PARA LOGRARLO, CREAR LAS UNIDADES DE IGUALDAD EN CADA SECRETARÍA DE ESTADO. SERÁN DE CARÁCTER

TEMPORAL Y TENDRÁN COMO OBJETIVO PRIMORDIAL, TRANSVERSALIZAR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

II. Asegurar que la planeación DEL PRESUPUESTO NACIONAL incorpore la perspectiva de género, apoye la transversalidad y prevea el cumplimiento de los programas, proyectos y acciones para FOMENTAR la igualdad entre mujeres y hombres;

III. GARANTIZAR la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres;

IV. Promover la igualdad de acceso y el pleno disfrute de los derechos sociales para las mujeres y los hombres;

V. Promover la igualdad entre mujeres y hombres en la vida civil, y

VI. Promover la eliminación de estereotipos establecidos en función del sexo.

VII. REALIZAR UN INFORME PERIÓDICO EN LOS TÉRMINOS REGLAMENTARIOS QUE SE DETERMINE EN RELACIÓN AL AVANCE DE LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES.

VIII. REALIZAR ESTADÍSTICAS, INFORMES DE ESTUDIO E INFORMES DE IMPACTOS DE GÉNERO A LOS PLANES Y PROGRAMAS DE ESPECIAL RELEVANCIA EN MATERIA ECONOMICA, SOCIAL, POLÍTICA Y CULTURAL, ASÍ COMO SUBIRLOS A LAS REDES SOCIALES A FIN DE DAR CUENTA A LA SOCIEDAD DEL AVANCE DE LA IGUALDAD DE GÉNERO.

CAPÍTULO SEGUNDO DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EN MATERIA DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Artículo 18.- Son instrumentos de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres, los siguientes:

I. El Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres;

II. El Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y

III. La Observancia en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Artículo 19.- En el diseño, elaboración, aplicación, evaluación y seguimiento de los instrumentos de la política de igualdad entre mujeres y hombres, se deberán observar los objetivos y principios previstos en esta Ley.

Artículo 20.- El Ejecutivo Federal es el encargado de la aplicación del Sistema y el Programa, a través de los órganos correspondientes.

Artículo 21.- El ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES, a través de su Junta de Gobierno, sin menoscabo de las atribuciones que le confiere la Ley específica que lo rige, tendrá a su cargo la coordinación del Sistema NACIONAL, así como la determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas públicas en materia de igualdad DE GÉNERO, y las demás que sean necesarias para cumplir con los objetivos de la presente Ley.

Artículo 22.- De acuerdo con lo establecido por el Artículo 6, Fracción XIV Bis de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ésta es la encargada de la observancia en el seguimiento, evaluación y monitoreo de la Política Nacional en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

CAPÍTULO TERCERO

DEL SISTEMA NACIONAL PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Artículo 23.- El Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, es el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres.

Artículo 24.- El ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO coordinará, a través de su Junta de Gobierno, las acciones que el Sistema Nacional genere, sin perjuicio de las atribuciones y funciones contenidas en su ordenamiento, y expedirá las reglas para la organización y el funcionamiento del mismo, así como las medidas para vincularlo con otros de carácter nacional o local.

Artículo 25.- A la Junta de Gobierno del ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO coordinará, a través de su Junta de Gobierno, las acciones que el Sistema Nacional genere, sin corresponderá:

- I.** Proponer los lineamientos para la Política Nacional en los términos de las leyes aplicables y de conformidad con lo dispuesto por el Ejecutivo Federal;
- II.** Coordinar los programas de igualdad entre mujeres y hombres de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen;
- III.** Promover, coordinar y realizar la revisión de programas y servicios en materia de igualdad DE GÉNERO;
- IV.** Determinar la periodicidad y características de la información que deberán proporcionar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con sujeción a las disposiciones generales aplicables;
- V.** Formular propuestas a las dependencias competentes sobre la asignación de los recursos que requieran los programas de igualdad entre mujeres y hombres;
- VI.** Apoyar la coordinación entre las instituciones de la Administración Pública Federal para formar y capacitar a su personal en materia igualdad entre mujeres y hombres;
- VII.** Impulsar la participación de la sociedad civil en la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, y
- VIII.** Las demás, que se requieran para el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional y las que determinen las disposiciones generales aplicables.

Artículo 26.- El Sistema Nacional tiene los siguientes objetivos:

- I.** Promover la igualdad entre mujeres y hombres y contribuir a la erradicación de todo tipo de discriminación POR RAZÓN DE SEXO;
- II.** Contribuir al adelanto de las mujeres;
- III.** Coadyuvar a la modificación de estereotipos que discriminan y fomentan la violencia de género, y
- IV.** Promover el desarrollo de programas y servicios que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres.

Artículo 27.- Los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal coadyuvarán, en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de los acuerdos de coordinación que celebren con el ÓRGANO RECTOR o, en su caso, con las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional.

Asimismo, planearán, organizarán y desarrollarán en sus respectivas circunscripciones territoriales, sistemas estatales de igualdad entre mujeres y hombres, procurando su participación programática en el Sistema Nacional.

Artículo 28.- La concertación de acciones entre la Federación y el sector privado, se realizará mediante convenios y contratos, los cuales se ajustarán a las siguientes bases:

- I. Definición de las responsabilidades que asuman las y los integrantes de los sectores social y privado, y
- II. Determinación de las acciones de orientación, estímulo y apoyo que dichos sectores llevarán a cabo en coordinación con las instituciones correspondientes.

CAPÍTULO CUARTO DEL PROGRAMA NACIONAL PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Artículo 29.- El Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres será propuesto por el ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO coordinará, a través de su Junta de Gobierno, las acciones que el Sistema Nacional genere, sin y tomará en cuenta las necesidades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, así como las particularidades de la desigualdad en cada región. Este Programa deberá integrarse al Plan Nacional de Desarrollo así como a los programas sectoriales, institucionales y especiales a que se refiere la Ley de Planeación.

Los programas que elaboren los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, con visión de mediano y largo alcance, indicarán los objetivos, estrategias y líneas de acción prioritarias, tomando en cuenta los criterios e instrumentos de la Política Nacional de igualdad en congruencia con los programas nacionales.

Artículo 30.- El ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO Coordinará a través de su Junta de Gobierno, las acciones que el Sistema Nacional genere, sin deberá revisar el Programa Nacional cada tres años.

Artículo 31.- Los informes anuales del Ejecutivo Federal deberán contener el estado que Guarda la ejecución del Programa, así como las demás acciones relativas al cumplimiento de lo establecido en la presente Ley.

TÍTULO IV

CAPÍTULO PRIMERO DE LOS OBJETIVOS Y ACCIONES DE LA POLÍTICA NACIONAL DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Artículo 32.- La Política Nacional a que se refiere el Título III de la presente Ley, definida en el Programa Nacional y encauzada a través del Sistema Nacional, deberá desarrollar acciones interrelacionadas para alcanzar los objetivos que deben marcar el rumbo de la igualdad entre mujeres y hombres, conforme a los objetivos operativos y acciones específicas a que se refiere este título.

CAPÍTULO SEGUNDO DE LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN LA VIDA ECONÓMICA NACIONAL

Artículo 33.- Será objetivo de la Política Nacional el fortalecimiento de la igualdad DE GÉNERO en materia de:

- I. Establecimiento y empleo de fondos para la promoción de la igualdad DE GÉNERO en el trabajo y los procesos productivos;
- II. Desarrollo de acciones para fomentar la integración de políticas públicas con perspectiva de género en materia económica, y
- III. Impulsar liderazgos igualitarios DE GÉNERO Y PROMOVER GOBIERNOS PARITARIOS.

Artículo 34.- Para los efectos de lo previsto en el artículo anterior, las autoridades y organismos públicos desarrollarán las siguientes acciones:

- I.** Promover la revisión de los sistemas fiscales para reducir los factores que relegan la incorporación de las personas al mercado de trabajo, en razón de su sexo;
- II.** Fomentar la incorporación a la educación y formación de las personas que en razón de su sexo están relegadas;
- III.** Fomentar el acceso al trabajo de las personas que en razón de su sexo están relegadas de puestos directivos, especialmente;
- IV.** Apoyar el perfeccionamiento y la coordinación de los sistemas estadísticos nacionales, para un mejor conocimiento de las cuestiones relativas a la igualdad entre mujeres y hombres en la estrategia nacional laboral;
- V.** Reforzar la cooperación entre los tres órdenes de Gobierno, para supervisar la aplicación de las acciones que establece el presente artículo;
- VI.** Financiar las acciones de información y concientización destinadas a fomentar la igualdad entre mujeres y hombres;
- VII.** Vincular todas las acciones financiadas para el adelanto de las mujeres;
- VIII.** Evitar la segregación de las personas por razón de su sexo, del mercado de trabajo;
- IX.** Diseñar y aplicar lineamientos que aseguren la igualdad en la contratación del personal en la administración pública;
- X.** Diseñar políticas y programas de desarrollo y de reducción de la pobreza con perspectiva de género, y
- XI.** Establecer estímulos y certificados de igualdad DE GÉNERO que se concederán anualmente a las empresas que hayan aplicado políticas y prácticas en la materia.

CAPÍTULO TERCERO DE LA PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA EQUILIBRADA DE LAS MUJERES Y LOS HOMBRES

Artículo 35.- La Política Nacional propondrá los mecanismos de operación adecuados para la participación equitativa entre mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y socioeconómicas.

Artículo 36.- Para los efectos de lo previsto en el artículo anterior, las autoridades correspondientes desarrollarán las siguientes acciones:

- I.** Favorecer el trabajo parlamentario con perspectiva de género;
- II.** Garantizar que el SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL INCLUIRÁ EN SUS FINES LA EDUCACIÓN EN EL RESPETO A LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES Y EN LA IGUALDAD DE DERECHOS Y OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES y se cree conciencia de la necesidad de eliminar toda forma de discriminación;
- III.** Evaluar, por medio del área competente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la participación equilibrada entre mujeres y hombres en los cargos de elección popular;
- IV.** Promover participación y representación equilibrada entre mujeres y hombres dentro de las estructuras de los partidos políticos;

- V. Fomentar la participación equitativa de mujeres y hombres en altos cargos públicos DE LA APF;
- VI. Desarrollar y actualizar estadísticas desagregadas por sexo, sobre CARGOS DIRECTIVOS Y DE TOMA DE DECISIONES y en los sectores público, privado y de la sociedad civil, y
- VII. Fomentar la participación equilibrada y ERRADICAR LA discriminación de mujeres y hombres en los procesos de selección, contratación y ascensos en el servicio civil de carrera de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

CAPÍTULO CUARTO DE LA IGUALDAD DE ACCESO Y EL PLENO DISFRUTE DE LOS DERECHOS SOCIALES PARA LAS MUJERES Y LOS HOMBRES

Artículo 37.- Con el fin de promover la igualdad en el acceso a los derechos sociales y el pleno disfrute de éstos, serán objetivos de la Política Nacional:

- I. Mejorar el conocimiento y la aplicación de la legislación existente en el ámbito del desarrollo social;
- II. Supervisar la integración de la perspectiva de género al concebir, aplicar y evaluar las políticas y actividades públicas, privadas y sociales que impactan la cotidianeidad, y
- III. Revisar permanentemente las políticas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género.

Artículo 38.- Para los efectos de lo previsto en el artículo anterior, las autoridades correspondientes desarrollarán las siguientes acciones:

- I. Garantizar el seguimiento y la evaluación de la aplicación en los tres órdenes de gobierno, de la legislación existente, en armonización con instrumentos internacionales;
- II. Promover el conocimiento de la legislación y la jurisprudencia en la materia en la sociedad;
- III. Difundir en la sociedad el conocimiento de sus derechos y los mecanismos para su exigibilidad;
- IV. Integrar el principio de igualdad DE GÉNERO en el ámbito de la protección social;
- VI. Impulsar acciones que aseguren la igualdad de acceso de mujeres y de hombres a la alimentación, la educación y la salud, y
- VII. Promover campañas nacionales de concientización para mujeres y hombres sobre su participación equitativa en la atención de las personas dependientes de ellos.

CAPÍTULO QUINTO DE LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN LA VIDA CIVIL

Artículo 39.- Con el fin de promover y procurar la igualdad en la vida civil de mujeres y hombres, será objetivo de la Política Nacional:

- I. Evaluar la legislación en materia de igualdad entre mujeres y hombres;
- II. Promover los derechos específicos de las mujeres como derechos humanos universales, y
- III. Erradicar las distintas modalidades de violencia de género.

Artículo 40.- Para los efectos de lo previsto en el artículo anterior, las autoridades correspondientes desarrollarán las siguientes acciones:

- I.** Mejorar los sistemas de inspección del trabajo en lo que se refiere a las normas sobre la igualdad LABORAL Y DE retribución, ASI COMO INTEGRAR EL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN LA POLÍTICA DE SALUD;
- II.** Promover investigaciones con perspectiva de género en materia de salud y de seguridad en el trabajo;
- III.** Impulsar la capacitación a las autoridades encargadas de la procuración y administración de justicia en materia de igualdad entre mujeres y hombres;
- IV.** Apoyar las actividades de interlocución ciudadana respecto a la legislación sobre la igualdad para las mujeres y los hombres;
- V.** Reforzar la cooperación y los intercambios de información sobre los derechos humanos e igualdad entre hombres y mujeres con organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales de cooperación para el desarrollo;
- VIII.** Impulsar las reformas legislativas y políticas públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar en los ámbitos público y privado;
- IX.** Establecer los mecanismos para la atención de las víctimas en todos los tipos de violencia contra las mujeres, y
- X.** Fomentar las investigaciones en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

CAPÍTULO SEXTO DE LA ELIMINACIÓN DE ESTEREOTIPOS ARRAIGADOS EN LA SOCIEDAD EN FUNCIÓN DEL SEXO

Artículo 41.- Será objetivo de la Política Nacional la eliminación de los estereotipos que fomentan la discriminación y la violencia contra las mujeres.

Artículo 42.- Para los efectos de lo previsto en el artículo anterior, las autoridades correspondientes desarrollarán las siguientes acciones:

- I.** Promover acciones que contribuyan a erradicar toda discriminación, basada en estereotipos de género;
- II.** Desarrollar actividades de concientización sobre la importancia de la igualdad entre mujeres y hombres, y
- III.** Vigilar la integración de una perspectiva de género en todas las políticas públicas.

CAPÍTULO SÉPTIMO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN MATERIA DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Artículo 43.- Toda persona tendrá derecho a que las autoridades y organismos públicos pongan a su disposición la información que les soliciten sobre políticas, instrumentos y normas sobre igualdad entre mujeres y hombres.

Artículo 44.- El Ejecutivo Federal, por conducto del Sistema, de acuerdo a sus atribuciones, promoverá la participación de la sociedad en la planeación, diseño, aplicación y evaluación de los programas e instrumentos de la política de igualdad entre mujeres y hombres a que se refiere esta Ley.

Artículo 45.- Los acuerdos y convenios que en materia de igualdad DE GÉNERO celebren el Ejecutivo y sus dependencias con los sectores público, social o privado, podrán versar sobre todos los aspectos considerados en los instrumentos de política sobre igualdad DE GÉNERO, así como coadyuvar en labores de vigilancia y demás acciones operativas previstas en esta Ley.

TÍTULO V

CAPÍTULO PRIMERO DE LA OBSERVANCIA EN MATERIA DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Artículo 46.- De acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de esta ley, la COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS es la encargada de la observancia en el seguimiento, evaluación y monitoreo de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres. Tiene por objeto la construcción de un sistema de información con capacidad para conocer la situación que guarda la igualdad entre hombres y mujeres, y el efecto de las políticas públicas aplicadas en esta materia, EN ESPECIAL SOBRE LA ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO Y LA DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO.

- PROGRAMA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO
- PROGRAMA CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA
- PROGRAMA CONTRA LAS MUJERES MIGRANTES
- PROGRAMA CONTRA LAS MUJERES INDÍGENAS
- PROGRAMA DE ATENCIÓN A MUJERES EN SITUACIÓN DE CÁRCEL Y
- PROGRAMA PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE LOS FAMILIARES DE VIOLENCIA DE GÉNERO

LA OBSERVANCIA DE LA SITUACIÓN QUE GUARDA LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES ES UN FACTOR DE RELEVANCIA EN LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO, ASÍ COMO EL EFECTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS APLICADAS EN ESTA MATERIA DEBERÁ REALIZARSE EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA A FIN DE GARANTIZAR LA EVALUACIÓN, VIGILANCIA Y POR ENDE, EL CUMPLIMIENTO EN LA MATERIA DE ESTA LEY. SERÁN MOTIVO DE OBSERVANCIA, LOS SIGUIENTES PROGRAMAS:

- PROGRAMA PARA PROMOVER EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES Y LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN TODOS LOS NIVELES DE LA APF
- PROGRAMAS PARA SUPERAR LA POBREZA
- PROGRAMAS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EQUILIBRADA EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN
- PROGRAMA PARA MEJORAR LA SALUD DE LAS MUJERES
- PROGRAMA PARA MEJORAR LA IMAGEN DE LAS MUJERES Y ERRADICAR LOS ESTEREOTIPOS DE GÉNERO ARRAIGADOS EN LA SOCIEDAD MEXICANA.

Artículo 47.- ASIMISMO, DEBERÁ CREARSE EL OBSERVATORIO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO AL MAS ALTO NIVEL JERÁRQUICO, EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA A FIN DE GARANTIZAR SU CUMPLIMIENTO. La observancia A las dependencias DE LA APF deberá ser realizada por personas de reconocida trayectoria y especializadas en el análisis de la igualdad entre mujeres y hombres.

Artículo 48.- LA OBSERVANCIA EN MATERIA DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES CONSISTIRÁ EN:

- 3 RECIBIR INFORMACIÓN EN FORMA PERIÓDICA, SOBRE MEDIDAS Y ACTIVIDADES QUE PONGA EN MARCHA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES;
- 4 EVALUAR EL CUMPLIMIENTO DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN CADA UNA DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DEL GOBIERNO FEDERAL.
- 5 EVALUAR EL IMPACTO EN LA SOCIEDAD DE LAS POLÍTICAS Y MEDIDAS QUE AFECTEN A LOS HOMBRES Y A LAS MUJERES EN MATERIA DE IGUALDAD;

- 6 PROPONER LA REALIZACIÓN DE ESTUDIOS E INFORMES TÉCNICOS DE DIAGNÓSTICO DE GENERO SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES Y HOMBRES EN MATERIA DE IGUALDAD;
- 7 DIFUNDIR INFORMACIÓN SOBRE LOS DIVERSOS ASPECTOS RELACIONADOS CON LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES, Y
- 8 LAS DEMÁS QUE SEAN NECESARIAS PARA CUMPLIR LOS OBJETIVOS DE ESTA LEY.

Artículo 49.- De acuerdo con lo establecido en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ésta podrá recibir quejas, formular recomendaciones y presentar informes especiales en la materia objeto de esta ley.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos operará el área correspondiente a la observancia dando seguimiento, evaluación y monitoreo, en las materias que expresamente le confiere esta Ley y en las que le sea requerida su opinión, al siguiente día de la entrada en vigor del presente Decreto.

México, D.F., a 27 de abril de 2006.- Dip. **Marcela González Salas P.**, Presidenta.- Sen. **Enrique Jackson Ramírez**, Presidente.- Dip. **Marcos Morales Torres**, Secretario.- Sen. **Saúl López Sollano**, Secretario.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintisiete días del mes de julio de dos mil seis.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Carlos María Abascal Carranza**.- Rúbrica.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE DECRETOS DE REFORMA

DECRETO por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley de Vivienda y la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2011

Artículo Primero.- Se reforma el párrafo primero del artículo 3 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, para quedar como sigue:

TRANSITORIO

Único.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a 22 de marzo de 2011.- Dip. **Jorge Carlos Ramírez Marín**, Presidente.- Sen. **Manlio Fabio Beltrones Rivera**, Presidente.- Dip. **María Dolores Del Río Sánchez**, Secretaria.- Sen. **Martha Leticia Sosa Govea**, Secretaria.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a quince de junio de dos mil once.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **José Francisco Blake Mora**.- Rúbrica.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE DECRETOS DE REFORMA

DECRETO por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley de Vivienda y la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2011

Artículo Primero.- Se reforma el párrafo primero del artículo 3 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, para quedar como sigue:

TRANSITORIO

Único.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

“La igualdad social, política y económica para las mujeres es esencial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Hasta que las mujeres y las niñas no se hayan liberado de la pobreza y la injusticia, todos nuestros objetivos: paz, seguridad, y desarrollo sostenible estarán amenazados”.

*Ban Ki-moon
Secretario General de la ONU
Junio 2010*

“En Justicia de Género y los ODM”

Valoración que realiza el

Foro Económico Mundial, 2010

Señala que:

“... más vale contar con ellas para la estrategia en la nueva gobernanza, porque su ausencia empieza a denotar una rémora para la cuenta de resultados.

Y reporta que:

Los países pueden optar por integrar la igualdad de género y otros objetivos de inclusión social en su programa de crecimiento y tendrán el potencial para crecer más rápido.

O pueden correr el riesgo de enterrar su potencial competitivo, al no capitalizar a la mitad de sus recursos humanos y al no hacer uso del incentivo económico que representa cerrar las brechas de género en salud, educación, oportunidades laborales económicas y en el poder político.”