

15 años de políticas de igualdad

Los alcances, los dilemas y los retos



Silvia López Estrada, Elizabeth Maier
María Luisa Tarrés Barraza, Gisela Zarembeg Lis
(coordinadoras)

15 años de políticas de igualdad:
Los alcances, los dilemas y los retos



15 años de políticas de igualdad: Los alcances, los dilemas y los retos



Silvia López Estrada
Elizabeth Maier
María Luisa Tarrés Barraza
Gisela Zaremberg Lis
(coordinadoras)



15 años de políticas de igualdad: los alcances, los dilemas y los retos / Silvia López Estrada ... [et al.], coordinadora. – Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte; México, D. F.: El Colegio de México, 2014; México, D. F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
352 p.; 21.5 x 14 cm.

ISBN: 978-607-479-128-0 (El Colef)

ISBN: 978-607-462-714-5 (El Colmex)

1. Mujeres – Aspectos políticos – México. 2. Mujeres – Política gubernamental – México. 3. Igualdad – México.
4. Mujeres – México. 5. Mujeres – Aspectos sociales – México. I. López Estrada, Silvia. II. Colegio de la Frontera Norte (Tijuana, Baja California). III. Colegio de México (México, D. F.). IV. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (México, D. F.)

HQ 1236.5 .M6 Q8 2014

Primera edición, 2014

D. R. © 2014 El Colegio de la Frontera Norte, A. C.
Carretera escénica Tijuana-Ensenada km 18.5
San Antonio del Mar, 22560, Tijuana, B. C.
www.colef.mx

D. R. © 2014 El Colegio de México, A. C.
Camino al Ajusco 20, colonia Pedregal de Santa Teresa,
10740, Tlalpan, México, D. F.
www.colmex.mx

D. R. © 2014 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México
Carretera al Ajusco 377, colonia Héroes de Padierna,
14200, Tlalpan, México, D. F.
www.flacso.edu.mx

ISBN: 978-607-479-128-0 (El Colef)
ISBN: 978-607-462-714-5 (El Colmex)

Coordinación editorial: Érika Moreno Páez
Edición y formación: Gerardo Ávila
Diseño de portada: Rosa María Espinoza Galindo/Juan Carlos Lizárraga
Última lectura: Juan Carlos Rosas Ramírez
Imagen de portada: María Eugenia de la O, "Ella", técnica mixta, 90 x 120 cm, 2012

Impreso en México / Printed in Mexico

Índice

| | |
|---|---|
| Presentación..... | 9 |
| <i>Silvia López Estrada y Elizabeth Maier</i> | |

I. EL GÉNERO EN EL OCASO DE LA MODERNIDAD

| | |
|---|----|
| CAPÍTULO 1. Disputando los significados culturales en el ocaso de la modernidad industrial: Cuerpos, personas, derechos y ciudadanías en el México contemporáneo..... | 19 |
| <i>Elizabeth Maier</i> | |

| | |
|--|----|
| CAPÍTULO 2. Algunos elementos para comprender la institucionalidad de género en México: Un estudio introductorio | 43 |
| <i>Silvia López Estrada y Elizabeth Maier</i> | |

II. LA TRANSVERSALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL GOBIERNO FEDERAL

| | |
|--|----|
| CAPÍTULO 3. Entre la reticencia conservadora y las pautas internacionales: Las políticas de equidad de género y los institutos de las mujeres en un contexto de desarticulación político-institucional (2000-2012) | 67 |
| <i>María Luisa Tarrés Barraza</i> | |

| | |
|---|----|
| CAPÍTULO 4. Redes, reglas y recursos: Incorporación de la perspectiva de género en la administración pública federal mexicana | 95 |
| <i>Gisela Zarembeg Lis y Marta Subiñas</i> | |

| | |
|---|-----|
| CAPÍTULO 5. El desarrollo de iniciativas de presupuesto de género en México: Un análisis contextual | 133 |
| <i>Flérida Guzmán Gallangos</i> | |

III. DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS

| | |
|--|-----|
| CAPÍTULO 6. Sinergia feminista para los derechos humanos de las mujeres | 165 |
| <i>Marcela Lagarde y de los Ríos</i> | |
| CAPÍTULO 7. Disciplinar los cuerpos: Género y educación sexual en la escuela..... | 183 |
| <i>Gabriela Rodríguez</i> | |
| CAPÍTULO 8. La protección de la vida y el derecho al aborto: ¿Pueden conciliarse?..... | 207 |
| <i>María Luisa Sánchez Fuentes</i> | |

IV. PARTICIPACIÓN POLÍTICA FEMENINA

| | |
|---|-----|
| CAPÍTULO 9. La igualdad de género y el derecho a participar en los asuntos públicos | 243 |
| <i>Blanca Olivia Peña Molina</i> | |
| CAPÍTULO 10. Género y representación política: Los límites a la cuota de género en el ámbito estatal | 275 |
| <i>Rosario Varela Zúñiga</i> | |
| CAPÍTULO 11. ¿Es la democracia apta para las mujeres? El caso de las presidentas municipales de Oaxaca..... | 307 |
| <i>Margarita Dalton</i> | |

REFLEXIONES FINALES

| | |
|---|-----|
| 15 años de políticas de igualdad de género: ¿Progresos conservadores? | 339 |
| <i>María Luisa Tarrés Barraza y Gisela Zaremberg Lis</i> | |

Presentación

Silvia López Estrada y Elizabeth Maier

Como corolario del Seminario de Estudios de Género, iniciado en 2008, en 2010 El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), sede Tijuana, llevó a cabo el seminario 15 Años de Políticas de Igualdad. Los Alcances, los Dilemas y Los Retos, con el objetivo de reflexionar sobre el proceso de institucionalización de la perspectiva de género y sus efectos en el logro de una mayor equidad entre mujeres y hombres. En parte, el objetivo del seminario en 2010 fue recoger en un libro los textos de las colaboradoras. Las discusiones acerca de la conceptualización de la equidad de género, las reformas normativas y legales, los marcos discursivos que orientan las políticas de género, y los procesos de transversalización del género en programas y políticas despertaron el interés de las participantes. De ahí que a esta iniciativa de El Colef para publicar los trabajos, más tarde se unieron El Colegio de México y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México.

La estrategia de la transversalidad de género está en curso en los tres niveles de gobierno y en las distintas dimensiones de las políticas públicas. Este libro se aboca sólo a tres de ellas: el proceso mismo de la transversalidad, las políticas para la protección de los derechos sexuales y reproductivos, y aquéllas para impulsar la participación política femenina. De tal forma que ésta es la estructura que sigue el volumen, el cual inicia con una reflexión acerca de las políticas públicas de género en el contexto de la modernidad y la globalización. En lo que sigue se presenta cada una de las partes del libro y las contribuciones individuales.

En la primera parte: “El género en el ocaso de la modernidad”, se reúnen dos capítulos en los que se pretende contextualizar el tema de las políticas públicas de equidad de género. El texto de Elizabeth Maier, titulado

“Disputando los significados culturales en el ocaso de la modernidad industrial: Cuerpos, personas, derechos y ciudadanías en el México contemporáneo” funge como la referencia contextual más general del libro. En su artículo, Maier afirma que actualmente las sociedades posindustriales –en particular, la mexicana– atestiguan una disputa por los significados culturales, que se inserta en las tensiones y definiciones de la transición entre la modernidad industrial y la era posindustrial de información. Los márgenes de autonomía corporal que detentan las mujeres y la designación de quiénes son los sujetos sexuales reconocidos jurídica e institucionalmente se han vuelto emblemáticos campos de contención por ser centrales en la definición de la ciudadanía y el carácter de la familia y el Estado. La autora argumenta que los avances en la agenda de equidad de género en México, íntimamente relacionados con la asimilación de aspectos del discurso feminista, marcan el momento en que se intensificó la resistencia discursiva conservadora y la elaboración de estrategias políticas para detener y revertir dichos logros.

En el segundo capítulo de este apartado, “Algunos elementos para comprender la institucionalidad de género en México: Un estudio introductorio”, Silvia López Estrada y Elizabeth Maier revisan la dialéctica entre las demandas, reflexiones y teorizaciones de los movimientos feministas de la segunda ola en el ámbito global y los avances internacionales de creciente reconocimiento e institucionalización que garantizaban los derechos de las mujeres y la equidad de género. Contextualizando la institucionalidad de género en México dentro de esta misma dialéctica entre el movimiento social por una ciudadanía femenina plena y la interpretación y aplicación de los compromisos internacionales del gobierno mexicano en torno del tema, este capítulo también revisa distintas aportaciones conceptuales para el análisis y la evaluación de las políticas públicas de género. A partir de esta óptica se examinan distintas facetas de estas políticas en el país, evaluándolas con una mirada crítica que considere tanto sus logros como las limitaciones –estructurales y políticas– que frecuentemente resultan en programas de impactos restringidos en la reversión de la desigualdad de género que afecta a las mujeres.

El segundo apartado, “La transversalización de la perspectiva de género en el gobierno federal”, incluye los textos de María Luisa Tarrés

Barraza, “Entre la reticencia conservadora y las pautas internacionales: Las políticas de equidad de género y los institutos de las mujeres en un contexto de desarticulación político-institucional (2000-2012)”; de Gisela Zaremberg Lis y Marta Subiñas, “Redes, reglas y recursos: Incorporación de la perspectiva de género en la administración pública federal mexicana”, y de Flérida Guzmán Gallangos, “El desarrollo de iniciativas de presupuesto de género en México: Un análisis contextual”.

La mirada analítica de María Luisa Tarrés examina las instancias de la mujer como uno de los principales mecanismos para transversalizar la perspectiva de género en México, en el contexto transnacional de las políticas de equidad y del proceso de desarticulación político-institucional, que ha tenido como resultado, según sus propias palabras, “un panorama de desigualdad estructural crítico para las mujeres y retrocesos considerables en los programas orientados a transversalizar la perspectiva de género en el país”.

Tomando como punto de partida el pensamiento feminista, Tarrés propone entender el vínculo entre la cultura de género y la búsqueda de la autonomía a través de la apropiación de los derechos ciudadanos, económicos o sociales de las mujeres para lograr la equidad de género. En el contexto de desarticulación institucional que caracteriza a las áreas de equidad de género en las dependencias de la federación, los estados y los municipios, la autora analiza la heterogeneidad de las instancias de la mujer, cuyos resultados de institucionalización atribuye a distintos factores –que son examinados en el escenario político de la reforma del Estado– y a los conflictos ideológicos entre distintos actores sociales, con consecuencias para el contenido de la agenda de género. Así, mientras por una parte se reconoce el ámbito privado en la esfera de lo público, por la otra, la alianza entre grupos conservadores ha resultado en acciones concertadas que atentan contra la autonomía de las mujeres y el derecho a decidir sobre su cuerpo y su sexualidad. Con base en la lectura del contexto político-ideológico que permea la institucionalización de las instancias de la mujer, en su texto, Tarrés explica las dificultades burocrático-administrativas de dichas instancias y su dedicación a tareas que las alejan de su objetivo central, que son las políticas de la equidad de género para el logro de una ciudadanía democrática.

En el capítulo “Redes, reglas y recursos...”, Zarembeg y Subiñas evalúan los resultados y obstáculos para la incorporación de la perspectiva de equidad de género en México, a través del análisis del trabajo realizado por las unidades y enlaces de género de diferentes secretarías de la administración pública federal. Con base en el entrecruce de tres dimensiones: las redes, las reglas y los recursos, las autoras establecen una tipología para analizar el avance de la transversalidad de género y argumentan que las reglas y los recursos son necesarios pero no suficientes, de ahí que sólo las unidades y enlaces que combinan de manera positiva las redes y el cambio cultural posean mayor potencial para incorporar el valor de la equidad.

En su colaboración, Flérida Guzmán Gallangos analiza la experiencia del gobierno mexicano en materia de presupuestos de egresos con perspectiva de género, como un mecanismo más para el impulso de la igualdad entre mujeres y hombres. La autora aclara que los presupuestos de género no son presupuestos para mujeres; su objetivo es reconocer la desigualdad y transformar los procesos tradicionales de su definición con la participación activa de las mujeres. De acuerdo con Guzmán, los presupuestos de género se han impulsado por medio de acciones de transparencia y rendición de cuentas, asignaciones transversales a través de la legislación, el apoyo de organismos multilaterales y centros de investigación, así como de las alianzas entre los gobiernos y la sociedad civil organizada. El gobierno mexicano ha seguido una doble estrategia con miras a la eficiencia en el gasto público: por una parte atiende la pobreza y la desigualdad de género con los mismos recursos públicos; por otra, se ha incorporado la perspectiva de género en algunos programas de combate a la pobreza para avanzar en el proceso de transversalidad en esta dimensión de la política social; sin embargo, la escasez de recursos ha tenido como resultado que las beneficiarias o voluntarias participen en la implementación de programas públicos, lo que ha significado una transferencia de costos para las mujeres, así como la reificación de los roles tradicionales de género.

La tercera parte, “Derechos sexuales y reproductivos”, se conforma por los trabajos de Marcela Lagarde y de los Ríos, “Sinergia feminista para los derechos humanos de las mujeres”; de Gabriela Rodríguez, “Disciplinar los cuerpos: Género y educación sexual en la escuela”; y de María Luisa Sánchez Fuentes, “La protección de la vida y el derecho al aborto: ¿Pueden conciliarse?”.

Por su relevancia para el estudio sobre los avances, nudos y retos de la experiencia mexicana en la institucionalización de la equidad de género que se aborda en el libro, se incluye la ponencia de una representante popular, Marcela Lagarde, exdiputada federal de la LIX Legislatura. El trabajo de la antropóloga Lagarde encierra la metodología feminista dialéctica de reflexión-análisis-acción-transformación. La autora construye un marco general de análisis a partir de los derechos humanos de las mujeres para demostrar no sólo la violación de éstos mediante la aprobación de leyes que en 18 entidades federativas dan personalidad jurídica al embrión –deshumanizando así a las mujeres–, sino que además en algunas entidades no hay avances en la aprobación de leyes y/o políticas públicas que garantizarían los derechos humanos de las mujeres, a pesar de que los gobiernos estatales asumen discursos igualitarios. Lagarde subraya la tensión entre la situación ético-jurídica de las mujeres en estos espacios geopolíticos y los avances en materia de sus derechos en el ámbito nacional. A pesar del sustento académico, la ponencia es esencialmente política, comprendiendo la coyuntura caótica de descomposición institucional mexicana y de retrocesos reaccionarios frente a los derechos reproductivos y sexuales, como una oportunidad de organización y transformación paradigmática mediante la sinergia feminista y progresista. Desde el análisis del estado del arte de la equidad de género en los tejidos del Estado mexicano, Lagarde hace un apasionado llamado a una nueva etapa de agencia y acción.

Las autoras de los otros dos artículos de este apartado se acercan a sus respectivos temas desde la mirada activista forjada a partir de su experiencia profesional en el campo de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en defensa de los derechos humanos de las mujeres y las/os jóvenes. El artículo de María Luisa Sánchez nos ofrece una revisión exhaustiva de la trama del aborto como tema de interés social y político en México, deteniéndose en los convenios internacionales correspondientes, la legislación mexicana al respeto, los actores en favor y en contra de la despenalización y las decisiones jurídicas decisivas, para finalmente interrogarse sobre las tensiones o compatibilidad de los derechos de las mujeres y los del gestante. El texto escrito por la entonces directora del Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) –una organización que desde su fundación ha jugado un papel fundamental en promover la maternidad

libre y voluntaria— nos lleva por un extenso recorrido a través de los avances y retrocesos de la despenalización del aborto en México.

Por su parte, Gabriela Rodríguez nos ofrece un análisis complejo de los componentes teóricos y empíricos que ilustran la disputa actual sobre el enfoque de género y la educación sexual de las/os jóvenes mexicanas/os en las escuelas públicas. El texto explora teóricamente la adolescencia y la sexualidad como dos construcciones histórico-sociales, enfocándose en las especificidades de su articulación en México, donde la sexualidad adolescente está mediada por factores de género y de clase, étnicos y regionales, de tal manera que existe una clara desigualdad de oportunidades en el acceso a la información, la prevención y la libertad. La autora analiza la disputa por la política de la educación sexual en México durante la última década, ejemplificando la creciente influencia conservadora en los contenidos de los textos escolares y programas en sustitución de los avances anteriores y visibilizando los retos actuales para promover la equidad de género y la educación sexual en el campo de la educación pública.

La cuarta parte, “Participación política femenina”, presenta las colaboraciones de Blanca Olivia Peña Molina, “La igualdad de género y el derecho a participar en los asuntos públicos”; Rosario Varela Zúñiga, “Género y representación política: Los límites a la cuota de género en el ámbito estatal”, y concluye con el trabajo de Margarita Dalton, “¿Es la democracia apta para las mujeres? El caso de las presidentas municipales de Oaxaca”.

Blanca Olivia Peña analiza los factores que inciden en la protección y garantías de los derechos políticos y electorales de las mujeres, entre los cuales destacan: la vigencia de los derechos, los mecanismos institucionales, el sistema de justicia electoral y la cultura política. La autora señala los avances en el marco normativo en los ámbitos internacional y nacional que protegen el derecho de las mujeres a participar en los asuntos públicos, así como en la legislación nacional sobre participación política femenina, y las instituciones creadas para su cumplimiento, al mismo tiempo que destaca el desafío de la armonización legislativa, que en este tema se encuentra poco avanzada en las entidades federativas. Respecto de la justicia electoral, Peña coincide con otras autoras acerca de los escasos avances de la perspectiva de género en la impartición de justicia,

y la asimetría que persiste en el número de hombres y mujeres que son magistrados y jueces, y que también se observa en la participación de las mujeres en organismos electorales. De manera importante, entre los logros, Blanca Olivia Peña destaca el esfuerzo del movimiento organizado de mujeres para impulsar la participación política femenina, como es el caso del Consejo Ciudadano Mujeres al Poder. A pesar de ello, en los gobiernos estatales, congresos locales y gobiernos municipales, la participación política femenina es todavía limitada. Para la autora, esto se debe, en parte, a una cultura política partidista que se caracteriza por la retórica sobre la igualdad entre mujeres y hombres, que no se refleja en los hechos, pues, a medida que el poder aumenta, la presencia de mujeres disminuye.

Respecto de las cuotas de género, en su trabajo, Peña analiza su funcionamiento como mecanismos de acción afirmativa regulados por el Estado para impulsar la participación de las mujeres en los procesos electorales en las entidades federativas.¹ La autora coincide con algunos planteamientos de Rosario Varela Zúñiga, en esta publicación, acerca de las dificultades para cumplir con las cuotas de género —tales como la cultura política de los partidos, que no reconoce el mérito ni la trayectoria de las mujeres—, las estrategias que utilizan para incumplir con estas asignaciones, así como las fallas de diseño en los sistemas en esta materia, entre ellas la escasa claridad que existe para la aplicación del porcentaje de género. De acuerdo con Varela, las modificaciones recientes le han dado a las cuotas un mayor grado de sofisticación; por ejemplo, algunos códigos han incorporado la alternancia de género como un mecanismo para evitar que las mujeres sean ubicadas en los últimos lugares de las listas, pero la manera de aplicar los mecanismos varía en los códigos estatales. Así mismo, para evitar la sobrerrepresentación, algunos códigos han limitado el número de candidatas que pueden ser nominados como plurinominales, y también se establece que los suplentes sean del mismo género. A pesar de su sofisticación, no han sido eficientes, pues casi siempre se termina favoreciendo a los varones, lo cual, según la autora, se debe a que

¹ En relación con las cuotas de género existen dos posiciones: la que defiende esta acción afirmativa por las razones mencionadas, y la que señala que atenta contra la dignidad de las mujeres, ya que ellas tienen la capacidad suficiente para sobresalir sin este tipo de acciones; sin embargo, no existe una competencia real en la que las capacidades y el mérito sean los parámetros para elegir a quienes pueden ocupar un puesto en el Congreso mexicano.

los partidos también vuelven más sofisticadas sus estrategias para evitar que las mujeres tengan mayor representación política.

Por último, Margarita Dalton se interroga ontológicamente acerca de las posibilidades de lograr una igualdad sustantiva de género en el modelo de democracia que conocemos. De manera más precisa, se pregunta si la génesis y estructuración de dicha democracia, eminentemente patriarcal, permitirá una participación política femenina plena en papeles de liderazgo, considerando las diferencias de la división sexual del trabajo –y de la vida toda–, que requieran estrategias más contundentes que las de subsumir a las mujeres a las pautas y prácticas políticas masculinas. Las experiencias de las presidentas municipales de Oaxaca sirven como referente empírico-analítico para responder a las inquietudes formuladas, encontrando una implícita limitación a la participación de las mujeres en puestos de liderazgo: la hegemonía de una división sexual de la cultura política, asentada en la división sexual del trabajo y las identidades, con prácticas cotidianas de negociación y amarre de acuerdos, que, como señala la autora, se centran en códigos, geografías, lenguajes y valores masculinos.

El capítulo concluyente, “15 años de políticas de igualdad de género: ¿Progresos conservadores?”, de María Luisa Tarrés Barraza y Gisela Zaremberg Lis, revisa las contribuciones de las colaboradoras, concluyendo que, en el ámbito nacional, la mirada ideológica conservadora del partido político en el poder desde el año 2000 incidió en cómo se conceptualiza la problemática de la desigualdad de género, la priorización de sus componentes, la selección de las funcionarias responsables de las políticas de género y los logros realizados.

En suma, la diversidad de temáticas y puntos de vista que encierra este libro de ninguna manera pretende ser una revisión completa ni concluyente de una década y media de políticas públicas de género en México. Más bien son voces analíticas que iluminan la conversación de un momento en el tiempo, para detenernos a reflexionar de dónde venimos, dónde estamos y hacia dónde queremos ir. Es una invitación a dialogar desde lo profundo acerca de las metas, vías, logros y limitaciones, para que desde el ejercicio de inventario emerjan con mayor claridad los retos y las estrategias por seguir para lograr la sustantiva igualdad de género.

I

EL GÉNERO EN EL OCASO DE LA MODERNIDAD

Capítulo 1

Disputando los significados culturales en el ocaso de la modernidad industrial: Cuerpos, personas, derechos y ciudadanías en el México contemporáneo

Elizabeth Maier

No estamos viviendo sólo una época intensa de cambios sino que estamos frente a un cambio de época (Desarrollo humano en Chile. 2000, citado en Vargas, 2010:393).

Introducción

En el presente capítulo se explorará la interrelación entre contexto, identidad, discurso y agencia mediante el análisis de los contenidos discursivos, la genealogía de los actores y la puesta en marcha de sus acciones en la crispada disputa contemporánea por la hegemonía de la interpretación cultural en México.¹ A través del análisis de los temas puntuales de la contienda –como son la tensión entre los derechos reproductivos de las mujeres y los derechos del gestante, y la caracterización de los sujetos sexuales con derecho a casarse y constituirse en familia–, se revela un marco más amplio del diferendo por la naturaleza del Estado. Se expresa esto en las interpretaciones encontradas en torno de la relación entre el Estado y la religión. La hipótesis subyacente es que la disputa por la sexualidad, la reproducción y la familia hoy en día se enraíza en las angustias e incertidumbres de la fase actual de desarrollo, en que la solidez de las instituciones de la modernidad industrial –es decir, el Estado-nación, la familia,

¹ En su antología sobre movimientos sociales, Álvarez y Escobar (1998:318) señalan la íntima relación entre estructura, identidad, agencia y estrategia como la que define el carácter, los contenidos y la dirección de un movimiento social.

los partidos políticos, la educación— se ha vuelto borrosa y descentrada. El desfase entre los cambios en la vida cotidiana y el debilitamiento generalizado de la institucionalidad industrial abre el campo de disputa por la hegemonía de la interpretación cultural de la nueva era histórica que apenas inicia. La reconfiguración del género, la resignificación de la sexualidad y las resistencias a estos cambios aportan información a la contienda.

Ubicando la problemática

A partir de 2007, cuando en el Distrito Federal se despenalizó el aborto durante las primeras 12 semanas de embarazo, la contienda discursiva entre actores en favor y en contra de la medida se ha intensificado en México. Dicha tensión ha dado como resultado reformas legislativas en 18 estados de la república que reconocen el derecho a la vida desde la concepción y otorgan el estatus jurídico de persona al cigoto desde su fase celular más incipiente. Así se ha conformado un cuerpo de leyes locales incompatibles entre sí, que realzan una jurisprudencia en estos estados y otra en la capital.² También se han contrapuesto actores institucionales oficiales y no oficiales —notablemente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Iglesia Católica—, cuyas opiniones encontradas compiten en los noticieros por el carácter del Estado y el imaginario colectivo nacional.

El asunto del matrimonio entre parejas del mismo sexo y su derecho a adoptar hijos es otro punto nodal de la discordia discursiva mexicana, evidenciándose como un tema clave después de que en 2010 se reconoció jurídicamente el matrimonio entre similares en el Distrito Federal y su derecho a la adopción. En reacción a dicha legislación capitalina, a finales de ese año, el Congreso de Baja California aprobó una enmienda de ley que define el matrimonio únicamente entre un hombre y una mujer, constituyéndose así en otra pauta legislativa —junto al derecho a la vida

² Los estados que hasta ahora se han abanderado el derecho a la personificación desde la concepción son: Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nayarit, Puebla, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Yucatán. En junio de 2011 se anotó otro proceso legislativo semejante en Baja California Sur, que se detuvo por la agencia de actrices locales, la influencia del Partido de la Revolución Democrática (PRD) nacional y la intensa respuesta de redes feministas nacionales e internacionales.

desde la fecundación— que no sólo reconfirma el campo jurídico como un terreno contendido, sino que ilustra una tendencia hacia la segmentación territorial de dos propuestas societales distintas y enfrentadas.

Los temas emblemáticos de la contienda —es decir, el cuerpo de la mujer, la reproducción, la sexualidad y la familia— no son distintivos de México sino que también constituyen nudos de controversia en otros países, en correlación aparente al contexto de (des)ajustes estructurales y simbólicos que han sellado la era posindustrial. Tampoco son puntos estrictamente autónomos entre sí; más bien han evidenciado su asociación a visiones paradigmáticas cuyas fuentes de legitimidad también varían y rivalizan. En un caso se descansa en la voluntad popular de las sociedades seculares y, en el otro, se remite a la voluntad divina de sociedades de orientación religiosa (Blancarte, 2008:49). Actualmente se observa una definida geopolítica discursiva que encierra la creciente tendencia a dividir la república en dos franjas. El discurso *cosmopolita* de la capital se sustenta en la premisa del creciente reconocimiento de la diversidad e inclusividad, que suele organizar a las sociedades complejas, mientras que el de los 18 estados mencionados aboga por la preservación de las pautas homogéneas y jerárquicas propias del discurso *tradicionalista*.³

Lo distintivo de los contenidos discursivos, su evolución y la maduración de sus actores colectivos en el ámbito nacional corresponden al contexto específico del desarrollo mexicano. Mientras que resalta la importancia de la historia nacional de tensiones entre el laicismo y el conservadurismo como la fuente originaria de la contienda, también destaca el papel del proceso de industrialización —con la consolidación de una creciente clase media educada y la institucionalización del Estado laico— en la constitución del actor feminista y el afianzamiento de una creciente masa crítica nacional cosmopolita que lo respalda. Así mismo pesa sobremanera la convulsionada fase actual de reorganización capitalista neoliberal —con la desarticulación del Estado benefactor, la liquidación de los sustentos organizativos e ideológicos de la Revolución Mexicana y el desorden institucional derivado— en la apertura de un nuevo campo de contención en que se han repositionado actores asociados a los institutos religiosos —particularmente la Iglesia Católica— para disputar los sentidos

³ Dichas categorías se definirán de manera más amplia en el apartado contextual.

culturales de esta coyuntura movедiza. La influencia de la revolución tecnológica en materia de las comunicaciones y la oportunidad de entablar redes transterritoriales de comunicación instantánea han hecho posible la conformación de movimientos sociales transnacionales, que a la vez informan y son informados por acontecimientos locales, nacionales e internacionales, evidenciando la dialéctica local-global en la formación de los contenidos discursivos y en la circulación actual de discursos transnacionalizados.⁴

Contexto y categorías de la sociedad posindustrial

En las últimas décadas, la convergencia de complejos procesos paralelos ha acarreado una redefinición de los papeles sexuales y una renegociación de la relación de poder entre los géneros en amplios sectores de la población mexicana. Por un lado, desde la década de los setenta del siglo xx, el discurso feminista ha iluminado la posición social subalterna de las mujeres y la centralidad del cuerpo en la institucionalización del dominio sexual, a la vez que ha exigido las condiciones para el ejercicio pleno de la ciudadanía femenina. Dicho discurso emerge de las contradicciones de la etapa de industrialización nacional conocida como *la sustitución de importaciones*, en la cual se ganó el voto femenino, no sin conflictividad; se reconfirmó la obligatoriedad de la educación pública para ambos sexos; se implementaron políticas de bienestar social; se amplió el aparato burocrático estatal; se aumentaron los salarios reales; se abrieron nuevas posibilidades de empleo para las mujeres; y se consolidó una clase media demográfica y simbólicamente relevante.

La maduración e institucionalización del discurso feminista corresponde al inicio de la siguiente fase de expansión del capital, la actual etapa posindustrial que Beck define como de “producción industrial sin sociedad industrial”, si por tal sociedad se entiende un sistema integrado

⁴ El concepto de *discurso transnacionalizado* es tomado de Álvarez (2000:33), cuando se refiere a la “transnacionalización del discurso feminista local” como “el uso de marcos discursivos y prácticos organizacionales y políticos que son inspirados y reafirmados –aunque no necesariamente causados– por la interrelación con actores sociales más allá de las fronteras nacionales, a través de un amplio rango de contactos, discusiones, transacciones y redes, tanto virtuales como materiales” (traducción propia).

y coherente de producción, política y cultura: “un modelo de vida en el que los papeles de los sexos, la unidad familiar y las clases forman parte de una misma cadena” (Beck, 2000:14). Por lo contrario, hoy en día vivimos un desfase institucional, resultado de la contradicción entre la subsistencia de instituciones estacionarias de la modernidad industrial y una sociedad intensamente dinámica y movediza, cuya vida cotidiana se reinventa continuamente en correspondencia con el ritmo vertiginoso de los cambios (Beck, 2000:16).

En la coyuntura actual del ocaso de la sociedad industrial, la conflictividad se da al interior de las instituciones, realizando las necesidades e intereses de los individuos por encima de la cohesión institucional. Dicha experiencia se enmarca en un continuo ejercicio de reflexividad, propio de nuestra fase histórica, por lo que Beck (2000:16) la llama la “modernidad reflexiva”. Si en la era de la razón se enaltecía la racionalidad por encima de la lógica de la fe, en nuestra posépoca se racionaliza la racionalización, dejando sin bases las formas comunitarias como estructura predeterminada de la organización social. De esta manera se disuelven los sistemas sociales de apoyo de la modernidad industrial (*modernidad simple*), flexibilizando sus sustentos institucionales. Éste es el caso de la familia nuclear, que se reflexiona, experimenta y flexibiliza, renegociando sus identidades y arreglos de poder. Beck (2000:11) llama *posfamilia* a los reacomodos de forma e integrantes que actualmente experimenta este núcleo social, resaltando así la necesidad vigente de crear nuevas categorías y aun formular una ciencia social nueva –en términos teóricos y metodológicos– que se ancle en lo transnacional y se libere del referente metodológico nacionalista de la modernización simple (Beck, citado en Castells, 2010:17).

Touraine (1997) prefiere hablar de *desmodernización* –en lugar de la posmodernidad– para acercarse analíticamente a la crisis del fin del modelo racionalista, señalando que la emblemática disociación entre las dos mitades de la experiencia moderna –la economía y la cultura o el mercado y la vida cívica– trasciende a la disolución de las mediaciones sociales y políticas que anteriormente unían las actividades económicas y las instituciones culturales. El autor confirma que vivimos una época de desinstitucionalización en que se desvanecen las anteriores normas

codificadas, esfumándose la sensación de normalidad entre la velocidad y la multiplicidad de los cambios. El ejemplo más ilustrativo es la desinstitucionalización de la familia –la *familia incierta*, la llama Roussel– (Touraine, 1997:46), que se define actualmente en términos de la comunicación entre sus miembros y no por un predeterminado marco institucional. Dicha desinstitucionalización trae consigo el debilitamiento de los controles sociales e incrementa los riesgos de desorganización social –afirma Touraine–, representando, así mismo, procesos de *desocialización* y *despolitización* que recalcan la importancia de los individuos por encima de las instituciones. Por lo mismo, se resalta una tendencia a organizarse en movimientos sociales –cuando éstos existan– en torno de las categorías de pertinencia identitaria y no de actividad laboral, como predominó en la modernidad industrial (Touraine, 1997:33-35, 112).

Bauman (2005:9) conceptualiza esta fase histórica como la *modernidad líquida*, refiriéndose a una sociedad “en que las condiciones de actuación de sus miembros cambian antes de que las formas de actuar se consoliden en hábitos y en una rutina determinada”. La liquidez de la sociedad y de la vida cotidiana están estrechamente vinculadas: se superponen, se nutren y se fortifican mutuamente distintas expresiones –y experiencias– de fugacidad, de tal manera que las condiciones de acción y las estrategias de respuesta se tornan caducas en poco tiempo. “La vida líquida es una sucesión de nuevos comienzos”, afirma el autor, indicando que el manejo adecuado de los finales repentinos es lo que representa el mayor reto de esta época de transición, pues los saberes necesarios del “arte de vivir de la modernidad líquida” privilegian saber desprenderse de las cosas por encima de saber procurarlas (Bauman, 2005:10). Esto se ve confirmado por lo emblemático de los desechos en la era posindustrial y el peso y la velocidad del consumo para el modelo productivo. Aunada a la volatilidad existencial característica de la época actual y la dialéctica consumo-desechos, la cada vez más patente polarización social entre dos actores colectivos –nómadas ambos, pero en sentido distinto–⁵ sugiere

⁵ Las/os de arriba de la estratificación socioeconómica global gozan de múltiples opciones y la libertad de decisión, movilidad e identidad. Su ámbito es global; el lugar no es una referencia particularmente significativa; se sienten cómodos en muchas partes. Su movilidad, posibilidades y privilegios desembocan en una renegociación identitaria frecuente, cada vez más transculturalizada y global. No es así para las/os excluidas/os del juego liberta-

la ineficacia de recurrir –insiste Bauman (2005:9)– a estrategias pasadas para acertar soluciones actuales. La precariedad e incertidumbre de las condiciones de vida de la sociedad líquida exigen nuevas miradas que tomen en cuenta la complejidad y amplitud de las variables en juego y lo imprescindible de reexaminar y reajustar con frecuencia los pronósticos formulados y las estrategias asumidas.⁶

Pero, ¿acontece algo suficientemente inédito en esta etapa para considerarla una nueva fase de acumulación capitalista, con características particulares de reorganización productiva y financiera?, ¿o simplemente observamos una reedición de los recursos tradicionales de maximización de ganancias –es decir, la intensificación y extensión de la jornada laboral y la devaluación de la fuerza de trabajo– con que el capitalismo se ha reinventado durante más de cuatro siglos? A partir de la mirada de la geografía materialista, Harvey (1990) identifica varios factores que negocian entre ambos interrogantes, afirmando finalmente que existe una nueva combinación de viejos elementos generales de acumulación capitalista, pero que lo novedoso de los rasgos particulares de dicha combinación sugiere la posibilidad del inicio de un nuevo modelo de acumulación. El autor resalta la flexibilidad como el rasgo distintivo del reacomodo productivo actual, involucrando el centralizar la producción y flexibilizar la organización laboral y la tecnología en ciertos sectores y regiones y subsumiendo sistemas productivos más tradicionales, artesanales, paternalistas o patriarcales (de familia) de otras regiones. Pero señala el autor que esto es justamente *business as usual* para el capitalismo, con nuevas combinaciones de los viejos trucos de abaratamiento de la fuerza de trabajo y extensión e intensificación laborales; sin embargo, dicho reacomodo productivo, aunado al posicionamiento más autónomo del sector financiero, podría resultar en

rio. Éstos son desarraigados, desechados y movilizados, en un juego de múltiples riesgos, en búsqueda de la mera supervivencia individual y familiar. Sus opciones y márgenes de libertad y agencia son más estrechos; el sitio de pertenencia se vuelve central en la renegotiación identitaria y el lugar circunscribe la identidad como referencia integral frente a las fracturas identitarias venideras. Para el cada vez más reducido sector medio, existe una especie de ambivalencia, un ir y venir entre las experiencias y opciones –en parte– de estos actores polarizados (Bauman, 2005:12-14).

⁶ Los desiguales y combinados procesos regionales de desarrollo mexicano invitan a una interpretación más específica de la teorización *baumaniana* para poder entender cómo la diversidad demográfica y productiva se experimenta en la *vida líquida* de manera diferencial.

la consolidación de un nuevo modelo de acumulación flexible (Harvey, 1990:191). La transformación del sector financiero, con la explosión de nuevos mercados e instrumentos financieros muy complicados y la creciente coordinación financiera en el ámbito global en tiempo real, han sido fundamentales para la flexibilización de la producción, los mercados laborales y el consumismo. El debilitado Estado-nación se torna cada vez más vulnerable frente al dinamismo del capital internacional, mientras que el sistema financiero adquiere un grado de autonomía de la producción sin precedente en la historia del capitalismo (Harvey, 1990:194).

El tiempo y el espacio

La reconfiguración del espacio y el tiempo es otro factor novedoso del mundo contemporáneo, a pesar de ser un recurso que históricamente se ha empleado para generar y acumular capital. Si la historia de las transformaciones sociales más significativas se devela, en parte, por las marcas de la reconceptualización del espacio y el tiempo, la interpretación ideológica y la organización de poder consiguientes (Harvey, 1990:218), la compresión del tiempo y el espacio experimentada durante las últimas dos décadas debe invitar a una pausada reevaluación del momento histórico. El tiempo comprimido de ahora –que se expresa en la intensificación laboral, la sustitución de ciertas habilidades desvalorizadas por el veloz aprendizaje de otras, la rapidez de los flujos comunicacionales de las nuevas tecnologías, el consumismo instantáneo del dinero plástico y la velocidad de la banca electrónica, entre otras expresiones– tiene “un impacto desorientador y disruptivo en las prácticas político-económicas, en la relación de poder entre clases sociales y, así mismo, en la vida cultural y social”⁷ (Harvey, 1990:284-285).

La reorganización espacial no ha resultado menos conflictiva, indica Harvey, anotando, por ejemplo, que actualmente las ventajas de lugar conquistan la producción, pero se reparten entre múltiples sitios descentralizados y enlazados. Las barreras espaciales se colapsan y se achica el mundo a través de los avances nanotecnológicos de la comunicación, lo que permite apropiarse de lo que pasa en todo el mundo como si fuese en

⁷ En ésta y en las demás citas tomadas de publicaciones en inglés la traducción es propia.

un lugar conocido, no tan alejado de la propia vecindad. El debilitamiento de viejas barreras espaciales acentúa, vigoriza y reconfigura un sistema global de centros urbanos, donde se concentra información fidedigna y se toman las decisiones del mundo financiero y corporativo; aquí se concentra y se consiente a una población crecientemente diversificada en términos culturales y políticos, enalteciendo la ética de diversidad como premisa de una nueva convivencia humana. La tensión entre tal abstracción del espacio y el énfasis en las cualidades de sitio (*place*) mencionadas arriba representan la paradoja central del presente modelo de acumulación, que reposiciona lo global y lo local en una nueva ingeniería espacial de la vieja tensión del capitalismo industrial entre la centralización y la descentralización (Harvey, 1990:293-296), privilegiando discursos que reflejen la ética sociopolítica hegemónica de sus respectivas realidades espaciales.

Castells también apunta a los procesos multidimensionales y multiescalares de estructuración contemporánea como generadores de nuevas experiencias de tiempo y espacio, experiencias que a su vez forjen nuevos arreglos de poder. Recordando que la activación de la represión y la circulación del discurso son los dos componentes de la mecánica del poder, el autor recalca el papel central del discurso en la consolidación de los arreglos de poder, anotando su eficacia como dispositivo de producción y circulación de un acervo de significados que den sentido a la realidad social. Identificado como la articulación del lenguaje, los saberes y las verdades en la tradición foucaultiana (Foucault, 1976:11), el discurso es un vehículo privilegiado de disputa y consolidación del poder. No es una construcción aislada, sino que cada discurso se sitúa dentro de un contexto histórico de producción discursiva, contrastado con otros discursos de la misma coyuntura contextual y posicionado dentro de la tensión de las relaciones sociales contemporáneas. En este sentido, “el discurso es un mensaje situado [...] que encierra la posición de los sujetos del acto comunicativo en la estructura social y la coyuntura histórica dentro de la que se inscribe” (Gutiérrez, 2005:25). Se le puede entender como un recurso político de circulación de significados, que remite a las condiciones de su producción y a las relaciones de poder implícitas.

En nuestra *era de la información*, la microelectrónica y la nanotecnología desataron el poder de las redes, adentrando “el espacio de los flujos

y el tiempo sin tiempo” que caracterizan la reconfiguración del espacio y el tiempo en la sociedad red capitalista y anclan sus relaciones de poder (Castells, 2010:34). Hoy en día, las redes no sólo son fundamentales para los fines organizacionales, sino que también son centrales en la circulación de los discursos y, en consecuencia, en la constitución y vinculación de los actores colectivos locales, nacionales y transnacionales. Para el caso de la disputa de los significados culturales que nos ocupa, las redes posibilitan la producción y reproducción del discurso y su transnacionalización a través de un “amplio rango de contactos, discusiones, transacciones y [otras] redes, tanto virtuales como materiales” (Álvarez, 2000:33).

En resumen, la interrelación entre las condiciones estructurales de la globalización posindustrial y los radicales avances tecnológicos en materia de comunicaciones activa procesos de transformación social que sitúan la producción de significados y la disputa por la hegemonía de la interpretación cultural en el centro de la contienda por definir el poder de nuestra época. La sexualidad, la reproducción y las vidas íntimas de las mujeres están en el corazón del debate público por definir la dirección societal de esta nueva era.

Actores y discursos tensionados

Discursos y redes feministas

El carácter transnacional del discurso feminista y el capital social con que contaban sus adeptas en el México de los años setenta y ochenta del siglo pasado le otorgaron un peso cultural mucho mayor que su número de discípulas, y en plena era posindustrial fue asumido por una amplia e influyente masa crítica de mujeres y hombres. La “segunda revolución industrial” –como Castells llama a los avances tecnológicos de la nueva era (2010:23)– amplió y potenció los alcances de las redes feministas, lo que contribuyó a la velocidad de la diseminación discursiva por el mundo, la intensidad del contagio transformativo y la institucionalización del discurso de los derechos de las mujeres y la equidad de género en los marcos jurídicos y políticos internacionales y nacionales. La dialéctica entre discursos locales, nacionales, regionales e internacionales –a través

de instituciones como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre otras— se cristalizó en la elaboración de instrumentos ético-jurídicos adscritos y ratificados por los Estados miembros de estos organismos supraestatales, cuya obligatoriedad marcó una nueva etapa de promoción institucional de la igualdad sexual.⁸ Sin duda, la interrelación dinámica entre contextos, discursos, actores y agencia feminista en México, en la región y más allá —que durante las últimas cuatro décadas ha impugnado las representaciones tradicionales de género, la división sexual del trabajo y la normatividad formal y simbólica correspondiente— incidió en la paulatina resignificación de la sexualidad, la reproducción y la familia en las prácticas cotidianas y el imaginario colectivo nacional.

El lema “lo personal es político” fue emblemático del despertar de la segunda ola feminista de los setenta. Interrogó la premisa ideológica de la era industrial de la disociación entre los ámbitos público y privado, cuestionando el enclaustramiento de las mujeres en lo privado y la desvalorización/idealización del hogar y la familia, que hasta entonces había sustentado la división de las sociedades modernas en geografías de género desiguales. Politizando la vida privada, el lema develó dicha esfera como un campo relacional permeado por el poder, en donde el cuerpo media entre lo íntimo, lo social y lo político. Apelando a la reconfiguración de las geografías genéricas, el discurso feminista llevó lo privado e íntimo al terreno público y político, identificando la invisibilidad y desvalorización del trabajo doméstico y familiar, el aislamiento hogareño, la exclusión, la discriminación, el salario menor por trabajo igual, las dobles jornadas, la violencia doméstica, la violación, el acoso y el hostigamiento sexual, la troncada sexualidad femenina, la maternidad no deseada, la obligada sexualidad del matrimonio, la imposición de la heterosexualidad y la falta de opciones y oportunidades existenciales como palpables incisos del fastidio femenino.

⁸ El Protocolo de la CEDAW (2000) significó una gran diferencia en términos de leyes y políticas públicas dirigidas a lograr la equidad de género en los países adherentes. Se transformó la anterior intención informal de cumplir con la CEDAW en la obligación formal de hacerlo. En México, la adscripción y ratificación de este protocolo ha resultado en la progresiva edificación de un aparato legal e institucional encomendado a deconstruir la desigualdad genérica.

La resonancia del discurso y su rápida divulgación auspiciaron muchos feminismos, ejemplificando cómo la diversidad entre mujeres establece necesidades e intereses diferenciales que modifican el discurso. Pero la autonomía del propio cuerpo –mediado por la realización de los derechos reproductivos y sexuales y la erradicación de la violencia de género– emergió como un valor compartido entre feminismos, disputando el significado del cuerpo femenino dominado por los dispositivos de producción y reproducción de la subordinación. Elaborar leyes y políticas públicas que garanticen el derecho de las mujeres –y sus parejas– a planificar su familia y decidir cuántos hijos tener y cuándo tenerlos, además de gozar de una vida libre de violencia, se volvieron estrategias medulares de la lucha por la equidad.

En el discurso feminista, el aborto despenalizado forma parte de una estrategia integral de la salud reproductiva que involucra el acceso a la educación sexual, la información reproductiva y los medios y servicios de planificación que garanticen la viabilidad de las decisiones tomadas dentro del marco legal. Desde esta perspectiva, el aborto pertenece al campo de la salud pública por sus implicaciones determinantes en la salud y mortalidad de las mujeres. Su accesibilidad legal, segura y gratuita, lo vuelve también un tema de justicia social, garantizando a mujeres de menores ingresos la misma oportunidad de libre determinación en condiciones médicas adecuadas.

Anclado al principio moderno de la libertad de conciencia que enaltece la figura del individuo y ampara la ciudadanización, los feminismos argumentan que el cuerpo que socialmente visten las mujeres devino de la politización de su naturaleza, es decir, de la ajena administración política de su función reproductora. Su liberación entonces entraña un proceso que reconfigura al cuerpo femenino en un territorio repleto de ciudadanía (Ávila, citado en Vargas, 2010:323), proceso en el que se transforma la toma de decisiones sexuales y reproductivas en pautas de libertad individual acreditadas por la plena realización del “derecho a tener derechos” inherente a la constitución del sujeto ciudadano moderno (Arendt, citado en Jelin, 1997:67).

La ciudadanización de las mujeres se enraíza indisolublemente en la cultura laica y el Estado secular. Su cometido de asegurar la autonomía del Estado y la religión y mediar el ejercicio de la libertad de conciencia

entre la multiplicidad de identidades, necesidades e intereses individuales y colectivos de las formaciones sociales complejas es lo que garantiza las libertades individuales y la diversidad social de dichas sociedades. Si bien la definición de laicidad varía según el momento histórico, el contexto y la historia de las ideas e instituciones (Bobbio, 1981:856), es evidente su asociación con la modernidad y el tránsito de un paradigma basado en la primacía de la fe y lo infalible de la autoridad eclesial a un régimen de ciudadanos, soberanía popular y legitimidad constitucional. De hecho, conceptos como la *pluralidad religiosa*, la *tolerancia*, la *libertad de cultos* y la *libertad de conciencia* están íntimamente relacionados con la separación del Estado y la Iglesia y oxigenan la atmósfera de la cultura laica (Blancarte, 2000:118-123).

Ahora bien, en la fase actual de transición estructural y creciente complejidad sociocultural, la resignificación de la/s sexualidad/es, la reconfiguración del sistema sexo/género, la reorganización familiar y el impacto ubicuo de las migraciones evidencian nuevas miradas paradigmáticas que responden a los cambios vividos. La ética de la creciente inclusión y legitimación del *otro* como uno más del enriquecido mosaico cultural orienta el discurso del *cosmopolitanism*, discurso paradigmático que apunta al proceso de construcción contemporánea de una cultura global que reconoce el universalismo de la igualdad de derechos dentro del marco de respeto de lo particular de la diversidad. Dice Beck (2009:56) que la bondad del discurso del cosmopolitismo –como meta en construcción– reside en su “compulsión de incluir a los otros culturales”, de manera que dicha pluralidad de *otredades* no implique discriminación. Contrastada con esta atmósfera societal, sobresale lo uniforme, circunscrito, excluyente y jerárquico del discurso *tradicional*, cuya mirada interpretativa descansa en el pensamiento único hegemónico que fija fronteras rígidas entre lo que es y no es aceptable hacer y ser y añora la estabilidad de las pautas tradicionales de organización social e institucional.⁹

⁹ El empleo de las categorías del *cosmopolitismo* y *tradicionalismo* puede ser problemático, tanto por las objeciones poscoloniales al tinte de supremacía occidental que históricamente ha significado el término *cosmopolita*, como por lo reduccionista de cualquier fórmula binaria aplicada a realidades sociales complejas, que siempre cobijan simultáneamente a diversos discursos y actores sociales en el mismo contexto y coyuntura. Se emplean aquí como un primer intento de clasificar las tendencias discursivas hegemónicas en distintas partes de la república mexicana.

Así mismo, la rivalidad entre ambos discursos también posiciona el cuerpo sexual y el reconocimiento de quién es sujeto de la sexualidad y quién tiene derecho a constituirse en familia en el centro de la contienda por los significados culturales. Nuevos actores colectivos que emergieron de los reacomodos estructurales y simbólicos posindustriales reivindican su derecho a la igualdad universal, interrogando la función reproductora de la sexualidad y el perfil de los sujetos sexuales reconocidos institucionalmente.¹⁰ La tensión entre los defensores del régimen sexual tradicional heteronormativo y las/os impulsores de un nuevo orden sexual diversificado e incluyente –como las feministas y las organizaciones de lesbianas, gays, bisexuales y transexuales (LGBT), entre otras– constituye otro de los nudos de la contienda contemporánea en México por dar sentido a la convivencia social.

Discursos tradicionalistas y redes conservadoras

La resignificación feminista y sexual, que se inició en la década de los setenta, animó una férrea resistencia de los actores conservadores y discursos tradicionalistas. Las estrategias conservadoras de defensa del tradicionalismo variaron según la coyuntura, pero el grado de aceptación y asimilación –política y social– del discurso de la igualdad sexual y sus momentos de avance táctico son las variables que marcan la movilización de las acciones de resistencia tradicional. Desde la segunda mitad de los años setenta del siglo XX, actores conservadores articulados formal o informalmente a los institutos y discursos religiosos, especialmente la Iglesia Católica, trazaron su oposición a los fines feministas de despenalizar el aborto y reconocer la diversidad sexual.¹¹ Arropándose en la implacable objeción del discurso eclesial a ambas intenciones, estos actores hacen una defensa de las premisas del orden patriarcal, cuando citan como máxima el mandato sagrado que establece la reproducción humana como objetivo indiscutible de la sexualidad. Muestra de esto se encuen-

¹⁰ Giddens (1991:211) señala que las *políticas de vida* –ancladas a los procesos de creciente reflexividad, autoidentificación y autoactualización de los individuos– son emblemáticas de las condiciones estructurales, tecnológicas y simbólicas de la época actual.

¹¹ Entre estos actores destacan la Asociación de Padres de Familia (1917), el Comité Nacional Provida (1978), Abogados Católicos (2005) y Denme Chance (2007).

tra en la encíclica “*Humanae vitae*” del papa Pablo VI, en donde nos recuerda que el deber de cada acto conyugal se cumpla con la intención de procrear (Hurst, 1992:14).

La meta reproductora de la sexualidad manifiesta un constructo binario de las identidades de género, que Pierre Bourdieu (1996:19) describe como la elaboración de un sistema de oposiciones homólogas con valorización diferencial, que sustenta la división de las cosas y actividades según género. El discurso de la oposición binaria descansa en la premisa de la complementariedad, la cual se basa en la suposición de lo incompleto de cada género –en realidad, de cada individuo– y requiere la fusión de las dos identidades para sentirse integrados y completos. Los silencios discursivos ignoran la relación de poder que rige el género y la orientación heterosexual naturalizada y normalizada que garantice su reproducción y la de la estructura del parentesco y familia que produce dichas identidades (Rubín, 1996).

Al interior de este paradigma discursivo, el tema del aborto retumba. Para los institutos confesionales y el bloque político y civil asociado, la interrupción del embarazo remite al origen sagrado de la vida, la intención divina infalible y lo inapelablemente jerárquico de la relación divinidad-ser humano. De allí que todo proceso de gestación humana y de vida humana en sí es visto a partir del prisma de la intención suprema; es decir, el valor de la vida se encuentra en el designio divino de su existencia. En la encíclica “*Centesimus annus*”, el papa Juan Pablo II (1991) afirma esto, precisando las faltas a la vida y considerando el aborto, la eutanasia y el suicidio junto a los genocidios “totalmente contrarios al honor debido al Creador”. Desde esta perspectiva, lo divino es lo que empodera y ciudadaniza lo humano y no su esencia social y el cúmulo histórico de capital social y cultural, como consideran los adeptos cosmopolitas.

Otra consideración indispensable para este punto de vista, por su importancia en establecer la existencia de la persona humana, es la determinación del momento de la infusión del alma al cuerpo, evento que la Iglesia Católica llama la *hominización del alma*. La posición del catolicismo frente al aborto no se ha modificado desde el siglo XIX, cuando el papa Pío IX (1869) publicó la “*Apostólica sedi*” y fijó la hominización al momento de la concepción, clasificando el aborto como pecado grave y razón de

excomuni3n. No siempre fue as3. Desde tiempos de San Agust3n hasta entonces, 3lgidos debates al interior de la Iglesia pugnaban el momento del estreno del alma. Durante siglos predominaba el enfoque de la *hominizaci3n retardada*, que generalmente fijaba el soplo del alma entre los 40 y 80 d3as para hombres y mujeres, respectivamente (Hurst, 1992:18), aventaj3ndose los varones en este proceso como en los dem3s 3mbitos del patriarcal discurso apost3lico.

El tema del aborto siempre ha sido nudoso para la Iglesia Cat3lica por su defensa inalterable de la subordinaci3n de la sexualidad a la reproducci3n, visi3n anclada a una representaci3n *esencializada* de la naturaleza femenina como primariamente reproductora. Su defensa de la vida como principio religioso fundacional ha hecho la precisi3n de su inicio un asunto vital para su doctrina, reconfirmando as3 la inspiraci3n divina como el suceso que precede y otorga a los humanos el derecho a tener derechos y valoriza la vida desde la concepci3n hasta la muerte natural.

La disputa por el sentido del aborto contrasta interpretaciones acerca del momento de la personificaci3n del individuo y la constituci3n del sujeto de derechos. La principal tesis opositora a la despenalizaci3n descansa en el razonamiento religioso que comprende la posibilidad de la vida humana como muestra de la divina intenci3n creadora, contempl3ndose como un hecho consumado desde la concepci3n, con el valor intr3nseco de la dignidad conferida a una persona nacida (Valdez-Villareal, 2008:30); sin embargo, salvaguardar la personificaci3n desde la fecundaci3n argumentando la defensa de “la vida m3s d3bil” –como prescribe el discurso cat3lico– contraponen los derechos del cigoto –en su fase celular– y los derechos reproductivos de las mujeres adultas. En contraste, desde la perspectiva de la despenalizaci3n, la potencialidad de personificaci3n no determina su existencia, sino que es la evoluci3n del estado de conciencia del embri3n y la formaci3n de las estructuras neuronales que le permiten sensaciones b3sicas como dolor, fr3o y hambre, lo que precisa la existencia de la persona (Valdez-Villareal, 2008:32).

El Vaticano tambi3n cobija su posici3n frente al otro tema espinoso del matrimonio entre personas del mismo sexo en la misma m3xima de la primac3a del mandato procreador de la sexualidad. En reacci3n a la propuesta de “Ley de sociedades de convivencia”, presentada en M3xi-

co originalmente en 2001, la jerarquía eclesiástica mexicana transmitió la posición del Vaticano sobre la homosexualidad, vista entonces como una práctica antinatural y pecaminosa. Posteriormente, dicha posición se modificó ligeramente, institucionalizándose en el documento intitulado “Consideraciones acerca de los proyectos de reconocimiento legal de las uniones entre personas homosexuales” (Juan Pablo II, 2003). Fue emitido por la Congregación para la Doctrina de la Fe en 2003, dirigida entonces por el cardenal Ratzinger, con el objetivo de “iluminar la actividad de los políticos católicos cuando se encuentren ante proyectos de ley concernientes a este problema”. El texto prosigue a señalar su rechazo al matrimonio entre personas del mismo sexo por el reconocimiento implícito de la familia como una unidad no basada en la procreación. Se recuerda que es la práctica la que representa un “comportamiento desviado” y señala que, por lo mismo, sus practicantes no son considerados sujetos con derechos sociales, pues doctrinariamente éstos son otorgados por la voluntad divina en coherencia con la comprendida *ley natural*. Finalmente, el documento insta a “oponerse en forma clara e incisiva” y a “desenmascarar el uso instrumental o ideológico” del reconocimiento jurídico o tolerancia de dichas uniones por su carácter claramente inmoral. Sin duda, tal intromisión en el quehacer político del Estado interroga el sustento del pacto social de la modernidad, es decir, la neutralidad religiosa del Estado laico que garantice la autonomía recíproca entre Estado y religión y la libertad de conciencia de las/os ciudadanas/os.

La *familia natural* es un modelo de parentesco –de manifiesta orientación patriarcal– que ofrece sustento institucional al concepto de la *ley natural*; es la goma que cimienta el discurso tradicional para la comunidad imaginaria conservadora. La prescripción de la *naturalidad* de las identidades sexuales y su régimen de poder, del matrimonio heterosexual vitalicio como exclusiva legitimación de la pareja, la virginidad y la abstinencia sexual prematrimoniales y la sexualidad orientada hacia la reproducción evidencia la versión actualizada del mandato familiar bíblico, ajustado a las condiciones contemporáneas de la era global posindustrial. Las redes del campo religioso –como la mexicana Red Familia– impulsan una iniciativa tradicionalista asentada en la noción de la unicidad de la *familia natural* como “núcleo social fundamental inscrito en la naturaleza

humana”.¹² Dicha unidad simbólica es construida por el discurso tradicionalista en un sujeto colectivo que compita con el sujeto a derechos femenino del discurso cosmopolita. No es de extrañarse, entonces, que el Tercer Encuentro de la Familia (2004) en la ciudad de México tuviera como meta principal definir un día al año dedicado a la familia, que podría promocionarse en contraste con el Día Internacional de la Mujer.

Señala Castells (2010) que la interrelación entre la circulación de los discursos, la consolidación de los actores sociales, el dominio de las nuevas tecnologías de comunicación y la reconfiguración del reparto del poder es uno de los rasgos de la época posindustrial. En este sentido, el actor tradicional contemporáneo es también *posmoderno*, exhibiendo la capacidad de aprovechar las nuevas tecnologías para transmitir su perspectiva y desarrollar extensas redes transnacionales.¹³ Así mismo reconoce la inevitabilidad de ciertos cambios estructurales, como la creciente entrada de las mujeres en la fuerza de trabajo y los consiguientes reacomodos identitarios y relacionales implícitos, adaptando su discurso y sus estrategias a estas nuevas realidades. Como anota Giddens (2003:40), lo tradicional reúne una serie de creencias y prácticas simbólicas que suelen readaptarse y reinventarse continuamente.

Algunos significados de la disputa mexicana por los sentidos culturales

La consolidación de una hegemonía cultural cosmopolita en la gran urbe de México, D. F., contrasta con el reactivo discurso tradicionalista hegemónico en la mayoría de los estados de la república, representativo del anhelo de mantener la estabilidad y seguridad perdida de la etapa industrial de desarrollo. La disfuncionalidad de las instituciones extemporáneas permite trazar nuevos campos de contestación en donde actores sociales nuevos e históricos disputan la futura orientación paradigmática.

¹² La Red Familia es una organización mexicana autodefinida como promotora de los derechos familiares frente a los medios de comunicación y las acciones del gobierno que –según opina– violentan la integridad física, social y moral de dicha unidad.

¹³ En 2011, la universidad de los Legionarios de Cristo en Roma: el Ateneo Pontificio Regina Apostolorum, ofreció a monjas católicas capacitación en tecnologías digitales, el uso de Internet y las redes sociales, con un curso titulado “La religiosa en la época digital”, que abordó temas como “El uso de los medios en la vida consagrada”, “La juventud en la era digital” o “Manipulación y medios informativos” (Notimex, 2011).

En un caso, la premisa de la laicidad del Estado orienta su acción, garantizando la libertad de conciencia necesaria para armonizar los diversos intereses, creencias y prácticas de una sociedad compleja; en el otro, los cánones religiosos de la intención e infalibilidad divinas informan su visión del Estado y tutelan sus estrategias.

Es este marco que da sentido a la intensa disputa legislativa y de jurisprudencia que ha acontecido en México durante los últimos cuatro años, desde que se legalizó el aborto durante el primer trimestre de 2007 en el Distrito Federal y se aprobó en cascada el derecho a la vida desde la concepción en 18 estados de la república. La estrategia de ubicar la interrupción del embarazo en el campo de la salud pública —como lo hizo el cosmopolitanismo capitalino— ha producido 57 624 intervenciones legales entre 2007 y 2010, en condiciones salubres de garantizada calidad médica.¹⁴ De estas pacientes, 75 por ciento provinieron del Distrito Federal, y 25 por ciento, de otras entidades (Gutiérrez, 2011). Por otra parte, desde el tradicionalismo, el cambio del estatus jurídico del cigoto a persona ha intensificado la criminalización de las mujeres que abortan (no siempre de manera provocada),¹⁵ siendo las más vulnerables, por razón de clase y etnicidad, las que han recibido largas penas de privación de la libertad.¹⁶ Los médicos y enfermeras de los hospitales públicos se vuelven los encargados de informar a los aparatos de justicia del acontecimiento, constituyéndose así en una fuerza disciplinaria de la conducta reproductiva de las mujeres.

Un factor que en México ayuda a comprender la confusa posición de los actores políticos en esta contienda por el control de la sexualidad y la reproducción es la pérdida o el debilitamiento de sus anteriores fuentes de

¹⁴ Durante este período se ha registrado sólo un deceso, debido a una información incorrecta presentada por la paciente.

¹⁵ Tan sólo en Hidalgo, entre 2007 y el primer semestre de 2010, se reportaron 31 expedientes de acusadas penalmente por la interrupción del embarazo (Mota, 2011), mientras que en Puebla, durante 2010, se estudiaron 17 averiguaciones previas por aborto (Bastida, 2010). En Baja California, el caso de la joven sentenciada a 23 años de cárcel por un aborto espontáneo iluminó la situación de las otras 23 mujeres procesadas en el estado por haber abortado (Real, 2011).

¹⁶ Ejemplifican esto las siete mujeres del estado de Guanajuato, quienes después de años de cárcel fueron recientemente liberadas por la presión del movimiento de mujeres. No se sabe cuántas de ellas están en la cárcel por abortar en México, pero en la nota roja de los periódicos locales se informa cada vez más sobre ello. El Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) está en proceso de una exhaustiva investigación sobre el tema.

legitimidad de los partidos políticos. Esto es particularmente evidente en el caso del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que desde su promoción del modelo neoliberal en la década de los ochenta ha visto erosionarse las bases del Estado revolucionario y el poder cohesionador de su discurso. Huérfanos de la institucionalidad de la modernidad industrial simple, sus representantes políticos funcionan —como los demás individuos frente a las desfasadas instituciones— por encima de ellas, a partir de intereses individuales, respaldados por las fuentes de legitimidad accesibles. Dentro de este pantanoso panorama político, los institutos religiosos —especialmente la Iglesia Católica— vuelven a fungir como referentes de legitimidad. Tan es así que, contrariamente a la lógica político-histórica, no fue el conservador Partido Acción Nacional (PAN) el decano de la *perspectiva de la familia* y el promotor mayor del derecho a la vida en las legislaciones estatales.¹⁷ Más bien fue el PRI el que decidió el voto en nueve de los 17 estados,¹⁸ volviéndose así el partido de mayor oposición a los derechos reproductivos de las mujeres. Esto advierte un giro radical de parte de legisladores individuales frente a las habituales posturas progresistas del PRI en materia demográfica y de los derechos de las mujeres, cambio que se puede relacionar con lo nebuloso de su nueva identidad posrevolucionaria.

Reflexiones finales

El contexto actual de tensiones, incertidumbres y embates tradicionalistas reclama imaginación, creatividad y sencillez en la formulación de estrategias acertadas para la defensa del discurso cosmopolita, la laicidad del Estado, los derechos de las mujeres y la equidad de género. Habría que tomarle la palabra a Bauman (2005:9) cuando recuerda la ineficacia, hoy en día, de invocar estrategias pasadas para encontrar soluciones actuales. La precariedad e incertidumbre de las condiciones de sociedad líquida y

¹⁷ Una de las conclusiones estratégicas del “Tercer Encuentro de la Familia” (Consejo Nacional de la Publicidad, 2004) fue tener injerencia en los procesos legislativos desde la *perspectiva de familia*, enfoque que se propone como reemplazo de la *perspectiva de género* en los ámbitos nacional e internacional.

¹⁸ Se hace referencia sólo a 17 estados porque Chihuahua se adelantó a los demás por más de 10 años, en octubre de 1994, por lo que no forma parte de la avalancha actual de legislaciones estatales.

el reconfigurado dominio corporativo, el ubicuo imperio de la industria de la comunicación y la autonomía del capital financiero exigen nuevas miradas que tomen en cuenta la complejidad y amplitud de las variables en juego y lo imprescindible de reexaminar y reajustar con frecuencia los pronósticos formulados y las estrategias asumidas. Nuevas miradas interpretativas, asentadas en la dialéctica entre lo global y lo local, y una nueva noción de la democracia –activa, incluyente, cotidiana, vigilante, local, nacional y transnacional– tendrán que ser el marco de una nueva y necesaria conversación sobre la naturaleza del cambio social en la actualidad y del papel de las mujeres y la igualdad sexual en dicho discurso.

Bibliografía

- Álvarez, Sonia, 1998, “Los feminismos latinoamericanos se globalizan: Tendencias de los 90 y retos para el nuevo milenio”, en Sonia Álvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar, eds., *Política cultural y cultura política*, Boulder, Westview Press, pp. 51-58.
- Álvarez, Sonia, 2000, “Translating the Global: Effects of Transnational Organizing on Local Feminist Discourses and Practices in Latin America”, *Meridians*, Northampton, Indiana University Press, vol. 1, núm. 1, pp. 29-67.
- Álvarez, Sonia; Evelina Dagnino y Arturo Escobar, eds., 1998, *Cultures of Politics. Politics of Cultures: Revisioning Latin American Social Movements*, Boulder, Estados Unidos, Westview Press.
- Bastida Aguilar, Leonardo, 2010, “Protesta de mujeres a las afueras de la representación del estado de Puebla en esta ciudad”, *Notiese. Agencia especializada de noticias*, México, D. F., en <http://www.notiese.org/notiese.php?ctn_id=4434>, consultado el 11 de agosto de 2011.
- Bauman, Zygmunt, 2005, *Vida líquida*, Barcelona, Paidós Ibérica.
- Beck, Ulrich, 2000, *La democracia y sus enemigos*, Barcelona, Paidós.
- Beck, Ulrich, 2009, *World at Risk*, Cambridge, Polity Press.
- Blancarte, Roberto, 2000, “Retos y perspectivas de la laicidad mexicana”, en Roberto Blancarte, coord., *Laicidad y valores en un Estado democrático*, México, El Colegio de México/Secretaría de Gobernación, pp. 117-139.

- Blancarte, Roberto, 2008, *El estado laico*, México, Nostra Ediciones (Para Entender).
- Bobbio, Norberto, 1981, *El existencialismo: Ensayo de interpretación*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bordieu, Pierre, 1996, "La dominación masculina", *La Ventana*, Guadalajara, México, Universidad de Guadalajara, núm. 3, pp. 7-95.
- Castells, Manuel, 2010, *Communication Power*, Nueva York, Oxford University Press.
- Consejo Nacional de la Publicidad, 2004, "Tercer Encuentro de la Familia", México, D. F., en <<http://www.diadelafamilia.com.mx>>, consultado el 17 de julio de 2014.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 2000, *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de los Derechos Humanos.
- Foucault, Michel, 1976, *Vigilar y castigar*, México, Siglo XXI Editores.
- Giddens, Anthony, 1991, *Modernity and Self Identity*, Stanford, Stanford University Press.
- Giddens, Anthony, 2003, *Runaway World: How Globalization is Reshaping our Lives*, Nueva York, Routledge.
- Gutiérrez, Carlos, 2011, "En cuatro años, 51 mil abortos", *Milenio Noticias*, 25 de abril en <<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/434f5c48739b1e6f2b64e6cf2f39a14>>, consultado el 11 de agosto de 2011.
- Gutiérrez, Silvia, 2005, *Discurso político y argumentación: Ronald Reagan y la ayuda a los "contras"*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Harvey, David, 1990, *The Condition of Postmodernity*, Malden, Estados Unidos, Blackwell Publishing.
- Hurst, Jane, 1992, *La historia de las ideas sobre el aborto y la iglesia católica: Lo que no fue contado*, México, Católicas por el Derecho a Decidir.
- Jelin, Elizabeth, 1997, "Engendering Human Rights", en Elizabeth Dore, edit., *Gender Politics in Latin America*, Nueva York, Monthly Review Press, pp. 65-83.
- Juan Pablo II [encíclica], 1991, "Centesimus annus", Roma, Vaticano, 1 de mayo.

- Juan Pablo II, 2003, "Consideraciones acerca de los proyectos de reconocimiento legal de las uniones entre personas homosexuales", Roma, Vaticano, 3 de junio, en <http://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_20030731_homosexual-unions_sp.html>, consultado el 17 de julio de 2014.
- Mota, Dinorath, 2011, "Procesan a 31 mujeres por aborto en Hidalgo", *El Universal*, sección "Estados", 21 de enero, en <<http://www.eluniversal.com.mx/estados/79321.html>>, consultado el 11 de agosto de 2011.
- Notimex, 2011, "Entrenan Legionarios de Cristo a monjas en Internet y redes sociales", *Provincia*, Morelia, México, en <<http://www.provincia.com.mx/04-07-2011/223628/>>, consultado el 31 de agosto de 2011.
- Pío IX, 1869, "Apostólica sedi", Vaticano, Roma, 12 de octubre.
- Real, Daniela, 2011, "Apresan a 23 mujeres en Baja California por abortar", *NTR*, 20 de marzo, en <<http://ntrzacatecas.com/noticias/mexico/2011/03/20/apresan-a-23-mujeres-en-bc-por-abortar/>>, consultado el 17 de julio de 2014.
- Rubin, Gayle, 1996, "El tráfico de mujeres", en Marta Lamas, comp., *El género: Una construcción cultural de la diferencia sexual*, México, PUEG/Miguel Ángel Porrúa, pp. 35-96.
- Touraine, Alain, 1997, *¿Podremos vivir juntos?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Valdez-Villareal, Margarita, 2008, "Argumentación sobre el concepto de persona", en Lourdes Enrique y Claudia de Anda, coords., *Despenalización del aborto en la ciudad de México: Argumentos para la reflexión*, México, PUEG-UNAM/Ipas México/GIRE, pp. 29-25.
- Vargas, Virginia, 2010, "Constructing New Democratic Paradigms for Global Democracy", en Elizabeth Maier y Natalie Lebon, edits., *Women's Activism in Latin America and the Caribbean*, Nueva Jersey, Rutgers/El Colef, pp. 319-334.

Capítulo 2

Algunos elementos para comprender la institucionalidad de género en México: Un estudio introductorio

Silvia López Estrada y Elizabeth Maier

Introducción

Un poco antes de la primera Conferencia Internacional de la Mujer en la ciudad de México en 1975, se revisaron y eliminaron de la jurisprudencia mexicana los incisos más patentemente discriminatorios contra las mujeres. Anclado a la ética justiciera y la premisa de la necesaria igualdad entre hombres y mujeres para avanzar el desarrollo nacional, y como reflejo de las demandas feministas de la época que fueron asumidas por las instituciones internacionales e interestatales, dicho ejercicio nacional de revisión legal fue un primer ensayo en normativizar la igualdad sexual como un valor cultural primario. Desde entonces, México ha firmado y ratificado todas las convenciones y acuerdos internacionales referidos a los derechos de las mujeres y la igualdad de género, erigiendo paulatina pero progresivamente una maquinaria institucional dedicada a combatir la discriminación e impulsar la equidad en todos los ámbitos de la vida nacional.¹

El último lustro del siglo XX marcó un cambio estratégico en la orientación política del movimiento de igualdad sexual, que hasta entonces y desde el feminismo mayoritariamente clasemediero descansaba en una metodología de trabajo directo en pequeños grupos de conciencia, que

¹ El cúmulo de convenios internacionales signados por México desde 1978, con la firma de la *Convención para Eliminar todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW, por sus siglas en inglés), comprometió al Estado mexicano a modificar las leyes y costumbres que dieron lugar a la discriminación de género; sin embargo, no fue sino hasta 2002, con la ratificación del Protocolo de la CEDAW, cuando la presunta buena voluntad de los Estados firmantes se canalizó hacia una nueva obligatoriedad, enmarcándose en dispositivos de relativa coacción para garantizar los avances en la materia.

exploraron la experiencia de subordinación y reclamaron cambios desde la mirada de un franja particular de mujeres. En la década de los noventa del siglo pasado, la nueva estrategia que promovieron las instituciones internacionales, en alianza con sectores significativos de mujeres en nivel global, permeó las discusiones de planificación de la Cuarta Conferencia de la Mujer en Beijing y se plasmó en su “Declaración y Plataforma de Acción” (1995). Dicha estrategia enunció la intención de masificar y acelerar la transformación de la desigualdad de género, oficializando un empuje institucional para visibilizar y deconstruir las desigualdades de género en las políticas públicas, las leyes y la vida cotidiana de las naciones adscritas, como es el caso de México. Mediante la aplicación de las estrategias plasmadas en las Conferencias de la Mujer, la premisa equidad de género y la planificación del desarrollo empezaron a formar parte de los programas oficiales, asimilándose, en años posteriores, al discurso político oficial de la nación.

En el presente capítulo se pretende ofrecer una revisión de los elementos históricos, conceptuales, estructurales y políticos, con la intención de contribuir al análisis de los avances, dilemas y retos de ciertas facetas de la experiencia mexicana en la institucionalización de la equidad de género,² que, como premisa ética, ha orientado los planes de desarrollo nacional, la política pública de Estado y su marco jurídico durante las últimas décadas. Desde aquella primera revisión jurídica en 1975, hasta el más reciente avance en la edificación de un aparato público complejo y articulado a instrumentos de captura, procesamiento y análisis de información en torno del tema, así como de modificaciones jurídicas significativas, México ha reafirmado su compromiso de atender la discriminación de género en sus instituciones formales e informales.

El movimiento de mujeres y el desarrollo de políticas de igualdad

Desde su discusión inicial al principio de los noventa, hasta su paulatina implementación en el ámbito nacional a partir de la última década

² En el presente trabajo, la propuesta de análisis de las políticas de género en México emana de una previa revisión de los temas de los *derechos reproductivos y sexuales*, la *participación política de las mujeres*, la *violencia de género* y la *administración* de lo que se ha llamado la maquinaria de mujeres, es decir, los institutos y presupuestos dedicados a promover los derechos de las mujeres y la igualdad entre géneros. En este sentido es como se aborda el tema de la *transversalidad de la perspectiva de género en las políticas públicas*.

del siglo xx, la estrategia institucional precisada en la “Declaración y Plataforma de Acción de Beijing” de la Cuarta Conferencia de la Mujer (ONU, 1995) para acelerar e intensificar la resignificación cultural de género y lograr la plena ciudadanía femenina fue asumida y promovida por la mayoría de las distintas actrices de los movimientos feminista y de mujeres, pero a su vez el planteamiento cargó consigo las tensiones de la inconformidad. La oposición a dicha estrategia no sólo emanó del bloque conservador resistente a la modificación de las identidades sexuales tradicionales, la acostumbrada división sexual del trabajo de la modernidad industrial y el reparto asimétrico del poder por género, sino que además se escucharon voces disidentes dentro del propio campo feminista, insistiendo en la importancia estratégica de prácticas autónomas y contestatarias para garantizar lo que consideraron la esencia profundamente subversiva de la propuesta feminista.³ Desconfiaron de la transformación sustantiva de la desigualdad de género desde el interior de los dispositivos institucionales de su reproducción sistémica. Temieron la promoción de una mirada deslucida o deformada del significado de género, que servía más para debilitar al movimiento que para fortalecer e igualar la condición femenina y mejorar la situación de las mujeres.

Por encima de dichas tensiones, la implementación de la estrategia institucional para lograr una sociedad más equitativa en cuestiones de género en México correspondió a la confluencia de distintos factores contextuales, entre los cuales resaltan: los compromisos internacionales del país con los organismos interestatales y supraestatales; los beneficios para el nuevo modelo económico neoliberal globalizado de reconfigurar la división sexual del trabajo de la modernidad industrial para garantizar el incremento de la tasa media de ganancia; el éxito del movimiento feminista y de mujeres en difundir un discurso de necesidades, intereses y nuevos derechos que, a finales del siglo pasado, ya había transformado –en grados diferenciales– los imaginarios colectivos mundial y nacionales, incluyendo a México.

³ En ese momento hubo diversas posturas que cuestionaron los acuerdos. En América Latina, la tendencia más crítica de la estrategia institucional fue la llamada *tendencia autónoma*. Francesca Gargallo (2012:28) registra su inconformidad en la siguiente cita: “en particular aquellos (proyectos de liberación femenina) que le fueron expropiados al movimiento feminista por los estados y los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales y las transnacionales agroindustriales, médicas y educativas (las así llamadas políticas públicas de género)”.

Tres décadas explorando vivencias, analizando causas y discerniendo las diferencias de cómo se vive la subordinación y discriminación de la mujer según clase, cultura étnica y edad, entre otros factores, permitieron —como señala Molyneaux (2002:1)— transitar desde una cultura de necesidades e intereses a una cultura de derechos y ciudadanía. Desde el inicio de la década de los noventa, el lenguaje de derechos cobija los reclamos femeninos de justicia social de género, integrándolos al concepto de ciudadanía y ampliando el propio concepto. La ciudadanización de dichas demandas —es decir, la evolución de reclamos de derechos— trascendió de un activo, creativo y complejo proceso de organización, elaboración intelectual y presión política feminista y de mujeres que descansó en el reconocimiento del “derecho a tener derechos” (Arendt, citada en Jelin, 1997:67) como premisa del proceso de la constitución de sujetos ciudadanos. Dicho proceso emergió, se insertó y fue marcado por la convulsionada transición histórica entre épocas: el incierto tránsito iniciado en las décadas finales del siglo xx entre lo que Beck llama la modernidad simple —para referirse a la era industrial— y la actual fase posindustrial cuando el valor de la reflexión define una nueva era de modernidad reflexiva (Beck, 2000:16).

El género como concepto explicativo de la desigualdad social entre el sexo masculino y femenino se construía en medio de las contradicciones del modelo de desarrollo industrial de la posguerra capitalista. El contexto del Estado de bienestar social, la consolidación de una clase media influyente, la educación universal, la tecnificación productiva, los descubrimientos y la accesibilidad de la tecnología farmacéutica de control reproductivo, la explosión demográfica, las políticas poblacionales públicas consiguientes y, finalmente, el agotamiento del modelo económico de acumulación capitalista de la posguerra y su sustitución por la nueva vertiente económico-neoliberal globalizada confluyeron en que las identidades, normas y pautas del orden genérico de la modernidad industrial ya no correspondían a la realidad cotidiana vivida por las/os individuos/os.⁴ El viejo orden genérico de dicha fase simple de la modernidad se per-

⁴ Por orden genérico u orden de género se entiende el modelo institucionalizado de una cultura y momento histórico dado que otorgue sentido a las identidades socioculturales de hombres y mujeres, definiendo los márgenes normativos de lo que se puede hacer o no a partir de dichas identidades y fijando el reparto de poder en la relación social entre ellas.

filó como disfuncional a las nuevas necesidades estructurales del modelo posindustrial de globalización neoliberal. Aunados a los reclamos feministas y femeninos, dichos cambios dieron como resultado aún mayores desajustes del marco industrial institucional, de manera particular –pero no exclusiva–, en la forma y organización de la familia. La dialéctica entre los nuevos derechos reclamados, el oportunismo capitalista y la democratización social implícita en la igualdad genérica agudizó las tensiones entre el orden familiar de la institucionalidad industrial y las exigencias individuales y colectivas del sujeto femenino emergente.

Todos estos factores potencializaron la irrupción, constitución y consolidación de los movimientos de liberación femenina e igualdad sexual en la segunda mitad del siglo xx, vinculados entrañablemente a la búsqueda epistemológica de nuevas categorías y miradas interpretativas que permitieran destejer los velos discursivos de la histórica asimetría sexual y construir una hermenéutica de la igualdad. Durante los siguientes lustros, las académicas feministas elaboraron una fértil y fructífera producción de conocimientos que develó el sitio de las mujeres en la historia e identificó las dinámicas de género en todos los campos. La relación entre el nuevo sujeto femenino con sus novedosos reclamos de ciudadanía y una perspectiva paradigmática que ofrecía un análisis inédito de la relación de género a través del lente culturalista incidió en las preocupaciones y agendas de organismos interestatales como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo y la Organización de los Estados Americanos, reconociendo y atendiendo progresivamente los reclamos, constituyendo nuevos derechos y asimilando las categorías y su mirada interpretativa al conjunto de estrategias e instrumentos internacionales que pretenden transformar la condición y situación de las mujeres del mundo.

El enfoque desarrollista de los setenta y principios de los ochenta –Mujeres en Desarrollo (MED)–, que proponía integrar a las mujeres al desarrollo –coincidentalmente en cierta armonía con los requerimientos estructurales del nuevo modelo global neoliberal–, durante el segundo lustro de la década fue sustituido por el enfoque basado en la equidad de género –Género en Desarrollo (GED)– como nueva premisa de desarrollo y expresión mayor de democracia y ciudadanía. Descansando en la cultura

de los derechos, se sustituyó la intención desarrollista de perfilar a las mujeres únicamente como sujetos productivos –aprovechando, de paso, su potencial productivo, hasta entonces subutilizado (Tepichín, 2010:29)–, con la noción de ser sujetos con derechos específicos y plenos, siendo éstos estipulados en los convenios internacionales.

Dichos acuerdos hicieron evolucionar el campo de los derechos humanos, reconociendo la especificidad de la condición social femenina y ampliando los derechos de las mujeres: identificando al Estado como el responsable de las violaciones de sus derechos ocurridas en los ámbitos público, privado e íntimo por cualquier sujeto; y comprometiendo a los países adscritos, como México, a avanzar en la edificación de sociedades equitativas en materia de género. En concreto, a partir de los compromisos adquiridos con la firma de la “Declaración y Plataforma de Acción de Beijing” de la Cuarta Conferencia Internacional de la Mujer (ONU, 1995), esto se tradujo en la asimilación de las premisas de equidad al discurso desarrollista del Estado y en la incorporación del discurso metodológico de deconstrucción de la cultura de la desigualdad al aparato estatal.

Por ubicarse en el complejo tejido de las relaciones sociales, la *equidad de género* remite al campo de la justicia por ser una vía de la realización de la libertad y la igualdad. A diferencia del concepto de *igualdad* –premi-
sa civilizatoria universal de las sociedades liberales (Bobbio, Mateuchi y Pasquino, 1991:846)–, la categoría de *equidad* reconoce las experiencias diferenciales que las distinciones biológicas y socioculturales han impreso en las vidas de hombres y mujeres, requiriendo, en muchos casos, estrategias de políticas positivas transitorias para establecer las condiciones en que se pueda realizar la igualdad de género. En este sentido, la estrategia de la equidad encierra los avances ético-políticos de la posmodernidad industrial, reconociendo que la abstracta premisa de igualdad universal de la modernidad simple se enraíza en relaciones sociales jerárquicas concretas que representan experiencias individuales y colectivas de desigualdad social. Para hacer de la meta de la igualdad universal una *regla* sustantiva se propone deconstruir las asimetrías que se traducen en desigualdades, creando las condiciones en que las *oportunidades se democratizen*, brindándolas, en este caso, de manera más pareja a hombres y mujeres. A partir de esta premisa discursiva se articula la política de género en México, siendo

la igualdad de género el concepto guía de dicha política durante los dos sexenios panistas y, por lo tanto, parte esencial del enfoque analítico de este libro. En la administración de Enrique Peña Nieto, el enfoque de igualdad de oportunidades ha sido sustituido por el de *igualdad sustantiva*, según se advierte en el “Programa Nacional de Igualdad y no Discriminación hacia las Mujeres 2013-2018” (Poder Ejecutivo Federal, 2013). Más adelante se analizan las diferencias discursivas entre estos tres programas.

La estrategia de la transversalidad

La “Declaración y Plataforma de Acción de Beijing” de la Cuarta Conferencia Internacional de la Mujer (ONU, 1995) perfeccionó un mapa categorico, dimensional y metodológico que reúne los anteriores adelantos en la materia en una nueva sistematización estratégica para impulsar el discurso de la equidad de género desde el interior del aparato estatal y gubernamental. La “Declaración de Beijing” articula cinco enfoques⁵ con la intención de incidir en 12 áreas.⁶ Uno de estos enfoques —el de la *transversalidad*— es la clave para incorporar la perspectiva de género a la planeación estatal, tomando en cuenta

los intereses y experiencias de las mujeres además de las de los hombres como una dimensión integral en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, para que las mujeres y los hombres se beneficien igualmente y la desigualdad no esté perpetuada [...] (ONU, 2001, art. 1).

⁵ Los siguientes enfoques son premisas teórico-metodológicas cuya articulación se traduce en una lectura relativamente holística de la problemática de género. Tales son: 1) transversalizar la perspectiva de género en el quehacer estatal; 2) el impacto del ciclo de vida en la vivencia de género; 3) el género como relación no es sinónimo de *mujeres*, incluye también a los hombres; 4) los derechos de género como derechos humanos indivisibles, inalienables e imprescriptibles; 5) insertar el género en el paradigma del desarrollo humano, visto desde el reto de potencializar las capacidades para poder aprovechar las oportunidades.

⁶ Las áreas atendidas para el avance de las mujeres son la pobreza; la educación y la capacitación; la salud; la economía; la violencia de género; los conflictos armados; el ejercicio del poder y la adopción de decisiones; los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer; esta última y los medios de difusión; el medio ambiente y los derechos humanos de la mujer y la niña.

El hecho de que México ratificara el *Protocolo Facultativo de la Convención para Eliminar Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres* (ONU, 1999) hizo obligatorio el cumplimiento del cúmulo de compromisos internacionales en materia de equidad. El comité de la CEDAW fue encomendado a vigilar y evaluar los avances junto a organismos supranacionales como la Corte Internacional de Derechos Humanos, en tanto que organismos de financiamiento internacional –como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)– fungen como garantes de dichos compromisos, condicionando el acceso a préstamos para el progreso en materia de equidad de género. Este enjambre de compromisos, obligaciones, vigilancia y condicionamientos se tradujo para México en la edificación de un aparato institucional dedicado a la problemática de las mujeres (Inmujeres) y la asimilación del enfoque de transversalidad a la institucionalidad del Estado, iniciando una década de intensa gestión jurídica y de políticas públicas en la materia.

Los marcos interpretativos que definen las políticas

Se sabe que la manera de plantear los problemas nunca es verdaderamente neutral, sino que encierra significados que forjan miradas diferenciales de lo que hay por resolver. Los conceptos se definen selectivamente y se fijan los silencios que editan la interpretación del problema, construyendo distintas lecturas de qué atender y a quiénes se atiende (Bacchi y Eveline, 2010:112). Resalta así la importancia de cómo significar y representar la problemática –es decir, qué se expresa y qué se silencia– para caracterizarla, definir los aspectos por considerar y formular las soluciones deseadas.

En este sentido destaca la propuesta de Bustelo y Lombardo (2006), quienes usan los marcos de interpretación (*frame analysis*) para develar cómo los diferentes actores de la política delimitan el problema y la solución y, finalmente, cuál es la voz que predomina y define la acción. Las autoras señalan que si bien la diversidad de interpretaciones sobre un concepto –en este caso, el de igualdad de género– puede ser enriquecedora, también puede distorsionar, en el proceso de implementación, los problemas y objetivos compartidos en la fase de formulación de las políticas de igualdad (Bustelo y Lombardo, 2006:119). En su análisis de políticas de igualdad llevado a cabo en varios países de la Unión Europea, las autoras

argumentan que los marcos interpretativos ayudan a explicar las diferencias y las inconsistencias en las políticas de igualdad.

En el caso de México, debe advertirse que el concepto de igualdad que orienta las políticas de género del gobierno federal ha tenido variaciones a lo largo del tiempo. En el sexenio de Vicente Fox se elabora el primer programa de igualdad, denominado “Programa Nacional de Igualdad y no Discriminación contra las Mujeres 2001-2006” (Proequidad) (Inmujeres, 2001), en el cual se resaltaba la no discriminación, igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, así como el ejercicio pleno de los derechos y la participación de las mujeres en los distintos ámbitos de la vida social bajo criterios de transversalidad de las políticas expresados en programas y acciones con perspectiva de género. En este discurso se ponen de relieve las políticas de equidad orientadas a corregir diferencias importantes entre mujeres y hombres a través de la igualdad de oportunidades y resultados; sin embargo, la ausencia de políticas que promuevan la plena autonomía reproductiva, económica y social de las mujeres impide deconstruir a fondo el origen de la desigualdad.

En el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), el concepto de igualdad de oportunidades sigue presente, pero en el “Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012” (Inmujeres, 2009) se subraya la estrategia de la transversalidad de la perspectiva de género. Cabe mencionar que tanto en este programa como en el anterior, el diagnóstico centra la desigualdad entre los géneros como un problema de las mujeres, y aunque se menciona la desigualdad como dificultad estructural relacionada con las diferencias de género, no se hace explícito que se trata de un problema de relaciones de poder. De ahí que haya una contradicción entre la estrategia de transversalidad y el enfoque de igualdad de oportunidades, que se anunciaba desde el Proequidad y se hace más evidente en el programa del gobierno de Calderón.

La transversalidad de la perspectiva de género implica la transformación de las relaciones de género en la administración pública; sin embargo, el enfoque conceptual que guio la política estaba basado en la igualdad de oportunidades, que aunque reconoce las diferencias como base de la desigualdad y el análisis de las necesidades específicas de las mujeres en una sociedad segregada por género, no está orientado a transformar las relaciones de género (Walby, 2004).

En concreto, debido a que no problematiza las relaciones de poder entre los géneros, la igualdad de oportunidades en el diseño de los programas está orientada a la satisfacción de necesidades básicas de mujeres y hombres, mas no a resolver necesidades estratégicas como modificar la división sexual del trabajo o empoderar a las mujeres.

El actual gobierno de Enrique Peña Nieto lanza el “Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018” (Proigualdad) (Poder Ejecutivo Federal, 2013). Aunque el nombre es similar al del primer programa elaborado en el gobierno foxista, hay un cambio en el enfoque conceptual de la igualdad, que en esta ocasión se denomina como *igualdad sustantiva* y se reafirma como *igualdad de facto*:⁷ “generar políticas públicas integrales que respondan a los marcos normativos permitiendo [...] el desarrollo de acciones encaminadas a lograr la igualdad en los hechos” (Poder Ejecutivo Federal, 2013:3), la cual se propone alcanzar nuevamente a través de la transversalidad que esta vez se define en el “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018” (Gobierno de la República, 2013) como una estrategia que atraviesa los cinco ejes que constituyen el documento; sin embargo, el diagnóstico del actual programa, al igual que los anteriores, asume que se trata de resolver una problemática que es de las mujeres; son ellas las que tienen el problema y, por tanto, las políticas están dirigidas sólo a ellas, mientras que los hombres no son considerados como parte del problema, de ahí que no se les pide cambiar.

En suma, lo que se observa en estos tres programas de igualdad son las diversas interpretaciones del concepto que han guiado las líneas de actuación del gobierno federal en distintas administraciones, las cuales reflejan una tensión con iniciativas más progresistas que apuestan a problematizar las relaciones de género. Estos discursos que orientan políticas y programas se dirigen sólo a la satisfacción de necesidades prácticas a través de la igualdad de oportunidades, por lo que constituyen un elemento que permite explicar la inconsistencia de las políticas de género. Vale señalar que en todos los programas sexenales mencionados hay un silencio explí-

⁷ Facio (s. f.:19) define la igualdad sustantiva bajo el principio de no discriminación contra las mujeres, y considera que no hay que establecer una dicotomía entre la igualdad de hecho y la igualdad formal, “porque si la igualdad es una meta, ambas son necesarias para lograr la igualdad como resultado de varias acciones estatales”.

cito en relación con los derechos reproductivos plenos de las mujeres, es decir, el acceso a la educación sexual y reproductiva, los anticonceptivos y la oferta gratuita de todos los servicios que permitan realizar la planificación familiar deseada, incluyendo el aborto despenalizado, y esto retrasa la realización de la igualdad sustantiva y la ciudadanía efectiva de las mujeres. De igual manera, aunque existe un reconocimiento del trabajo reproductivo que realizan las mujeres, no se cuestiona el desbalance de las responsabilidades familiares entre los géneros, por lo que las políticas públicas terminan por incrementar la carga de trabajo de las mujeres, ya que la conciliación entre el trabajo y la familia se plantea como una estrategia femenina y no como corresponsabilidad entre mujeres y hombres, así como entre las familias, el Estado y el mercado.

De esta manera, las políticas públicas no son neutrales; impactan a los individuos, informan las relaciones sociales, moldean las interacciones interpersonales y ofrecen nuevas condiciones de subjetivación. Ejemplo de ello son algunos de los artículos que forman parte de la presente colección y que no sólo contextualizan la evolución de las políticas públicas de género sino que, de manera importante, develan elementos discursivos fundamentales para comprender la dirección de la atención y los avances logrados. En este sentido, destaca la importancia de los marcos de interpretación bajo los cuales se delimita el acercamiento a la problemática y la acción tomada –es decir, marca lo que se puede o no se puede decir y hacer–; define las posibilidades y efectos de la subjetivación producidos por el discurso; y determina el impacto de estas mismas posibilidades en la vida cotidiana de la gente (Bacchi y Evelinen, 2010:215).⁸

En estos marcos discursivos, el pensamiento feminista ha tenido una influencia notable en la trayectoria de algunas políticas, como es el caso de aquéllas para prevenir, atender y erradicar la violencia de género. A decir de Angulo (2009), a partir de la alternancia en el gobierno, la trayectoria de la política de violencia de género ha presentado una doble pauta, en la que se confrontan los discursos del feminismo y de los grupos conservadores. Este proceso parece tener efectos similares en las políticas

⁸ Bacchi y Eveline (2010:115) sugieren una metodología de evaluación de políticas públicas que se inicia interrogando la representación del problema –ellas la llaman WPR (*what's the problem represented to be*)– e incluye los tres factores mencionados arriba.

de salud reproductiva referidas al aborto. De esta forma, a la par de los avances legislativos, también ha habido retrocesos como resultado de los discursos conservadores que intentan echar abajo los logros del feminismo (Sagot, 2008).

Por otra parte, la desigualdad de género es un problema político y complejo que requiere ser estudiado en el contexto social, económico, político y cultural en el cual tiene lugar. En México, la alternancia política, marcada por las elecciones del año 2000 y más de una década de hegemonía conservadora, coincidió con el proceso de institucionalización de la equidad de género en el país. Dicha hegemonía tuvo injerencia en cómo se representó la problemática de género e incidió en la manera en que se articuló el discurso, finalmente delimitando las posibilidades de subjetivación personal y política de las mujeres y limitando los impactos igualitarios sustantivos en la vida cotidiana de las personas.

Algunos avances y retos de la institucionalización de género en las políticas públicas

De acuerdo con Incháustegui (2010), los principales avances de la institucionalización de género en el Estado tienen que ver con la juridificación de los derechos de las mujeres y los presupuestos sensibles al género.

En relación con la juridificación de los derechos de las mujeres, que es una característica que México comparte con otros países de América Latina, el aparato estatal ha llevado a cabo una estrategia que permea toda la administración pública y consiste en la formulación de leyes. En este proceso se destaca la creación de la Comisión de Equidad de Género en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, ya que ha sido crucial para colocar las demandas de las mujeres en la agenda pública, a través de la legislación sobre temas como la violencia de género, salud reproductiva, presupuestos sensibles al género, paridad política, entre otros (CEAMEG, 2008:10). En años posteriores, la mayoría de las entidades federativas también crearon sus respectivas comisiones de equidad de género; sin embargo, como señala Tepichín (2010:17), en estas comisiones convergen legisladoras con distintas posturas ideológicas acerca del concepto de género que no siempre favorecen a las mujeres. Un ejemplo de ello fue el caso de Baja California durante la XIX Legislatura (2007-2010), cuando

la presidenta de dicha comisión copatrocinó la reforma al artículo 7º de la *Constitución Política del Estado de Baja California* (Congreso del Estado de Baja California, 1953), el cual concede personalidad jurídica al no nacido, postura conservadora que se manifiesta en contra de los intereses y los derechos de las mujeres.

Por su parte, la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados (2000-2003) trabajó en la ley para la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2001) y la reforma del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2008) en materia de cuotas de género.

En la LIX Legislatura se elaboran y se aprueban las dos leyes de gran importancia para los Derechos de las Mujeres: la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (LGAMVLV) (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2007), y la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres* (LGIMH) (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2006). La primera de ellas es un instrumento que, a pesar de sus limitaciones, se destaca por su carácter de vanguardia en América Latina al conceptualizar distintos tipos y modalidades de violencia, así como el feminicidio.

Así mismo, las 31 entidades federativas y el Distrito Federal cuentan con su propia ley de acceso de las mujeres a la no violencia en armonía con la ley federal y, en 2012, 27 estados, incluyendo al Distrito Federal, habían promulgado su ley de igualdad, aunque solamente cuatro (Durango, Puebla, Morelos y Quintana Roo) contaban con reglamento de ésta (Inmujeres, 2012:48), en tanto que 14 entidades tenían sistemas de igualdad; sin embargo, esta legislación no ha sido todavía suficiente para garantizar a las mujeres el ejercicio de sus derechos y su ciudadanía, ya que en la práctica se observan diversas limitaciones. Como ejemplo, cabe mencionar el caso de la LGAMVLV –en particular, del mecanismo de alerta de género que contiene–, cuya solicitud de emisión por parte de 13 estados ha sido negada por el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres debido, en parte, a lagunas en el reglamento que acompaña la ley, así como a factores del contexto político en cada una de las entidades y de los marcos en contradicción de los actores sociales

que intervienen en el debate sobre el tema (Negrete, 2012), además de que, en varias entidades federativas, las leyes de acceso a la no violencia no cuentan con el reglamento correspondiente, lo cual impide su aplicación.

El Instituto Nacional de las Mujeres ha sido la dependencia encargada de llevar a cabo la institucionalización de la perspectiva de género en la administración pública federal, así como en las administraciones públicas de los estados a través de sus respectivas instancias de la mujer. Para ello, el Inmujeres ha contado con diversos fondos federales, entre los que se destaca el Fondo para Actividades y Proyectos Orientados a Promover la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en coordinación con los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas. En 2010, dicho fondo se convirtió en programa con presupuesto sujeto a reglas de operación bajo el nombre de “Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género” (Inmujeres, 2013), y apoya actividades de armonización legislativa, creación de sistemas de información estadística, capacitación al funcionariado de las administraciones públicas estatales, evaluación de políticas de género y modelos de intervención.⁹

A la fecha, con el apoyo del programa antes mencionado (Inmujeres, 2013), en las distintas entidades federativas, el proceso para incorporar el valor de la equidad en la formulación de las políticas públicas se encuentra en progreso, aunque con distintos niveles y calidades. Como principio guía, la incorporación de la perspectiva de género establecida en la legislación y normatividad federales ha obligado a las administraciones públicas estatales a integrar el género en las leyes, políticas y programas sectoriales, así como en la cultura institucional de las dependencias. Para ello se han formulado programas de igualdad y de cultura institucional y también se han creado las unidades de género y los planes de acción dentro de algunas instituciones; sin embargo, como se menciona en este volumen en los capítulos de María Luisa Tarrés Barraza sobre los institutos de la mujer, y de Gisela Zaremberg Lis y Martha Subiñas sobre la transversalidad de género en la administración pública federal, el proceso de la institucionalización de la perspectiva de género se caracteriza por

⁹ Las instancias de la mujer en las entidades federativas se encargan de realizar los proyectos y, de acuerdo con el informe del Inmujeres (2012:21), 78 por ciento de éstos estuvieron dirigidos a las políticas públicas, y 15 por ciento, a la cultura institucional.

su fragilidad, y todavía no se han logrado transformaciones profundas en la racionalidad de las políticas y de las instituciones. Una tarea a futuro –cuando el proyecto de transversalidad se complete en la administración pública de las entidades federativas– será el estudio de su impacto en la disminución de la desigualdad de género en éstas.

En relación con los recursos disponibles para llevar a cabo la estrategia de transversalidad de la perspectiva de género, desde 2008, los presupuestos sensibles al género forman parte del presupuesto de egresos de la federación (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2013). Aunque año con año el presupuesto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género se ha incrementado al pasar de 7 024 millones de pesos en 2008 a 16 752 millones en 2012, sigue constituyendo sólo uno por ciento del presupuesto federal, según afirma Flérida Guzmán Gallangos en este mismo volumen, en donde lleva a cabo un análisis puntual sobre el tema.

La transparencia y la rendición de cuentas sensibles al género son aspectos que deben acompañar a los presupuestos y programas sujetos a la transversalidad de la perspectiva de género. Se trata de responder a las mujeres por aquellos bienes y servicios que no les han sido proporcionados satisfactoriamente, así como por situaciones en las que no han sido bien tratadas por las/os funcionarias/os públicas/os (Unifem, 2009). Aunque existen algunos ejercicios de esta naturaleza, la rendición de cuentas ante las mujeres debe formar parte integral de la estrategia de transversalidad.

Sin embargo, no es únicamente la estructura del aparato de mujeres e igualdad de género la que requiere revisiones significativas para hacer más efectiva su misión; aún resalta un severo sesgo cultural que naturaliza la desigualdad de género. En este sentido, algunas de las principales dificultades que se observan en el proceso de transversalizar la perspectiva de género en el aparato público administrativo tienen que ver con la enorme resistencia del personal al reconocimiento de la existencia de la desigualdad de género al interior de sus dependencias, debido a los prejuicios y al androcentrismo que invade la cultura, impidiendo la integración del valor de la equidad en las políticas y programas que ofrecen los distintos sectores de gobierno.

Esta aparente neutralidad también está presente en el trato que se da al propio personal de las instituciones de gobierno, ya que, de acuerdo con

estudios realizados en entidades como Baja California y Nuevo León, se considera que mujeres y hombres tienen igual acceso a las oportunidades laborales, pues el principal criterio para la mejora salarial y laboral tiene que ver con la capacidad de las personas para llevar a cabo el trabajo que se les ha encomendado (Maier, 2011). Éstas son algunas evidencias que indican la persistencia de una visión androcéntrica que limita el acceso de las mujeres a las mejores posiciones y salarios dentro de las instituciones de las administraciones públicas estatales, como a los bienes y servicios que ofrecen estas dependencias, de ahí que los logros para equilibrar la posición de las mujeres sean escasos en relación con los esfuerzos realizados (Schiavoni, 2012), ya que los roles y las relaciones de género se mantienen inalterados dentro de las instituciones del aparato público.

Los programas de salud reproductiva y de combate a la pobreza, y los servicios que se ofrecen a las mujeres que sufren violencia se caracterizan por replicar la tradicional división sexual del trabajo, ya que están basados en estereotipos de género. De esta forma, la mirada asistencialista del diseño de políticas y programas no responde a los intereses y necesidades específicas de mujeres y hombres y, en particular, no cumple con el objetivo de empoderar a las mujeres, como es el caso de los programas de combate a la pobreza (Tepichín, 2010) y otros de transferencias, como el de guarderías y estancias infantiles, cuyo fin último es el alivio de la pobreza a través de la participación de las mujeres en los mercados de trabajo y no el de lograr una mayor igualdad entre los géneros (López, 2012).

Lang (2003) afirma que, a partir de los años ochenta del siglo pasado, los gobiernos mexicanos modernizaron sus discursos, capitalizaron los conocimientos de las feministas adaptándolos a los requerimientos internacionales, incluyendo a las mujeres en la agenda pública; sin embargo, la gran mayoría de las mujeres mexicanas no han aumentado sus márgenes de acción posibles en cuanto a la autodeterminación sobre su cuerpo y el derecho a una vida sin violencia. De igual manera, tampoco se han incrementado sus oportunidades para hacer valer sus derechos formales en el marco del sistema judicial (CEAMEG, 2008:17).

El discurso de las políticas de igualdad se inscribe en el discurso liberal que implica iguales oportunidades para todas las personas, pero como son diferentes, algunas son más capaces que otras y el resultado es la

desigualdad. A través de la revisión de las leyes y la creación de nueva legislación se ha tratado de corregir estas desigualdades, pero las reformas legales no producen de inmediato la igualdad sustantiva. La participación de las mujeres en el mundo público no logra modificar las desiguales relaciones de poder entre los géneros en el espacio privado. De ahí que las acciones positivas y los mecanismos implementados para lograr la incursión de las mujeres en el mundo público, a través de la educación y el trabajo o la participación política, han dejado inalterada la división sexual del trabajo en la esfera doméstica. Ésta es una de las principales dificultades que presentan las políticas de igualdad en las distintas dimensiones de la política pública. La falta de atención a la esfera privada ha contribuido a ocultar el cuerpo de las mujeres y la sujeción a la cual muchas de ellas continúan siendo objeto, a lo cual contribuye el carácter *neutral* de las políticas de género.

De acuerdo con Sagot (2008), se requiere un Estado que reconozca que algunos ciudadanos son hombres y otras son mujeres, así como un cambio en las relaciones de poder que permitan a las mujeres acceder al control de los recursos materiales y simbólicos y, sobre todo, al control sobre sus propios cuerpos. En este sentido, desde el punto de vista del feminismo, la ciudadanía está estrechamente relacionada con el derecho a tener control sobre la vida personal y el propio cuerpo, y no sólo con la garantía de derechos civiles, económicos o sociales, como plantea el pensamiento liberal.

Bibliografía

- Angulo, Lourdes, 2009, "Análisis de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia implementada por el gobierno mexicano", México, CEAMEG-Comisión de Equidad y Género-Cámara de Diputados, LXI Legislatura.
- Bacchi, Carol y Joane Evelyn, 2010, *Mainstreaming Politics: Gendering Practices and Feminist Theory*, Adelaide, Australia, University of Adelaide Press.
- Beck, Ulrich, 2000, *La democracia y sus enemigos*, Barcelona, Paidós.
- Bobbio, Norberto; Nicola Mateuchi y Gianfranco Pasquino, 1991, *Diccionario de política*, L-Z, México, Siglo XXI Editores.

- Bustelo, María y Emanuela Lombardo, 2006, “Los marcos interpretativos de las políticas de igualdad en Europa: Conciliación, violencia y desigualdad de género en la política”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 14, abril, pp. 117-140.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), 2008, “La incorporación de políticas de igualdad de género en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial”, México, D. F., Comisión de Equidad y Género-Cámara de Diputados, LXI Legislatura.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2013, “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014”, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., 13 de diciembre.
- Congreso del Estado de Baja California, 1953, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, Periódico Oficial*, 16 de agosto, núm. 23, tomo LXVI (última reforma publicada en el PO el 7 de octubre de 2008).
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2001, *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., 12 de enero (última reforma publicada el 9 de abril de 2012).
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2006, *Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., 2 de agosto (última reforma publicada el 14 de noviembre de 2013).
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., 1 de febrero (última reforma publicada el 2 de abril de 2014).
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2008, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., 14 de abril.
- Facio, Alda, s. f., “La igualdad sustantiva. Un paradigma emergente en la ciencia jurídica”, Colectivo de Investigación, Desarrollo y Educación entre Mujeres, en <<http://www.cidem-ac.org/PDFs/bibliovirtual/IGUALDAD/IGUALDAD%20SUSTANTIVA.%20DRA.%20ALDA%20FACIO.pdf>>, consultado el 13 de octubre de 2013.

- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem), 2009, *El progreso de las mujeres en el mundo 2008/2009. ¿Quién responde a las mujeres? Género y rendición de cuentas*, Nueva York, Unifem.
- Gargallo Celentani, Francesca, 2012, *Feminismos desde Abya Yala. Ideas y proposiciones de las mujeres de 607 pueblos en nuestra América*, Bogotá, Desde Abajo, 2012.
- Gobierno de la República, 2013, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, D. F., Gobierno de la República.
- Incháustegui, Teresa, 2010 [ponencia], “Las estrategias de la transversalidad en la experiencia mexicana”, Seminario Interdisciplinario de Estudios de Género “15 Años de Políticas de Igualdad: Los Alcances, los Dilemas y los Retos”, Tijuana, México, El Colegio de la Frontera Norte, 18 de noviembre.
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), 2001, “Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, 2001-2006”, México, Inmujeres.
- Instituto Nacional de las Mujeres, 2009, *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., Inmujeres, 18 de agosto, tomo DCLXXI, núm. 12, pp. 71-72.
- Instituto Nacional de las Mujeres, 2012, *Informe 2007-2012. Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres*, México, D. F., Inmujeres, octubre.
- Instituto Nacional de las Mujeres, 2013, “Programa de Fortalecimiento a la Perspectiva de Género. Reglas de Operación”, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., 30 de diciembre.
- Jelin, Elizabeth, 1997, “Engendering Human Rights”, en Elizabeth Dore, edit., *Gender Politics in Latin America*, Nueva York, Monthly Review Press, pp. 65-83.
- Lang, Miriam, 2003, “¿‘Todo el poder?’ Políticas públicas, violencia de género y feminismo en México”, *Iberoamericana*, vol. III, núm. 12, pp. 69-90.
- López Estrada, Silvia, 2012, “Género, pobreza urbana y política social”, en Gerardo Ordóñez, coord., *La pobreza urbana en México: Nuevos enfoques y retos emergentes para la acción pública*, El Colegio de la Frontera Norte/Juan Pablos Editores.

- Maier, Elizabeth, 2011, "Diagnóstico de conocimiento, actitudes y estrategias de equidad de género en servidoras y servidores públicos de primer nivel en Baja California", *Frontera Norte*, vol. 23, núm. 46, julio-diciembre, pp. 211-238.
- Molyneux, Maxine, 2002, "The Local, the Regional and the Global: Transforming the Politics of Rights", en Maxine Molyneux y Nikki Craske, edits., *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, Hampshire, Palgrave Publishers.
- Negrete, Eréndira [tesis de maestría], 2012, "Prácticas político-culturales para la aplicación de la alerta de violencia de género en Chihuahua y Estado de México", Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Poder Ejecutivo Federal, 2013, "Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018", *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., sexta sección, 30 de agosto, pp. 2-52.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1995, "Declaración y Plataforma de Acción de Beijing", Beijing, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 4 al 15 de septiembre, en <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>>, consultado el 17 de julio de 2014.
- Organización de las Naciones Unidas, 1999, *Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/OP_CEDAW_sp.pdf>, consultado el 17 de julio de 2014.
- Organización de las Naciones Unidas, 2001, "Beijing to Beijing+5: Review and Appraisal of the Implementation of the Beijing Platform for Action", Nueva York, ONU Mujeres,
- Sagot, Montserrat, 2008, "Los límites de las reformas: Violencia contra las mujeres y políticas públicas en América Latina", *Revista de Ciencias Sociales*, vol. II, núm. 120, pp. 35-48.
- Schiavoni, Cecilia, 2012, "Introducción", en Rocío Enríquez y Susana Ortales, coords., *Política social en América Latina y género. Configuraciones/reconfiguraciones en la participación de las mujeres*, Guadalajara, México, ITESO.

- Secretaría de la Función Pública, 2008, “Observatorio para la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los presupuestos y programas de la APF en materia de transversalidad de la perspectiva de género”, México, D. F., Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social-Dirección General Adjunta de Participación Social, en <<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/scagp/uorcs/contraloria-social/observatorios-ciudadanos-en-materia-de-igualdad-entre-las-mujeres-y-los-hombres.html>>, consultado el 17 de julio de 2014.
- Tepichín, Ana María, 2010, “Política pública, mujeres y género”, en Ana María Tepichín, Karine Tinat y Luz Elena Gutiérrez de Velasco, coords., *Los grandes problemas de México. Relaciones de género*, vol. 8, México, D. F., El Colegio de México, pp. 23-58.
- Walby, Sylvia, [ponencia], 2004, “*Mainstreaming* de género: Uniendo la teoría con la práctica”, Jornadas “*Mainstreaming* de Género: Conceptos y Estrategias Políticas y Técnicas”, Andalucía, Unidad de Igualdad de Género-Junta de Andalucía, 26 y 27 de octubre.

II

LA TRANSVERSALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL GOBIERNO FEDERAL

Capítulo 3

Entre la reticencia conservadora y las pautas internacionales: Las políticas de equidad de género y los institutos de las mujeres en un contexto de desarticulación político-institucional (2000-2012)

María Luisa Tarrés Barraza

Si el contexto es lo que cuenta, el feminismo en sus diversas formas está obligado a develar lo que nos rodea y revelar las relaciones de poder que constituyen a las criaturas en que nos vamos transformando. Lo personal es político, es el credo de esta práctica con sentido crítico (Dietz, 1990).

En este trabajo me propongo abonar a una línea de análisis que he desarrollado en investigaciones anteriores (Tarrés, 2010, 2011). Se trata de identificar los obstáculos a los que se enfrenta la tarea de conducir la creación y el funcionamiento de una institucionalidad orientada a integrar, en términos positivos, a la mujer en la ciudadanía y el desarrollo. Lo anterior resaltando que dichos obstáculos provienen tanto de factores macrosociales que discriminan o excluyen a la mujer de la cultura, las instituciones o la economía, como de dimensiones derivadas de diferencias políticas, de clase, étnicas, religiosas y de distintas visiones sobre el significado de la perspectiva de género entre los actores involucrados en el proceso de institucionalización, que se evidencian cuando se trata de dar prioridad a ciertos temas en la agenda pública.

Pese a que en 2006 el gobierno de México se mostraba “optimista” sobre los avances logrados en materia de equidad de género, su informe

ante la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) para ese período fue objetado en 2010 por ONU Mujeres (2011), debido a que “aún predomina el clima de discriminación e inseguridad, violencia generalizada y sistemática contra las mujeres, la desigualdad en sus condiciones laborales, de pobreza, migración, salud sexual y reproductiva; área donde destacan las defunciones vinculadas con la maternidad y el aborto”. De este diagnóstico, corroborado por diversas evaluaciones posteriores (WEF, 2010; PNUD, 2010), se desprende un panorama de desigualdad estructural crítico para las mujeres y retrocesos considerables en los programas orientados a transversalizar la perspectiva de género en el país.

Las conclusiones son desoladoras, pues la equidad de género requeriría que la población tuviera satisfechas sus necesidades mínimas, tomando en cuenta que la pobreza y la desigualdad socioeconómica no propician la vida democrática, condición para lograr transformaciones en las relaciones de género; sin embargo, asumir que la igualdad socioeconómica es condición para la equidad de género es un razonamiento simplificado o al menos ambivalente. Diversos hallazgos desmienten este supuesto debido a que los esfuerzos y los recursos invertidos en políticas públicas no muestran progresos significativos, ni tampoco es claro que los avances obedezcan a las políticas de equidad de género. De acuerdo con Maxine Molyneaux (2006), las variaciones positivas en la igualdad obedecen más a los procesos de modernización y crecimiento económico, que traen aparejados cambios en los roles de género, que a los esfuerzos institucionales y de las políticas públicas por superar la brecha.¹ A pesar de que en nivel mundial resulta difícil establecer una línea de progreso, la investigación de Molyneaux contiene observaciones de gran importancia analítica a este respecto cuando afirma que no es sólo el modelo económico el que desfavorece el logro de la igualdad, sino también los discursos públicos prevalecientes en las instituciones estatales y religiosas de los distintos países en torno del género y otras dimensiones de la vida privada e íntima. Algunas de las experiencias analizadas señalan, por ejemplo, que

¹ Véase The Daily Beast (2011), que publica una clasificación registrada en los derechos y libertades de las mujeres en 165 países. Los tres primeros lugares los ocupan Islandia, Suecia y Canadá, y los últimos, Yemen, Afganistán y Chad.

la India tiene mayor representación en los órganos político-institucionales que Estados Unidos o países que comparten un producto interno bruto (PIB) similar, como Suecia y los Estados árabes del golfo, que muestran situaciones opuestas en relación con la igualdad de género.

El texto de Molyneaux es más complejo que las evaluaciones convencionales, pues vincula estructuras socioeconómicas con modelos culturales nacionales que valoran en forma distinta las relaciones de género. De este modo, permite volver a los orígenes del pensamiento feminista cuando ubica la desigualdad de género en la cultura y sus vínculos con las instituciones y la organización de la vida cotidiana. Es en la interconexión de los sujetos, las instituciones, las prácticas, las ideas y las representaciones sobre las diferencias sexuales atravesadas por relaciones de poder, donde es preciso ubicar la perspectiva analítica de acuerdo con autoras como Sandra Harding (1986), Joan Scott (2008) o Rosi Braidotti (1994). Aunque su punto de partida difiere, estas autoras ofrecen las herramientas para integrar las mediaciones y observar las relaciones de género desde diversas perspectivas, coincidiendo en la necesidad de vincularlas con los discursos de género, la normatividad político-institucional, la experiencia de vida y viceversa.² En suma, el trabajo de Molyneaux estimula un retorno a las bases del pensamiento feminista para entender cómo se relacionan en el ámbito nacional las culturas de género con la búsqueda de autonomía por medio de la apropiación de los derechos ciudadanos, económicos o sociales de las mujeres en el logro de la equidad de género. Ello permitiría responder a una de las observaciones centrales de la CEDAW que señala la desarticulación institucional generalizada entre los diversos organismos de la federación, los estados y los municipios en las distintas áreas vinculadas con la equidad de género en México.

Este trabajo parte de la idea anterior, que destaca como espacio de análisis el sistema político-institucional y resulta un acercamiento a la experiencia de los institutos de las mujeres en el país desde un contexto que, como en otros lugares del mundo, amenaza la supervivencia de las estructuras que han permitido el avance de la condición de las mujeres.

² Sus propuestas consideran que los universos simbólicos, las estructuras jerárquicas, las relaciones de poder y el comportamiento de los sujetos sexuados interactúan constantemente e integran esta perspectiva.

La idea es desagregar algunos problemas desde una mirada que rompe con la preconcepción de que los institutos, sus funcionarios o los partidos involucrados en la definición de las políticas públicas con perspectiva de género son homogéneos o comparten una visión común. La experiencia de estos organismos durante 12 años o más, en algunos casos, señala que dado su carácter de instituciones, son construcciones sociales cuya lógica de acción depende de factores locales, nacionales e internacionales. De ahí que su funcionamiento o sus logros en materia de género no puedan ser atribuidos *a priori*. Éstos dependen también del contexto político-social, del sistema legal-institucional, de los recursos que se les asignan, de la orientación ideológica de las élites en el poder, así como de quienes, desde la sociedad, demandan políticas favorables a la equidad en las relaciones entre los géneros. Esa mirada permite evidenciar diferencias, a veces abismales, entre instituciones destinadas a cumplir con una agenda –en principio, compartida–, que indican dificultades en su proceso de consolidación y sustentabilidad (Tarrés, 2010, 2011).

En este sentido, el presente capítulo cuestiona la producción de equidad de género en un escenario de desigualdad que no depende únicamente de la eficiencia de los institutos de la mujer, valorados como órganos de ejecución de políticas públicas. No se trata de realizar una evaluación, en sentido técnico, de las particularidades de cada instituto en el país, sino de ampliar el panorama político-ideológico que orienta y acota la acción de estas instancias en el logro de sus objetivos.

En un primer momento se presentan algunas reflexiones acerca de los institutos de la mujer y sus resultados ante la llegada al poder del Partido Acción Nacional (PAN) y durante su administración por dos sexenios consecutivos. Siendo este partido de carácter conservador respecto de las concepciones de género, cabe preguntarse cuál fue el horizonte político al que se enfrentaron las demandas y reivindicaciones del movimiento feminista, proponiendo que la tendencia ideológica de los miembros en el poder trastocó la orientación y el ejercicio de las políticas con perspectiva de género, así como de los institutos encargados de su transversalización en la administración pública y el Estado. Se trata de ubicar obstáculos y reticencias que durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) y, especialmente, el de Felipe Calderón (2006-2012), representaron una fuerza adversa a la

agenda de género en el país y, en este sentido, se manifestó la influencia de dicha postura ideológica en el proceso de institucionalización de la *cultura de género*, entendida como los discursos que circulan en los distintos ámbitos de la vida social y cotidiana alrededor de diversos temas vinculados a la condición de la mujer, como los derechos ciudadanos, la equidad entre los géneros, la libre opción sexual, la salud reproductiva, etcétera.

Para ilustrar lo anterior se realiza un breve balance respecto de los problemas de la institucionalización de las instancias de la mujer en momentos clave de su desenvolvimiento, considerando las lógicas cambiantes gracias al habitual recurso de la reforma legislativa en diversas áreas de la vida nacional. Desde su creación, los institutos se constituyeron en fuente de conflictos ideológicos entre funcionarios y representantes políticos. La agenda de género, incluso neutralizada por las negociaciones sobre su contenido valórico y normativo, tuvo consecuencias al ubicar lo privado en la arena político-institucional. Así y sin proponérselo como meta, las experiencias de nacer, de la sexualidad, de amar o morir, definidas como privadas, se desacralizan y en lo cotidiano develan relaciones de poder de instituciones hasta entonces enaltecidas, como la familia, la Iglesia, la escuela o la comunidad tradicional. De esta manera, emergieron fuertes disputas y tensiones, pues esos temas cuestionaron concepciones de los sectores más conservadores, que se movilizaron para impedir su debate público o su incidencia político-institucional.

Con excepción de la ciudad de México, gobernada por el PRD desde 1997, las feministas y las integrantes del Movimiento Amplio de Mujeres (MAM), en general, han sido desplazadas por estos sectores, que en nombre de la sociedad civil inciden en la toma de decisiones opuestas a la perspectiva de género aprobada en la “Declaración y Plataforma de Acción de Beijing” (ONU Mujeres, 1995) y en las convenciones posteriores. El proceso que se desenvuelve en forma soterrada y se manifiesta esporádicamente durante el primer gobierno panista, encabezado por Vicente Fox, culmina durante la presidencia de Felipe Calderón entre octubre de 2008 y noviembre de 2009. Una alianza del PAN, otros partidos y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que después de su derrota se reconstituía a cualquier precio, aprueba reformas constitucionales para proteger la vida desde la concepción hasta la muerte en 17 estados de la República.

Esa acción concertada, contraria a la autonomía de decisión de la mujer sobre su cuerpo y a la tradición laica del Estado mexicano, establece un discurso oficial que apunta directamente contra la concepción feminista. Avaladas jurídicamente, una vez más, las reformas señalan que la legalidad de los derechos de la mujer, en una cultura que la subordina, cambia de acuerdo con la orientación ideológica de quienes están en el poder o las circunstancias políticas coyunturales (Staudt, 1998:77) y, en la práctica, autoriza a gobernantes, funcionarios y organizaciones civiles a ocultar el cuerpo y la sexualidad en la aplicación de programas y políticas públicas.

En un segundo momento se suman al análisis el contexto global y la relevancia de la doctrina y dinámica neoliberales para la comprensión del rol y las funciones de las instancias que persiguen el logro de una sociedad más equitativa en términos de género. De este modo se abre la mirada a los procesos derivados del desarrollo del capitalismo moderno que, luego de los años ochenta, en gran medida organiza y estructura las relaciones sociales, los órganos de mediación y representación política, así como las prioridades en la agenda pública de los gobiernos nacionales y locales. Así mismo, se plantean algunas directrices de los acuerdos con instancias internacionales de regulación, cooperación y desarrollo que repercuten en la práctica y el cumplimiento de la agenda de género inspirada en la “Declaración y Plataforma de Acción de Beijing” (ONU Mujeres, 1995), que legitimó su creación.

El capítulo concluye con una reflexión sobre los retrocesos en la agenda de género y los rasgos que adquieren éstos en la sociedad mexicana, destacando la correlación de fuerzas políticas y sociales en las que se desarrolla la actividad de los institutos de la mujer y la disputa por los significados de sus agendas por los distintos actores que intervienen en la regulación de la administración estatal, principalmente vinculada a una perspectiva conservadora en lo tocante a la equidad de género y preocupada, en cambio, por ocultar los efectos del sistema económico y el mercado en las distintas esferas de la sociedad. Se presentan algunas ideas sobre la acción de organizaciones civiles o grupos que se movilizan por cuestiones de género que, sin embargo, actúan en espacios diferentes. Mientras hay grupos en la arena político-institucional que han apostado a reformas legales o reglamentarias para abrir espacios, cuotas o conseguir recursos y canalizarlos hacia una agenda de género equitativa, otros

desarrollan su acción en espacios alternativos alrededor de los derechos humanos, el medio ambiente u otros asuntos que integran demandas de género o de la sexualidad sin identificarse como feministas. Es preciso valorar su presencia para participar en un debate orientado a sustentar una renovación de los discursos y prácticas feministas que han perdido presencia y sus vínculos con las mujeres populares u otros actores sociales organizados.

En un escenario en que los regímenes políticos se han vaciado de sentido en términos de representatividad y la fuerza tiende a imponerse, es preciso fortalecer la convivencia social y una cultura que privilegie la igualdad, la diversidad y la tolerancia. No basta la defensa de los derechos adquiridos por las mujeres, sino que es preciso sumarse a otros sectores que en nombre de los suyos también los defienden.

Los institutos de la mujer: Algunos resultados y reflexiones

Uno de los problemas que enfrentó el movimiento feminista y de mujeres es que las presidencias del primer y segundo gobierno elegidos democráticamente en México la asumen dos miembros del PAN vinculados con los grupos empresariales, las clases medias y la jerarquía eclesiástica. El triunfo de un partido conservador respecto de las concepciones de género desde el año 2000 enfrentó al movimiento feminista a una situación inesperada, ya que, paradójicamente, con la creación de los institutos se concretó una de sus grandes aspiraciones para generalizar un proyecto fraguado en las movilizaciones por la democracia que no contó con las oportunidades ni los recursos políticos necesarios para controlar su orientación en el país. Más aún, el pensamiento predominante de los miembros del partido en el poder se constituyó en un obstáculo que poco a poco tendió a trastocar las políticas con perspectiva de género elaboradas por el feminismo. Pese a ello, el reconocimiento legal del Inmujeres en la federación en 2001, y posteriormente en todos los estados, permitió un avance en el logro de los derechos ciudadanos de las mujeres. La ley regularizó la actividad de 13 instancias estatales³ creadas entre 1987 y 1999 durante los gobiernos del PRI y estimuló su fundación en el resto de los estados.

³ Antes de 1999, en México existían 10 institutos, dos programas y una secretaría de Estado (Tarrés, 2010).

Los institutos se diseñaron para hacer efectivo el ejercicio de la ciudadanía por medio de la transversalización de la perspectiva de género en los tres poderes del Estado y en la administración pública. Esta agenda, que fue apoyada por diversas organizaciones civiles progresistas y los partidos políticos, se propuso superar la desigualdad y la discriminación de género por medio de la igualdad de oportunidades adoptada desde los acuerdos de Beijing, apoyados por la Organización de las Naciones Unidas y las agencias de desarrollo internacionales.

La ventaja política de esta concepción es que la equidad se ubicó en el ámbito público y ello congregó a mujeres de distinto origen e ideología, que así buscaron romper con la exclusión universal e histórica de la vida institucional que las priva del derecho a ejercer su condición ciudadana. El gran problema es que esa noción de ciudadanía se sostiene en una idea de naturaleza humana liberal que desconoce la importancia de la sexualidad y su papel en la división de lo privado/público⁴ contenida en el proyecto feminista. De algún modo esas discrepancias se silencian el año 2000, cuando algunos grupos y organizaciones feministas y de mujeres apoyan a las nuevas funcionarias, activistas y representantes panistas que, paradójicamente, por su doctrina y práctica política, desde la fundación de ese partido han rechazado las demandas del feminismo mexicano, especialmente la maternidad voluntaria, la despenalización del aborto y la libre opción sexual. En nombre de lo posible, las feministas y las militantes de diversos partidos matizaron sus posturas y apoyaron esos acuerdos en espera de mejores oportunidades para plantear lo deseable. La colaboración entre sectores disímiles fue indispensable en el arranque y puesta en marcha de los institutos de las mujeres. Se trató de legitimar un nuevo discurso, la agenda y los organismos que los implementarían. De esta forma, se propusieron comprometer en esta tarea a los gobiernos estatales, dirigidos por distintos partidos, pese a que sus intereses e ideologías políticas difirieran de los del Ejecutivo federal.

⁴ Se trata de un nudo difícil de superar, pues las feministas liberales plantean una serie de mejoras a las normas y leyes para el logro de la igualdad con los hombres, aun cuando reconocen que la igualdad sustantiva sólo se alcanzará cuando ellos participen en igualdad de condiciones en el mundo privado. Véase Astelarra (2003), quien señala que, después de 20 años de políticas de igualdad en España y Europa, el obstáculo más difícil de superar es la participación de los varones en la esfera doméstica y privada.

En este complejo escenario, la implementación de las políticas de género y su transversalización no fue fácil; requirió de negociaciones constantes para avanzar en su concreción, pues enfrentó un clima conservador respecto de la condición de la mujer entre la mayor parte de los funcionarios de gobierno y representantes políticos. La reducida y cauta noción de género del Inmujeres, derivada de las negociaciones y avalada por su inclusión en los planes de desarrollo nacional y estatales, no fue suficiente, mostró limitaciones en su aplicación y la presencia de grandes reticencias cuando se instrumentaron los programas en distintas áreas y niveles de la burocracia federal y estatal. Y es que los funcionarios se resistieron –y el rechazo prevalece incluso hoy– no sólo a la equidad de género, sino también a la propuesta liberal de la vida social y política que reconoce la capacidad individual de los sujetos y la creación de oportunidades para corregir el punto de partida desigual en sus trayectorias vitales.

De ahí que estos organismos debieron salvar los problemas de cualquier institución que se instala en la administración pública y, a la vez, lidiar con un contexto cultural adverso no sólo a la apertura de oportunidades a las mujeres o a la equidad en las relaciones de género, sino simplemente a reconocer su aporte a una sociedad que se ha modernizado.

Aunque durante el sexenio de Fox se establecieron los institutos de la mujer en todos los estados y en el Distrito Federal, esos desencuentros aún los amenazan. Hasta hoy se carece de una reglamentación secundaria para aplicar la *Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres* (Cámara de Diputados, 2006), aprobada al término de ese gobierno, y que facilitaría su integración en los planes nacionales o estatales y contribuiría a legitimar la transversalización de la perspectiva de género (PG) y los institutos para generalizarla en el aparato público. Más allá de los esfuerzos invertidos, se ha demostrado que la transversalización de la PG y la agenda de los institutos dependen, sobre todo, de la voluntad política de las personas que ocupan cargos en el Poder Ejecutivo federal, estatal o municipal. La mayor parte de los problemas enfrentados por los institutos no sólo derivan de un diseño interno pobre o de las dificultades para coordinarse con el Inmujeres o entre ellos mismos, sino principalmente del desinterés de las autoridades.

La pluralidad electoral durante el gobierno de Fox se reflejó en las entidades estatales gobernadas por partidos distintos del encargado del

Ejecutivo federal, que en algunos estados facilitaron el papel de los institutos o aprobaron leyes favorables a las mujeres. Con excepción de la ciudad de México, que puede considerarse como el caso que confirma la regla, esos avances se detuvieron en el sexenio siguiente. En algunas entidades, directoras progresistas resisten un conservadurismo decimonónico, que por distintas vías ha tratado de debilitar su influencia en la política estatal. En estos casos, la supervivencia de los institutos puede ser considerada como un éxito político si se toma en cuenta la oposición de las elites a su agenda, que se manifiesta en el uso discrecional de los escasos recursos asignados a la igualdad de género en las campañas electorales o para resolver problemas sociales coyunturales. En suma, uno de los pocos asuntos en los que las autoridades de diversos partidos de los tres niveles de gobierno coinciden en omitir o evitar es la aprobación de la reglamentación secundaria de la *Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres* (Cámara de Diputados, 2006). En este sentido, los institutos enfrentan los problemas derivados del contexto político y amenazas provenientes del entramado institucional y legal que dificultan su desarrollo y capacidad para orientar la política de equidad de género.

A la vigencia y generalización de estos problemas en el sexenio pasado se suma la reforma al artículo 40 de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (Cámara de Diputados, 2008). Aprobada en ese año, esa reforma traspasó el control de los recursos destinados a la transversalización de la perspectiva de género al presupuesto de diversos organismos de los gobiernos en los niveles federal y estatal. Ello resultó en “la dispersión del financiamiento al género entre programas sociales y organismos de la administración pública” (Incháustegui, 2010),⁵ cuyo manejo además es opacado por la resistencia de los estados a aplicar el sistema único de contabilidad nacional de la hacienda pública (Fundar, 2011).⁶ Pese a los esfuerzos de las instancias estatales y del Inmujeres por racionalizar la administración del presupuesto de género, la reforma legislativa refuerza su dependencia de la decisión de autoridades y funcionarios que la desconocen o rechazan en los tres órdenes de gobierno de la federación.

⁵ Para una visión detallada del origen y aplicación de presupuestos de género, véase Incháustegui (2010).

⁶ Véase Fundar (2011), donde se afirma que el Sistema Único de Contabilidad se aplica sólo en el Estado de México.

Las tensiones silenciadas durante los años del gobierno foxista se expresaron con claridad en el sexenio encabezado por Felipe Calderón. Durante este período se recrudece la lucha ideológica alrededor de la noción de género y aumentan las prácticas políticas y sociales destinadas a su deslegitimación. La experiencia demuestra que la ley no se cumple, pues los gobernadores y legisladores modifican las constituciones estatales, con lo que se borra el mandato de leyes secundarias que avalan al instituto. A veces el cambio legal favorece a los organismos de la mujer. Hay estados donde se eleva su rango a la categoría de Secretaría de Gobierno, como es el caso de Michoacán. El Instituto Mexiquense de la Mujer ilustra, desde otro ángulo, la debilidad institucional. Este instituto, creado por decreto el año 2000, después de un comienzo brioso es prácticamente nulificado por el siguiente gobierno priista (2005-2011), que lo ubica como parte de una dependencia del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, donde además de las mujeres se incluye a los adultos mayores.⁷ Sucede algo similar con otros gobernadores de ese partido, que en Oaxaca y Yucatán introdujeron modificaciones que probablemente también se aprobarán en Zacatecas,⁸ donde se presentó una propuesta legislativa que traslada el personal del instituto a la Secretaría de Desarrollo Social.

Marcados por estos factores y su debilidad administrativa, los institutos tienden a depender de diversas autoridades para recuperar los recursos destinados al género desperdigados entre las políticas públicas y cumplir con los compromisos institucionales definidos por los planes de desarrollo.

El mensaje implícito en estas modificaciones consiste en confundir la perspectiva de género con políticas de reducción de la pobreza, o la violencia contra la mujer con la violencia doméstica. Como lo ha señalado Herrera (2009), “estas políticas públicas con perspectiva de género se integran a diversos ámbitos discursivos como son los de la salud, la moral,

⁷ Durante ese gobierno hubo cambios en la composición de la población a la que dirige sus objetivos dicho consejo, pues además de dedicarse a la mujer y a los adultos mayores, incluía también a los jóvenes, indígenas y aquellos que necesitaban readaptación social. Posteriormente hubo una reducción de la diversidad poblacional incluida en este consejo.

⁸ Véase LX Legislatura del Estado de Zacatecas (2012), donde se solicita transferir a la Secretaría de Desarrollo Social el personal, recursos financieros y materiales de los institutos de la mujer y de la juventud, así como de la comisión que se ocupa de personas con discapacidad.

la familia, el derecho, el género, la distinción entre lo público y lo privado, la idea de riesgo social, la de seguridad pública, desigualdad y pobreza entre otros” y, según otras investigaciones, en su operación también se juegan las representaciones de género de los funcionarios involucrados (Castro, 2010). Se producen así discursos institucionales, administrativos y operativos cuyos contenidos híbridos no logran identificar una visión compartida que capte la complejidad prevaeciente de la estructura asimétrica en las relaciones de género. Esa visión híbrida tiende, en suma, a definir a las mujeres por la carencia desde la perspectiva de pobreza y vulnerabilidad, confundiéndola con sus roles de madre, esposa o ama de casa que la victimizan, la anulan como ciudadana o trabajadora y así le restan la capacidad para reconocerse como sujeto desde una cualidad positiva.

La aplicación de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (Cámara de Diputados, 2007), ilustra su traducción y desplazamiento hacia una práctica y un discurso marcados por esa visión conservadora si se considera, por ejemplo, que la violencia contra las mujeres es “cualquier acción u omisión, basada en su género que les cause daño psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito público como privado” (Huacuz, 2011:19). Los programas actuales para promover una vida libre de violencia para las mujeres tienden a enfocarse en la violencia intrafamiliar que, sin duda, por su generalización merece atención y programas eficientes (INEGI, 2006); sin embargo, los escasos programas operativos institucionales o subrogados a organismos privados se orientan a solucionarla a partir de sus roles reproductivos, sin valorar su capacidad reflexiva ni la de los miembros que integran una familia violenta. De esta manera, apuesta a que un cambio en los roles tradicionales por medio de acuerdos temporales contribuirá a restaurar su débil integración pese a los daños experimentados por las víctimas. Ello se agrava si se considera la violencia producida en otros espacios, sobre todo aquellos marcados por la penetración del narcotráfico, el tráfico de personas, las migraciones, etcétera, cuya expansión traspasa fronteras nacionales e institucionales y fortalece estrategias coercitivas del gobierno que criminalizan e implican altos costos para la población. La impunidad prevaeciente, la carencia de reglamentos y recursos para atender este tipo de violencia a víctimas cuyas identidades son diferentes de las codificadas

por los organismos dedicados a combatirla (feminicidio, desaparición de mujeres y niños, asesinatos masivos de migrantes, violaciones como parte de las torturas, etcétera) deriva en una sobrecarga de trabajo para los institutos. Paradójicamente, las autoridades, los representantes políticos o funcionarios les adjudican frecuentemente la atención o canalización de las mujeres víctimas de este tipo de violencia y a la vez rechazan sus iniciativas para publicitar aquélla vinculada con el género en determinadas localidades. Dos directoras de institutos ubicados en estados del norte y sur del país coinciden al plantear que “con esta enorme tarea y los escasos recursos debemos dedicar gran parte de nuestra energía a esta actividad desviándonos de la transversalización de la perspectiva de género en las dependencias estatales y en las comunidades”.⁹

La situación actual de los institutos señala un primer conjunto de problemas derivados de su débil y diversa institucionalización dentro de la administración pública. Dibuja además una amenaza a los puntos acordados en la agenda nacional, pues *a*) transforma y trastoca los significados derivados de las teorías de género y las prioridades de los institutos, que no logran controlar la aplicación de políticas públicas de calidad orientadas por la equidad en las relaciones de género; *b*) señala su incapacidad para negociar con las autoridades políticas una postura sobre la mujer como sujeto de derecho, ya que el rechazo de las autoridades a la autonomía de decisión de la mujer sobre su propio cuerpo se plasma en los cambios constitucionales que la criminalizan y soslayan la aplicación universal de programas de salud sexual y reproductiva; *c*) aunque durante este sexenio el Inmujeres y los institutos estatales privilegiaron los programas contra la violencia de género, han sido silenciados cuando se emitieron *alertas de género* y demandaron a las autoridades de gobierno atender los feminicidios derivados de la violencia social o militar. En la práctica, los institutos carecen de aliados poderosos en los ámbitos federal y estatal debido a la hegemonía de diversos sectores sociales y políticos opuestos a la autonomía de las mujeres y ciegos al género. Autoridades y representantes de

⁹ La sobrecarga de trabajo derivada de la violencia en éste y otros organismos públicos (comisiones nacionales y estatales de Derechos Humanos, DIF, cárceles, hospitales, etcétera) ha sido detectada en recientes investigaciones empíricas etnográficas que, desde la sociología o la antropología, evalúan la operación práctica de sus políticas públicas (entrevistas anónimas que realicé en 2011).

diversos partidos, especialmente del PAN y el PRI, desde 2008 apoyan un lenguaje público que se orienta a mantener el predominio masculino e idealiza el orden familiar tradicional como núcleo del orden social. Ese discurso sirve para mantener ciertos hechos considerados “delicados” fuera de la mirada pública. Curiosamente esos sucesos, que remiten al control de la sexualidad, son evidentes y tienen consecuencias prácticas en la vida de las mujeres, por lo que no se pueden negar con eufemismos. Y, en efecto, hechos vinculados con la sexualidad y la salud reproductiva, el aborto, las muertes por maternidad o el VIH-sida, la diversidad sexual o las consecuencias de la violencia se transforman en un problema social ante el cual los discursos religiosos o el pensamiento hegemónico conservador contemporáneo no tienen respuesta. De ahí que sea menos costoso ocultarlo con palabras cosméticas, estrategias evasivas o dispositivos legales y reglamentarios. Se trata de un acto de poder (Scott, 2000).

En suma, la desviación de los institutos respecto de la agenda de género obedece a la correlación de fuerzas políticas opuestas a su proyecto y a acciones contenciosas orientadas a su fracaso; sin embargo, ello no basta para comprender la pérdida de su importancia como institución naciente. En la actualidad, su fragilidad y la de otras instituciones públicas depende también de dinámicas del contexto global que en el país señalan “una pérdida de sustentabilidad social, económica y política” (Arizpe, 2011).

La influencia de la doctrina neoliberal en el escenario mexicano

Los acuerdos internacionales y las reformas vinculadas con el desempeño de las instancias de la mujer

La debilidad de los institutos de la mujer en México no obedece sólo a su desarrollo interno; depende también de factores que cuestionan la legitimidad y el funcionamiento de las instituciones en el país y a escala mundial (Dubet, 2002). El predominio del mercado ha alterado los sistemas políticos y las instituciones que, hasta el siglo XX, aseguraron la identidad colectiva, a veces imaginada, alrededor de un proyecto nacional. Esa transformación ha tenido consecuencias sociales que se expresan en una desigualdad y segmentación crecientes entre los estratos sociales de

la población que obstaculizan su comunicación, la solidaridad colectiva y la carencia de un imaginario común. Lograr la equidad de género en este escenario es de por sí difícil, pues los cambios estructurales separan a grupos e individuos y se interponen en el diálogo entre los actores sociales o en su colaboración con los representantes políticos y las autoridades gubernamentales. Esta afirmación adquiere sentido cuando se ubica en espacios que, como las instancias de la mujer, comparten una historicidad y aportan elementos para comprender su fragilidad, su escaso poder de decisión para influir en las políticas públicas o legitimar el derecho equitativo de la mujer al ejercicio de la ciudadanía.

De ahí que sea necesario reconocer que los procesos derivados del desarrollo del capitalismo contemporáneo han transmutado la vida de los sujetos, las relaciones sociales, el papel de las instituciones y la representación política nacionales. México no ha sido una excepción. Pese a su desigualdad y heterogeneidad étnica y regional, después de la Revolución Mexicana, el fortalecimiento del régimen político de partido único centralizado alrededor del ejecutivo consolidó la federación y las instituciones estatales en torno de un proyecto nacional. Ello les otorgó validez para hacer efectivas las decisiones emanadas de un régimen y un gobierno que, por medio de la redistribución, la cooptación o la represión selectiva, aseguró la cohesión social de las mayorías alrededor de valores nacionales. Más allá de las peculiaridades históricas del ejercicio del poder,¹⁰ el régimen de partido único, las instituciones corporativas y el aparato institucional contribuyeron a homogeneizar y organizar las distintas funciones que cumple la administración pública nacional y, sobre todo, a regular sus vínculos con los actores sociales y políticos. Aunque con tensiones, el gobierno federal articuló a los poderes estatales por medio del control político y económico, que buscaba un desarrollo equilibrado (Hernández, 2008).

Este escenario se transforma desde finales de los ochenta cuando, como en otros países del mundo, se observa una desarticulación en el gobierno producida por la expansión de los mercados, el aumento del comercio exterior y la doctrina neoliberal, y se firman acuerdos con los organismos internacionales de cooperación, desarrollo y regulación. Las

¹⁰ El *Ogro filantrópico* que con maestría dibujó Octavio Paz es quizá una de las mejores obras para comprender esta forma de dominación.

reformas internas y la disciplina acordada con agencias como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e incluso las diversas dependencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para enfrentar las crisis económicas recurrentes repercutieron en la orientación de las políticas públicas, las instituciones, los marcos jurídicos y las reglas del juego nacionales. Los ciclos económicos financieros transnacionales y las medidas impuestas por estas agencias a los gobiernos y actores nacionales favorecen la inversión y posteriormente controlan los costos sociales por medio de políticas públicas que aún hoy afectan el aparato legal-institucional y la administración pública, que ha debido adaptarse –a veces con dificultades– a sus mandatos. Los criterios, velocidades, espacios o exigencias del mundo financiero y de las agencias transnacionales han producido disfuncionalidades y arritmias en los sistemas jurídicos, organizacionales y operativos del país, lo que genera un ambiente que obstaculiza la administración de las políticas públicas.

En este sentido, instituciones nuevas como las destinadas a implementar la agenda de género aparecen en una coyuntura compleja si se considera que la propuesta originada en Beijing arranca en el país a partir de 2001. Y en efecto, los institutos se crean en un escenario incierto para cubrir un desafío de interés general, como es la integración de la mitad de la población al ejercicio de su derecho a la ciudadanía y al desarrollo en la reciente democracia anunciada por el primer gobierno de un partido distinto del que presidió durante más de 70 años en México. Las condiciones para afianzar ese proyecto no fueron las mejores. Si bien el discurso de género logró propagarse en la política y entre amplios sectores de la sociedad mexicana cuando se apostó a la pluralidad democrática, la trayectoria de los institutos muestra que, más allá de la voluntad comprometida en su creación, su fragilidad es también consecuencia de reformas internas que facilitarían la transición electoral hacia la democracia en un período de expansión de vínculos para ingresar en el mercado internacional. Se trató de otro proyecto de modernización en la historia nacional, esta vez dirigido por grupos de elites priistas, panistas y empresariales cuyo único punto de unión ha sido el interés en conservar el poder más allá de sus

adscripciones partidarias o ideológicas. Desde esta plataforma apostaron por ingresar en el mercado y el mundo global que, como condición, exigía un régimen democrático.

El proceso de reforma comenzó paulatinamente, a finales de los setenta, con la reforma política destinada a democratizar un sistema unipartidista que perdía legitimidad en una sociedad que se modernizaba. Desde los noventa, el recurso de la reforma se intensifica y adquiere una complejidad que cobra fuerza cuando éste se aplica en diversos espacios institucionales vinculados con el Estado para descorporativizar, desregular o privatizar actividades económicas. Se aplicaron políticas de ajuste convenidas en los acuerdos con el FMI y el BM que tanto en el país como en América Latina se vincularon con la doctrina neoliberal adoptada en el Consenso de Washington.¹¹

Estos acuerdos, derivados de una doctrina de naturaleza económica que apostó al mercado como organizador de la vida social, produjeron, en un corto plazo, inmensos costos sociales en nivel mundial, movilizaciones globales contra el modelo de mercado y presiones de los gobiernos de países pobres a las agencias financieras para reformular sus políticas incluyendo aspectos sociales.

Como respuesta se firma la "Declaración del milenio" (ONU, 2000), que se establece alrededor de la misma doctrina y complementa los compromisos anteriores por medio de la definición de ocho objetivos dirigidos a paliar el efecto de los mercados con una estrategia que prioriza la reducción de la pobreza (ONU, s. f.). Una lectura de dichos objetivos desde la perspectiva de género señala que la política para la igualdad entre los géneros se subordina a la superación de la pobreza y se enfoca en áreas

¹¹ El Consenso de Washington, vinculado con el área de la economía, tuvo los siguientes objetivos: 1) recorte del gasto público (austeridad); 2) liberalización del comercio; 3) estabilidad de las inversiones, especialmente extranjeras, más el compromiso de crear mercados bursátiles "domésticos"; 4) presupuestos equilibrados; 5) eliminación de controles estatales a los precios y subsidios; 6) privatización de empresas estatales o no inversión en ellas; 7) mejora de la apertura a inversiones extranjeras otorgándoles derechos; 8) mejorar la gobernanza y eliminación de la corrupción política. Por las consecuencias negativas que tuvo en algunos países la aplicación de estas medidas, después de 2002 se agregó a este documento la estrategia de reducción de la pobreza que, junto con el anterior, conformaron los "Objetivos de desarrollo del milenio" (ONU, s. f.), firmados por la mayoría de los países latinoamericanos, el FMI y el BM. México firmó y siguió sus indicaciones.

específicas, la educación básica y media, la mortalidad materno-infantil y el acceso a la salud reproductiva. Más aún, en este acuerdo, la diversidad sexual se desvanece. Sólo se reconoce indirectamente al incluirla en el combate contra las enfermedades, entre las que se encuentra el VIH-sida que hacía estragos en amplias regiones del planeta.

En 2010, sin embargo, Naciones Unidas reacciona al incluir en su agenda la igualdad de género y crear ONU Mujeres, que unifica diversas oficinas y programas hasta entonces dedicados a monitorear la implementación de los acuerdos derivados de la “Declaración y Plataforma de Acción de Beijing” (ONU, 1995) y la CEDAW. En la agenda del nuevo organismo se restablece la igualdad de género como un derecho humano básico y se subraya que la pobreza dependiente del modelo de mercado favorece la desigualdad entre éstos arraigada en la sociedad. Si bien la formación de ONU Mujeres refuerza la presencia de la agenda de género y destaca el empoderamiento como estrategia para propiciar la igualdad, sus prioridades también expresan la adaptación a los nuevos objetivos del milenio. Ello se observa en un discurso que evade las relaciones de poder al concebir como “socios” a los hombres y las mujeres y beneficiarios del desarrollo, la paz y la seguridad. Sin explicitarlo, esa agenda influye en la orientación de las políticas públicas con perspectiva de género nacionales y de los institutos de la mujer que traducen las metas de ONU Mujeres y la “Declaración del milenio” (desarrollo, paz y seguridad) en los diversos programas focalizados contra la pobreza, la salud o la violencia (ONU Mujeres, 2011). Se comprende, entonces, otro aspecto que influye en la limitada noción de perspectiva de género utilizada por los institutos de la mujer y los organismos operativos de la administración pública, así como sus escasos márgenes de autonomía para influir en una orientación distinta de su agenda. En la práctica, las actividades de los institutos se encuadran en las metas fijadas por ONU Mujeres, los “Objetivos de desarrollo del milenio” (ONU, s. f.) y las agencias financieras que mantienen un sistema de mercado transnacional sin regulaciones, difícil de evadir sin pagar los costos de una evaluación negativa.

Curiosamente, desde que se aplican estos programas para combatir la pobreza y superar los impactos sociales de los ciclos económicos, se descuida el análisis de su impacto en la riqueza de las elites naciona-

les. En este sentido, resultan pertinentes las observaciones de O'Donnell (2004:179), quien años antes contribuyó a elaborar el proceso de transición para América Latina: “la concentración del poder económico fortalece complicidades entre los sectores empresariales que al vincularse con funcionarios y políticos han conseguido privilegios y exención de obligaciones”. Se recompone así una elite entronizada históricamente en los países que recrea antiguos códigos de intercambio de favores. Mientras las autoridades políticas evitan que “a las elites económicas se les apliquen los marcos jurídicos y las reglas nacionales en nombre de los compromisos y acuerdos transnacionales, los empresarios apoyan sus actividades” (O'Donnell, 2007:44-47).

La agenda que inspira las actuales políticas públicas surgidas como alternativa a las antiguas políticas del Estado, cuya única garantía fueron los derechos sociales adquiridos después de la Revolución, ha acrecentado el poder de las elites y su distancia del resto de la sociedad. El sistema político y el aparato burocrático hoy cuentan con débiles dispositivos institucionales que regulen la intermediación y el intercambio. Ello fomenta la informalidad, la corrupción y las prácticas ilegales. Si se considera que el discurso, las soluciones y las formas de gestión asignados a la administración de las políticas públicas por los acuerdos internacionales, la alianza entre elites empresariales y políticas es consistente, como lo plantean algunos críticos de ese discurso, éste “no sólo expresa el antiestatismo de la doctrina neoliberal sino el predominio de los intereses de las elites político-económicas y los grupos de interés dominantes”.¹² Así también esa doctrina, al marginar a cualquier individuo incapaz de ingresar o competir en el mercado, tiende a separar o criminalizar a los sectores desfavorecidos, pues se apartan de sus supuestos.¹³

En suma, las críticas al discurso neoliberal coinciden en que esa política económica amenaza con la desigualdad y la destrucción de normas

¹² Para un análisis del discurso económico neoliberal y su aplicación en las políticas públicas véase O'Donnell (2007:44).

¹³ Cabe recordar que la transición democrática en México es producto de reformas electorales que legitimaron las primeras elecciones competitivas; sin embargo, dejó intactas las reglas para institucionalizar la transferencia de poder de un grupo a otro. Estos grupos no han acatado un orden normativo común para ejercer el poder y han esquivado las reformas institucionales para la operación de una democracia efectiva.

y formas de negociación social que aseguran la mediación entre el aparato estatal, el sistema político-institucional y la sociedad; sin embargo, su influencia ha sido diferenciada en la dinámica y articulación de las instituciones estatales y de la administración pública; en algunos casos han abierto –y en otros han cerrado– oportunidades a los actores para acceder a las decisiones y recursos dependiendo de las circunstancias políticas.

Retrocesos en la agenda de género: El conservadurismo como recurso de las elites

Los mandatos internacionales han influido en la orientación de las políticas públicas en su giro hacia una postura conservadora, pero su expresión en la sociedad mexicana adquiere rasgos propios. El conservadurismo actual –que centra su discurso en el control de la sexualidad, la mujer y el orden familiar– aparece en un complejo ambiente producido por las diversas reformas que han contribuido a desorganizar la regulación del aparato estatal y la administración pública heredada del régimen anterior. La alianza tejida alrededor de la reforma política permitió la alternancia y el pluralismo partidario y, sin embargo, después del triunfo del PAN no derivó en un acuerdo que asegurara que el aparato estatal tuviera una forma congruente con el proyecto democrático.

Por el contrario, en los dos últimos sexenios, gracias al pluralismo, los partidos compiten por controlar sus alianzas con el sector económico-empresarial, las iglesias y otros actores poderosos para asegurar el control de los gobiernos estatales y municipales. En este sentido, las elecciones competitivas adquieren un significado particular, pues se transforman en mecanismos para establecer una jerarquía de poder entre ellos. La abstención de la elite para reformar las instituciones ha dispersado el poder estatal y ha abierto espacios para que grupos económicos, políticos y sectores de diversos orígenes influyan en las decisiones de autoridades y representantes de los distintos órdenes de gobierno. Las agendas gubernamentales se aplican de acuerdo con los intereses pactados entre las autoridades o por circunstancias derivadas de las consecuencias inesperadas del estilo de gobierno imperante que aísla a la sociedad. Aunque las demandas de los actores sociales se diversifican, se pueden establecer tres tendencias: por un lado están aquellos que monitorean, denuncian y exigen la aplicación

de políticas públicas para democratizar la institucionalidad democrática; por otro, hay grupos, organizaciones y redes que alcanzan dimensiones transnacionales, críticos al capitalismo neoliberal que reivindican valores como la libertad, la justicia o la no discriminación (Keane, 2010); finalmente, una tercera tendencia está formada por aquellos que, ante el quiebre de las costumbres o las creencias, denuncian la ruptura familiar, la violencia, los crímenes o la delincuencia y apelan a la restauración del orden tradicional o religioso (Touraine, 2010:65). Paradójicamente, las elites políticas utilizan esas demandas y las integran en sus discursos de gobierno reconfigurando sus contenidos y transformándolas en otra forma de control, pues las manejan de acuerdo con las circunstancias o sus intereses. Se trata de una estrategia de poder por la que se busca atenuar las consecuencias inesperadas producidas por la intensidad de la lógica del mercado en las instituciones y la sociedad (Touraine, 2010:68-76).

En este marco, los grupos conservadores, opuestos a la autonomía de las mujeres, forman alianzas para influir en las autoridades gubernamentales y el Poder Legislativo. Su propósito ha sido obstaculizar, por distintos medios, el contenido y la operación de una agenda de género que amenaza una cultura tradicional idealizada. La reacción no es novedosa; señala que el discurso de género no es un problema semántico sino un asunto de poder. El tránsito del discurso de género al ámbito estatal acordado en Beijing no es ni ha sido neutro. Está cruzado por relaciones de poder internacionales, nacionales y locales; por visiones religiosas y metasociales; asociaciones y partidos políticos conservadores opuestos a las propuestas de feministas y del movimiento de mujeres. Ello indica que, desde sus orígenes, los significados de la agenda de los institutos han estado en disputa y que las posibilidades para promover la equidad de género dependen de la correlación de fuerzas políticas y sociales donde desarrollan su actividad. Es en la arena pública nacional e internacional donde se ha podido detectar ese juego de poder entre grupos, partidos, organizaciones feministas y antifeministas que, desde distintas posiciones, emiten discursos y ejercen prácticas a veces polarizadas. Allí se ubica también el proceso de institucionalización y deterioro de la perspectiva de género. Por tanto, es posible suponer que en la acción pública de los institutos no sólo se generan retrocesos en la agenda por la influencia de los cambios en la

orientación de las políticas públicas emanadas por agencias y organismos transnacionales, sino también porque los grupos conservadores del país elaboran las propuestas de género como una amenaza. El publicitar en una agenda institucional las rupturas de las prácticas y discursos sobre sexualidad y las relaciones de género desacraliza el orden simbólico hegemónico. Ese discurso conservador, avalado por las autoridades políticas y gubernamentales, aparece como justificación de lo que hoy es evidente. Ante su fracaso para explicar los daños colaterales producidos por la preeminencia del mercado en diversos ámbitos de la sociedad mexicana, los grupos de poder recurren a discursos conservadores y presionan a las autoridades para regularlos en las instituciones y en la legislación nacional. En principio “todos ganan” porque unos, en forma filantrópica, contribuyen con su dinero a la equidad de género o a la responsabilidad social de las empresas, y los otros cumplen formalmente –pero no sustantivamente– con la normatividad exigida por los acuerdos internacionales. Las grandes perdedoras son las mujeres.

El pensamiento conservador que se observa en la política nacional y defiende la tradición, la familia, la comunidad, la propiedad, la autoridad y la religión es funcional al modelo. Coincide, en muchos sentidos, con la política neoliberal, que estimula la descentralización y fortalece lo local, las organizaciones civiles o la filantropía. Ante la falta de un discurso desde el Estado que otorgue sentido al modelo adoptado y sus consecuencias sociales, el discurso conservador lo puede suplir luchando por imponer su postura ideológica sobre la agenda de género. Para las autoridades y los grupos de poder se trata de un recurso valioso que permite mantener el orden y evitar conflictos derivados de los asuntos que afectan las condiciones de vida y seguridad de la sociedad.

El debate sobre la institucionalización de la equidad de género, promovida en sus orígenes por las feministas y acordada como plataforma de acción en Beijing, hoy está abierto si se considera que el año 2015 expirará el lapso otorgado por Naciones Unidas para alcanzar sus metas. Los retrocesos para las mujeres son evidentes, aunque comprensibles cuando se ubican en la escena del poder y la política nacionales. La fuerza cultural del feminismo que se prolongó durante los últimos 30 años del siglo xx, se pierde en un contexto donde las mujeres son las más afectadas por el

predominio de una economía financiera que ha descuidado la economía real y las ha recluido en la vida familiar, en trabajos mal remunerados o en la constante búsqueda de un ingreso.

La pérdida de fuerza política del feminismo no significa, sin embargo, la invalidez de su propuesta cultural y las teorías de género que, desde diversos ángulos, señalan que “el contexto también cuenta” al referirse a la influencia de los juegos de poder alrededor de la cultura y las instituciones en la experiencia de las mujeres (Dietz, 1990). La coyuntura crítica por la que atraviesan México y las sociedades contemporáneas hace suponer que es indispensable reivindicar a las mujeres como sujetos de derecho y ciudadanas que necesitan alianzas políticas con otros actores y sujetos sociales para reforzar la igualdad en un orden social e institucional democrático que respete la diferencia. La inclusión del principio de la igualdad de géneros en la diferencia, que nació en el feminismo de los setenta, hoy adquiere un fuerte significado en la lucha por la recuperación de los derechos humanos cuando los discursos conservadores los cancelan en nombre de la democracia. Si bien esa reivindicación define a los actores colectivos en términos más morales que sociales, permite defenderlos, en alguna medida, de las consecuencias de la crisis institucional y de los excesos del sistema de dominación. Tal como lo plantea Touraine (2010:12), crisis como las que se expresan hoy en nivel mundial “no engendran un nuevo tipo de sociedad, sino contribuyen a destruir la antigua o favorecen la intervención de actores autoritarios durante el difícil período de transición”. De ahí que los derechos humanos universales y la defensa de lo adquirido como proyecto ciudadano tengan sentido. Más allá de la fragilidad de las mujeres y otros actores subordinados, el feminismo político debe apostar a la revitalización de la noción de ciudadanía como figura clave para definir identidades positivas y construir sujetos colectivos alrededor de un quehacer democrático comprometido con el contexto histórico en que vivimos y del que somos responsables.

Bibliografía

Astelarra, Judith, 2003, “Veinte años de políticas de igualdad de oportunidades en España”, *Debate Feminista*, año 14, vol. 28, octubre, pp. 179-210.

- Arizpe, Lourdes [ponencia], 2011, "Cómo restaurar la sustentabilidad social en México", *Coloquio: México en los escenarios globales*, México, D. F., UNAM, Memorias 4ª sesión, 24 de febrero, pp. 22-27.
- Braidotti, Rosi, 1994, *Nomadic Subjects. Embodiment and Sexual Difference in Contemporary Feminist Thought*, Nueva York, Columbia University Press.
- Cámara de Diputados, 2006, *Decreto por el que se expide la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, México, D. F., LXII Legislatura, en sección "Información parlamentaria", en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgimh.htm>>, consultado el 30 de septiembre de 2013.
- Cámara de Diputados, 2007, *Decreto por el que se expide la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, México, D. F., LXII Legislatura, en sección "Información parlamentaria", en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgamvlv/LGAMVLV_orig_01feb07.pdf>, consultado el 30 de septiembre de 2013.
- Cámara de Diputados, 2008, *Decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, México, D. F., LXII Legislatura, en sección "Información parlamentaria", en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh/LFPRH_ref03_13nov08.pdf>, consultado el 30 de septiembre de 2013.
- Castro, Roberto, 2010, *Poder médico y ciudadanía. El conflicto social de los profesionales de la salud con los derechos reproductivos en América Latina*, Montevideo/México, D. F., Universidad de la República/UNAM.
- Dietz, Mary, 1990, "El contexto es lo que cuenta: Feminismo y teorías de la ciudadanía", *Debate Feminista*, año 1, vol. 1, pp. 105-130.
- Dubet, François, 2002, *Le déclin de l'institution*, París, Seuil.
- Fundar [publicación electrónica], 2011, *Diagnóstico sobre el gasto en comunicación social y publicidad en las entidades federativas*, en <http://fundar.org.mx/diagnostico-sobre-el-gasto-en-comunicacion-social-y-publicidad-en-las-entidades-federativas/?ID=#.U8gbr_15O4k>, consultado el 30 de septiembre de 2013.
- Harding, Sandra, 1986, *The Science Question in Feminism*, Londres, Cornell University Press.

- Hernández Rodríguez, Rogelio, 2008, *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, México, D. F., El Colegio de México/Centro de Estudios Internacionales.
- Herrera, Cristina, 2009, *Invisible al ojo clínico. Violencia de pareja y políticas de salud en México*, México, D. F., Flacso-México/Programa Universitario de Estudios de Género-UNAM/Instituto Nacional de Salud Pública.
- Huacuz, María Guadalupe, 2011, *La bifurcación del caos*, México, D. F., UAM-Xochimilco/Itaca.
- Incháustegui, Teresa [ponencia], 2010, "Las estrategias de transversalidad en la experiencia mexicana", Seminario Interdisciplinario de Estudios de Género "15 años de políticas de igualdad: Los alcances, los dilemas y los retos", Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2006, "Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares (Endireh)", Aguascalientes, México, en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/especiales/endireh/endireh2011/doc/ENDIREH11_Sintesis_Met.pdf>, consultado el 30 de septiembre de 2013.
- Keane, John, 2010, "The Life and Death of Democracy: Bridget Cotter Interviews John Keane", *CSD Bulletin*, vol. 17. núm. 1-2, verano, pp. 3-6.
- Molyneaux, Maxine, 2006, *Occasional Paper 15: Beijing Plus 10: An Ambivalent Record on Gender Justice*, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development.
- O'Donnell, Guillermo, 2004, "Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para su discusión", *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudades y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, s. l., Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo.
- O'Donnell, Guillermo, 2007, "Hacia un estado de y para la democracia", *Democracia/Estado/ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, Lima, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Serie Contribuciones al Debate, vol. II).
- ONU Mujeres, 1995, "Declaración y Plataforma de Acción de Beijing", en sección "Sobre nosotros", en <<http://www.unwomen.org/es/about-us/guiding-documents>>, consultado el 30 de septiembre de 2013.

- ONU Mujeres, 2011, “Qué hacemos”, *ONU Mujeres*, en sección “Qué hacemos”, en <<http://www.unwomen.org/es/what-we-do>>, consultado el 30 de septiembre de 2013.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2000, “Declaración del Milenio”, en <<http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>>, consultado el 30 de septiembre de 2013.
- Organización de las Naciones Unidas, s. f., “Informes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, en sección “Millennium Goals”, en <<http://www.un.org/es/millenniumgoals/reports.html>>, consultado el 30 de septiembre de 2013.
- Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, 2012, “Iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas”, *Gaceta Parlamentaria*, Zacatecas, LX Legislatura, tomo II, núm. 0205, 15 de mayo, pp. 107-149, en <<http://www.congreso Zac.gob.mx/coz/images/uploads/20120515121907.pdf>>, consultado el 30 de septiembre de 2013.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010, “Informe regional del PNUD sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: Romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad”, San José, Costa Rica, PNUD.
- Scott, James C., 2000, *Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos ocultos*, México, D. F., Era (Colección Problemas de México).
- Scott, Joan, 2008, *Género e historia*, México, D. F., Fondo de Cultura Económica/Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Staudt, Kathleen, 1998, “Mujeres en la política: México en una perspectiva global”, en María Luisa Tarrés, coord., *Género y cultura en América Latina: Cultura y participación política*, vol. 1, México, D. F., El Colegio de México, pp. 61-88.
- Tarrés, María Luisa, 2006, *Equidad de género y presupuesto público. La experiencia innovadora de Oaxaca*, Oaxaca de Juárez, Instituto de la Mujer Oaxaqueña (Buenas Prácticas).
- Tarrés, María Luisa, 2010, “New Challenges in Feminist Practice: The Women’s Institutes in Mexico”, en Elizabeth Maier y Nathalie Lebon, edits., *Women’s Activism in Latin America and the Caribbean: Engendering Social Justice, Democratizing Citizenship*, New Brunswick, Estados Unidos, Rutgers University Press, pp. 236-254.

- Tarrés, María Luisa, 2011, "Reflexiones sobre el feminismo y los institutos de las mujeres", en Damián Gisela Espinosa y Ana Lau Vaivén, coords., *Un fantasma recorre el siglo: Las luchas feministas en México 1910-2010*, México, D. F., UAM-Xochimilco/Itaca/Conacyt, pp. 403-435.
- The Daily Beast, 2011, "The Best and Worst Places for Women", 20 de septiembre, en <<http://www.thedailybeast.com/articles/2011/09/20/best-and-worst-countries-for-women-the-full-list.html>>, consultado el 30 de septiembre de 2013.
- Touraine, Alain, 2010, *Après la crise. La couleur des idées*, París, Seuil.
- World Economic Forum (WEF), 2010, *The Global Gender Gap Report 2010*, Ginebra, World Economic Forum.

Capítulo 4

Redes, reglas y recursos: Incorporación de la perspectiva de género en la administración pública federal mexicana¹

Gisela Zaremberg Lis y Marta Subiñas

Introducción

La incorporación de la perspectiva de género (PG) en el proceso de las políticas públicas ha sido un objetivo creciente desde mitad del siglo XX en América Latina y el mundo, intensificándose en las últimas décadas del siglo pasado y principios del XXI.

En este contexto, el presente capítulo se propone evaluar los resultados y obstáculos para la incorporación de la PG en México, analizando el trabajo desempeñado por las unidades y enlaces de género de diferentes secretarías de la administración pública federal (APF).

Para poder hacer un balance en torno de los obstáculos y oportunidades para incorporar la PG en las políticas públicas en México, específicamente en las unidades y enlaces mencionados, se utilizarán tres perspectivas analíticas; a saber: institucionalismo (reglas), gobernanza (redes) y capital –presupuestario y organizacional– (recursos).

La primera R (reglas) alude al análisis de las normas formales escritas que reconocen la obligación de incorporar la igualdad de género en el quehacer diario de la institución. Habitualmente podemos encontrar las *reglas de igualdad de género* en la misión, visión y/o el plan operativo anual.

La segunda R (redes) corresponde a la capacidad de agencia de los actores en favor de la igualdad de género, que incluye tanto organizaciones de la sociedad civil como el movimiento amplio de mujeres, movimientos

¹ Las autoras agradecen al Instituto de las Mujeres (Inmujeres) el financiamiento facilitado en 2009 para realizar una evaluación sobre el tema en México. Buena parte del presente estudio se debe a este apoyo.

feministas, la academia, los medios de comunicación, unidades de género al interior de la propia institución (redes intraorganizacionales), etcétera.

La tercera R (recursos) hace referencia a un análisis de la distribución de los recursos entre mujeres y hombres, lo cual incluye no solamente recursos financieros-presupuestarios para el financiamiento de actuaciones públicas, sino también el tipo de valores, normas, imágenes y roles de género que se reproducen en el quehacer cotidiano a modo de *libretos cognitivos*.

En conjunto, el entrecruzamiento de estas tres dimensiones nos permitirá establecer una tipología, argumentando que si bien el cambio en el nivel del marco institucional (reglas) y de recursos presupuestales es necesario, no es suficiente. Sólo aquellas unidades y organizaciones que han podido entrecruzar positiva y sostenidamente las reglas, las redes y los recursos —especialmente los culturales— son las que han logrado potenciar efectivamente la incorporación de la PG.

Incorporando el género: Breves referencias contextuales

Durante el siglo pasado y lo que va del presente, tres enfoques se han destacado como mecanismos principales para avanzar en resolver problemas de desigualdad de género; a saber: a) el enfoque de igualdad de trato, b) el de igualdad de oportunidades, y c) el de transversalidad. En este sentido, cada enfoque supone un aprendizaje respecto del anterior, así como una forma diferente de abordar el problema de la desigualdad de género. El presente capítulo se centrará en este último enfoque, el cual plantea desafíos particulares.

Ante las limitaciones de los enfoques de igualdad de trato e igualdad de oportunidades, en los noventa emerge con fuerza el enfoque de transformación de las relaciones de género, conocido como el enfoque de *transversalidad del género* o *gender mainstreaming*. Su objetivo es incorporar la perspectiva de género a la *corriente principal* de las políticas públicas, considerando para ello el impacto de la acción pública en hombres y mujeres, y la transformación del balance de poder y de distribución de recursos. Especialmente a partir de 1995, en el marco de la Conferencia Internacional de la Mujer en Beijing, se impulsa este último enfoque.

En México se generan distintos esfuerzos por incorporar la perspectiva de género bajo este enfoque. En particular, cabe destacar que en enero de 2001 se aprobó la *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres* (Segob, 2001), el cual se convierte en el ente rector en materia de igualdad entre mujeres y hombres y responsable de dirigir la política nacional para lograr la igualdad de género.

Durante la administración 2001-2006, el Inmujeres tuvo a su cargo el diseño e implementación del “Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres” (Proequidad) (Inmujeres, 2001), que tiene por antecedente el “Programa Nacional de la Mujer” (1995-2000) y que busca dar cumplimiento a los compromisos establecidos en la “Plataforma de Acción de Beijing” (ONU, 1995). El Proigualdad, como parte de la política nacional en favor de la igualdad de género, incorpora, a través de sus objetivos estratégicos, una plataforma para la institucionalización de la transversalidad de la igualdad de género en el gobierno federal, así como su incorporación en los tres niveles de gobierno y los tres poderes de la unión.

Para dar cumplimiento a lo anterior, el Inmujeres ha considerado un conjunto de acciones prioritarias en su estrategia de transversalidad, cuya implementación y resultados dependen de la complejidad de las instituciones implicadas y la voluntad política de sus autoridades. En este marco de complejidad se desempeñan las unidades y enlaces de género en la administración pública federal como espacios que idealmente serían los encargados de llevar adelante la incorporación de la PG desde el enfoque de transversalidad; sin embargo, a pesar de la importancia de estos espacios, no se cuenta con evidencia sistemática que permita efectuar un balance adecuado de los obstáculos y las oportunidades que han enfrentado estos espacios innovadores. En este capítulo se propone hacer un aporte en este sentido.

Las unidades y enlaces de género como objeto de estudio

En julio de 2008, con base en lo establecido en la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres* (Inmujeres, 2008), diputadas y diputados de diversos grupos parlamentarios de la LX Legislatura aprobaron

un punto de acuerdo para exhortar a las/os titulares de las dependencias y entidades de la APF a crear unidades de género en su estructura administrativa, como mecanismo para dar seguimiento, evaluar acciones y establecer políticas públicas con perspectiva de género, solicitando al Inmujeres coadyuvar en el proceso de creación de estas unidades.

De esta manera, se crearon 12 unidades de género para la igualdad entre mujeres y hombres en dependencias de la APF, como los instrumentos institucionales principales para hacer operativas las estrategias plasmadas en los planes y programas de gobierno (CEPAL, 2010). Así mismo, en el año 2009, como parte del *Programa de Cultura Institucional* (Inmujeres, 2009a) de la APF, se conformó la Red de Enlaces de Cultura Institucional, en la que participan 222 instituciones públicas.

En cuanto a las unidades de género, en el cuadro 1 se describen las principales informaciones disponibles a la hora de elaborar este documento (en agosto de 2011) sobre 13 unidades de género (una unidad adicional a las que se presentaban en 2010).

CUADRO 1. *Unidades de género en la administración pública federal mexicana (2011)*

| 1. Secretaría de Gobernación (Segob) | |
|--------------------------------------|--|
| <i>Unidad de género</i> | Dirección General Adjunta de igualdad de Género |
| <i>Año de constitución</i> | 2009 |
| <i>Personalidad jurídica</i> | La unidad de género de la Segob tiene su fundamento legal en el decreto por el que se crea la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, publicado el 1 de junio de 2009. Así mismo, las actividades que realiza se enmarcan dentro del eje 3 del <i>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012</i> (Poder Ejecutivo Federal, 2007), relativo a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. |
| <i>Presupuesto</i> | N/i |

(continúa)

(continuación)

| | |
|----------------------------|--|
| <i>Finalidad</i> | <p>El objetivo de la unidad es garantizar la perspectiva de género (PG) como criterio fundamental en el diseño de los planes, programas, proyectos y presupuestos de la dependencia, así como transformar la cultura institucional bajo un enfoque de equidad de género que combata la discriminación. Desde esta unidad se ha incorporado la PG en diversos documentos institucionales, como el “Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres” (Inmujeres, 2009b) y el “Plan de Acción de Cultura Institucional” (Segob, 2014) de la secretaría. También se han propuesto diversas acciones para la conciliación de las vidas familiar y laboral como la licencia de paternidad, la modificación de horarios de trabajo, el mecanismo para la atención de casos de hostigamiento sexual y el código de conducta con perspectiva de género. Esta unidad también ha impulsado acciones en materia de comunicación, difusión y capacitación como el Foro sobre Política Pública y Género, y el <i>Manual para el uso no sexista del lenguaje</i> (Pérez, 2011).</p> |
| <i>Proyectos/programas</i> | <p>“Plan de Acción de Cultura Institucional” (Segob, 2014). Otros proyectos que actualmente se están abordando son: la implementación de la licencia de paternidad, la creación de un mecanismo de atención a casos de hostigamiento y acoso sexual, la incorporación de la perspectiva de género al código de ética de la dependencia y un modelo para la regularización de los horarios de trabajo. La unidad de género, en coordinación con otras áreas de la dependencia, elaboró el “Programa para la Igualdad entre Mujeres</p> |

(continúa)

(continuación)

| | |
|---|--|
| <i>Proyectos/programas</i> | y Hombres” (Inmujeres, 2009b) y negoció el recurso etiquetado para mujeres y la igualdad de género, con el fin de impulsar la realización de acciones afirmativas. Cuenta con 53 enlaces de género al interior de la secretaría y órganos desconcentrados y cumplió agendas de trabajo con diferentes áreas de la institución. |
| 2. Secretaría de la Función Pública (SFP) | |
| <i>Unidad de género</i> | Subdirección de Comunicación Interna y Equidad de Género |
| <i>Año de constitución</i> | No se obtuvo información precisa para el caso |
| <i>Personalidad jurídica</i> | Subdirección |
| <i>Presupuesto</i> | N/i |
| <i>Finalidad</i> | N/i |
| <i>Proyectos/programas</i> | N/i |
| 3. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) | |
| <i>Unidad de género</i> | Dirección General Adjunta de Igualdad y Derechos Humanos |
| <i>Año de constitución</i> | N/i |
| <i>Personalidad jurídica</i> | La Dirección de Género y Equidad forma parte de la Dirección General Adjunta de Igualdad y Derechos Humanos perteneciente a la Unidad Coordinadora de Participación y Atención Ciudadana. La dirección está conformada por las subdirecciones de Planeación y Evaluación de Proyectos y la de Seguimiento y Coordinación de Proyectos. |
| <i>Presupuesto</i> | De acuerdo con el “Programa hacia la Igualdad de Género y la Sustentabilidad Ambiental” (Semarnat, 2007a), se han etiquetado 97 millones de pesos, desglosados en 37 millones para trabajo temporal y 60 para el “Programa de Desarrollo Regional Sustentable” (Proders) (Semarnat, 2007b). |

(continúa)

(continuación)

| | |
|---|--|
| <i>Finalidad</i> | <p><i>Misión:</i> Institucionalizar e incorporar de manera transversal la perspectiva de género en la política ambiental, para contribuir a la igualdad de oportunidades a través del impulso de criterios y mecanismos políticos, metodológicos, técnicos y financieros que coadyuven a la transformación de los procesos de planeación para garantizar la participación y el adelanto de las mujeres.</p> <p><i>Objetivo general:</i> Institucionalizar la perspectiva de género en las políticas públicas de la Semarnat y de sus órganos sectorizados, y asegurar la transversalidad de esta dependencia en el marco de sus atribuciones, a fin de garantizar el adelanto de las mujeres y la igualdad de género en cada uno de los ámbitos y retos de la agenda ambiental, tales como la protección del medio ambiente, la mitigación del cambio climático, la reforestación de bosques y selvas, la conservación y el uso del agua y el suelo, la preservación de la biodiversidad, el ordenamiento ecológico y la gestión ambiental, entre otros.</p> |
| <i>Proyectos/programas</i> | Programa “Hacia la Igualdad de Género y la Sustentabilidad Ambiental” (Semarnat, 2007). |
| 4. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (Sagarpa) | |
| <i>Unidad de género</i> | Dirección de Política para la Igualdad entre Mujeres |
| <i>Año de constitución</i> | N/i |
| <i>Personalidad jurídica</i> | Dirección |
| <i>Presupuesto</i> | N/i |
| <i>Finalidad</i> | La Sagarpa manifiesta su posición de impulsar los derechos de las mujeres a ser acreedoras de apoyos de los programas gubernamentales al campo, especialmente cuando se trata de grupos, |

(continúa)

(continuación)

| | |
|---|--|
| <i>Finalidad</i> | que ellos denominan como vulnerables: mujeres en situación de viudez, migración del varón o herederas de derechos agrarios. Se exhorta a las mujeres en esta situación a acercarse a los distritos y conocer las diversas formas de demostrar derechos agrarios para acceder a los programas. |
| <i>Proyectos/programas</i> | N/I |
| 5. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) | |
| <i>Unidad de género</i> | Dirección de Asuntos Internacionales de la Mujer. Coordinación de Asuntos de la Mujer |
| <i>Año de constitución</i> | 1994. En este caso, es la fecha en que se crea la Coordinación de Asuntos de la Mujer |
| <i>Personalidad jurídica</i> | Pertenece a la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia |
| <i>Presupuesto</i> | N/I |
| <i>Finalidad</i> | Cuando se creó esta coordinación, su objetivo era “acordar las acciones necesarias para la aplicación del entonces Programa Nacional de la Mujer (Gobierno Federal, 1996) en el ámbito de la política exterior y las correspondientes al cumplimiento de los compromisos internacionales de México en materia de género”. La SRE fue entonces la primera dependencia de la APF en contar con una coordinación, en el nivel de unidad, encargada de los asuntos de la mujer y de la equidad de género. Posteriormente, en 1998, la entonces secretaria de Relaciones Exteriores, la doctora Rosario Green, inauguró el Programa de la Mujer, cuya función consistía en incorporar la PG en la planeación y desarrollo de la política de cooperación internacional, regional y bilateral de México; en el fortalecimiento de la diplomacia multilateral ante los temas globales; |

(continúa)

(continuación)

| | |
|--|---|
| <i>Finalidad</i> | en la promoción de la reforma democrática de los organismos internacionales, así como en la política consular y de protección de mexicanos al interior. |
| <i>Proyectos/programas</i> | N/i |
| 6. Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) | |
| <i>Unidad de género</i> | Dirección General Adjunta de Equidad de Género y Proyectos Estratégicos para el Desarrollo |
| <i>Año de constitución</i> | N/i |
| <i>Personalidad jurídica</i> | Dirección |
| <i>Presupuesto</i> | N/i |
| <i>Finalidad</i> | N/i |
| <i>Proyectos/programas</i> | N/i |
| 7. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) | |
| <i>Unidad de género</i> | Subsecretaría de Inclusión Laboral. Dirección General para la Igualdad Laboral |
| <i>Año de constitución</i> | N/i |
| <i>Personalidad jurídica</i> | Subsecretaría. Se sustenta en el eje rector 3 del <i>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012</i> (Poder Ejecutivo Federal, 2007) y en el objetivo 9 del “Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012” (STPS, 2007), que busca “promover la equidad y la inclusión laboral”. |
| <i>Presupuesto</i> | N/i |
| <i>Finalidad</i> | En documentos de la STPS se menciona que los objetivos son: promover la incorporación de políticas y prácticas de igualdad laboral entre mujeres y hombres, así como la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad laboral, para fomentar la equidad en el ingreso, la movilidad y permanencia en el empleo en condiciones de trabajo decentes. |
| <i>Proyectos/programas</i> | N/i |

(continúa)

(continuación)

| 8. Secretaría de Economía (SE) | |
|--------------------------------|---|
| <i>Unidad de género</i> | Unidad de Equidad de Género |
| <i>Año de constitución</i> | 2002 |
| <i>Personalidad jurídica</i> | Unidad adscrita a la oficina del secretario |
| <i>Presupuesto</i> | No se obtuvo información precisa para el caso |
| <i>Finalidad</i> | Se menciona que el fin de la unidad es involucrar y sensibilizar a todas las áreas de la dependencia acerca de la perspectiva de género, de tal forma que los resultados puedan lograrse tanto al interior de la SE como al exterior, y en los programas que allí se encabezan y tienen impacto en la sociedad. |
| <i>Proyectos/programas</i> | Se asegura que en 2003 se había logrado que los programas de desarrollo empresarial consideraran metas e indicadores específicos para mujeres en sus reglas de operación. |
| 9. Secretaría de Salud (SS) | |
| <i>Unidad de género</i> | Dirección General del Centro Nacional de Equidad y Género y Salud Reproductiva (CNEGSR) |
| <i>Año de constitución</i> | 2003 |
| <i>Personalidad jurídica</i> | Dirección |
| <i>Presupuesto</i> | N/I |
| <i>Finalidad</i> | <i>Misión del CNEGSR:</i> Órgano rector que contribuye a mejorar la salud de la población a través de la incorporación de la perspectiva de género en programas y acciones del sector salud, así como de la salud sexual y reproductiva, con pleno respeto a los derechos humanos. <i>Visión del CNEGSR:</i> Ser una organización de referencia en materia de equidad de género y de salud sexual y reproductiva, con reconocimiento nacional e internacional, caracterizada por una alta competencia técnica y profesional, |

(continúa)

(continuación)

| | |
|---|--|
| <i>Finalidad</i> | fundamentada en las evidencias científicas, las mejores prácticas y las necesidades de salud de la población, con un sentido humanitario y compromiso social, con capacidad propositiva e innovadora, incluyente y abierta a la participación de la sociedad civil. |
| <i>Proyectos/programas</i> | El “Programa Mujer y Salud” (Promsa) (Secretaría de Salud, 2014) es una iniciativa destinada a incorporar la perspectiva de género en el sector salud, que se propone, de manera transversal, permear todas las instituciones del sector: desde los más altos niveles de toma de decisión hasta las unidades médicas más alejadas, donde se atiende directamente a la población. Este programa se ha planteado objetivos, estrategias y líneas de acción para los cinco componentes sustantivos que lo conforman: institucionalización de la perspectiva de género, salud de las mujeres, información e investigación, mujeres trabajadoras de la salud, salud doméstica y comunitaria. Adicionalmente, el Promsa considera un componente instrumental de participación interinstitucional y de la sociedad civil que es la organización del “Consortio Nacional Mujer y Salud” (Secretaría de Salud, 2014). |
| 10. Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) | |
| <i>Unidad de género</i> | Subdirección de Unidad de Equidad de Género |
| <i>Año de constitución</i> | 2008 |
| <i>Personalidad jurídica</i> | Subdirección |
| <i>Presupuesto</i> | N/I |

(continúa)

(continuación)

| | |
|------------------------------|---|
| <i>Finalidad</i> | <i>Misión:</i> Atender los requerimientos e inconformidades que en materia de derechos humanos se interpongan en contra de elementos pertenecientes a este instituto armado, así como promover y fomentar la cultura de respeto a los derechos humanos, al derecho internacional humanitario y a la equidad de género en el Ejército y Fuerza Aérea mexicanos. |
| <i>Proyectos/programas</i> | “Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres” (Inmujeres, 2009b). |
| | 11. Secretaría de Marina (SM) |
| <i>Unidad de género</i> | Dirección de Política Institucional para la Equidad de Género |
| <i>Año de constitución</i> | N/I |
| <i>Personalidad jurídica</i> | Dirección |
| <i>Presupuesto</i> | Se ejercieron dos millones de pesos en actividades para promover la equidad de género. |
| <i>Finalidad</i> | Entre los objetivos más destacables, figuran: incrementar la promoción de las mujeres en la SM, aumentando el porcentaje de ellas en los distintos cargos medios y superiores por áreas y el porcentaje de las que participan en los altos mandos de la generación e intercambio de inteligencia con las instituciones comprometidas con la seguridad del país; mantener una política de equidad y justicia en la homologación de percepciones y mejora sustancial de las prestaciones de seguridad social de mujeres y hombres. Así mismo, establecer los mecanismos y acciones necesarios para eliminar las prácticas de hostigamiento y acoso sexual; adecuar los bienes inmuebles de la SM y colegios navales proporcionando espacios adecuados, confortables y dignos. |

(continúa)

(continuación)

| | |
|--|--|
| <i>Proyectos/programas</i> | “Programa para la Igualdad de Oportunidades” (Semar, 2014) y “Programa de Cultura Institucional” (Inmujeres, 2009a). |
| 12. Poder Judicial de la Federación (PJF) | |
| <i>Unidad de género</i> | Coordinación General del Programa de Equidad de Género |
| <i>Año de constitución</i> | N/i |
| <i>Personalidad jurídica</i> | Coordinación General |
| <i>Presupuesto</i> | N/i |
| <i>Finalidad</i> | Fomentar una mayor equidad en el acceso a la justicia, propiciar la existencia de ambientes laborales libres de violencia y discriminación, y dar coherencia al trabajo institucional que realizan las direcciones de equidad de género del Poder Judicial de la Federación. La Coordinación General de Equidad de Género realiza sus funciones alrededor de tres líneas temáticas que consisten en: 1) sensibilizar en perspectiva de género a quienes realizan labores jurisdiccionales en el PJF, en el marco del respeto a los derechos humanos y a la no discriminación; 2) institucionalizar la PG en el PJF, tanto en su aparato administrativo como en la carrera judicial; 3) promover los derechos humanos de las mujeres en colaboración con la sociedad civil. |
| <i>Proyectos/programas</i> | Realiza actividades de investigación, formación, vinculación, difusión y evaluación. |
| 13. Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y Secretaría de Educación Pública (SEP) | |
| <i>Unidad de género</i> | Dirección General Adjunta de Igualdad y Dirección de Equidad de Género |
| <i>Año de constitución</i> | 2008 |

(continúa)

(continuación)

| | |
|------------------------------|--|
| <i>Personalidad jurídica</i> | Su rango es de dirección; depende de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Evaluativas (UPEPE). |
| <i>Presupuesto</i> | N/i, aunque se conoce que se destinaron presupuestos etiquetados desde 2008. |
| <i>Finalidad</i> | Se menciona que la dirección parte de la base de que la equidad de género permite brindar a las mujeres y a los hombres las mismas oportunidades, condiciones y formas de trato, sin dejar a un lado las particularidades de cada uno de ellos que permitan y garanticen el acceso a los derechos que tienen como ciudadanos. |
| <i>Proyectos/programas</i> | La UPEPE, desde 2008, ha implementado un programa de acción, cuyo propósito es contribuir a la erradicación de la violencia de género desde el sector educativo. Las acciones llevadas a cabo para preescolar y primaria han sido la elaboración del libro <i>Equidad de género y prevención de la violencia en primaria</i> (Leñero, 2010), y los talleres dirigidos principalmente a jefaturas de sector, supervisiones y personal de apoyo técnico-pedagógico. En escuelas secundarias se lleva a cabo el “Programa Abriendo Escuelas para la Equidad” (SEP, 2008a), proyecto dirigido a prevenir, atender y disminuir la violencia desde una perspectiva de género y con una visión integral. Se desarrollan también las “Convocatorias de Investigación sobre Violencia y Discriminación hacia las Mujeres” (SEP, 2008b). |

*N/i: No se obtuvo información precisa para el caso.

Fuente: Secretaría de Agricultura, en <<http://www.sagarpa.gob.mx>>; Secretaría de Educación Pública, en <<http://www.sep.gob.mx>>; Secretaría de Gobernación, en <<http://www.segob.gob.mx>>; Dirección General Adjunta de Igualdad de Género (Secretaría de Gobernación), en <<http://www.unidaddegenero.segob.gob.mx>>; Secretaría de la Defensa Nacional, en <<http://www.sedena.gob.mx>>; Secretaría de la Función Pública, en <<http://www.funcionpublica.gob.mx>>; Secretaría de Marina, en <<http://www.semar.gob.mx>>; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en <<http://www.semarnat.gob.mx>>;

Secretaría de Relaciones Exteriores, en <<http://www.sre.gob.mx>>; Dirección General del Centro Nacional de Equidad y Género y Salud Reproductiva (Secretaría de Salud), en <<http://www.generoyaludreproductiva.salud.gob.mx>>; Secretaría de Salud, en <<http://www.salud.gob.mx>>; Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en <<http://www.stps.gob.mx/>>; Dirección General para la Igualdad Laboral (STPS), en <http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/inclusion_laboral/igualdad_laboral/DGIL_stps.html>; Unifem, en <<http://www.unifem.org>>.

En cuanto a los enlaces de género, en 2009, en el *Diario Oficial de la Federación* (Inmujeres, 2009a) se mencionaba que

como parte de la construcción institucional para promover la igualdad entre mujeres y hombres, a nivel federal se cuenta con unidades de enlace de género en las 18 secretarías y la Procuraduría General de la República, además de seis instituciones más pertenecientes al gabinete ampliado, así como Petróleos Mexicanos y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Inmujeres, 2009a).

En el año 2011, la Dirección de Institucionalización del Inmujeres tenía registrados 41 enlaces. En muchos casos, éstas son personas que funcionan como suplentes de las/os titulares de las dependencias representadas e invitadas a diferentes espacios para tratar asuntos de género. Estos enlaces y su ubicación en las instituciones se muestran en el cuadro 2.

Es importante notar que pueden existir dependencias en las que haya enlaces y no existan unidades de género, y organismos donde se encuentren estas unidades y adicionalmente se especifique la existencia de un enlace como comisionado especial para tratar con alguna dirección rectora de la política de género.

Por otra parte, es interesante notar que el enjambre de la transversalidad puede ser aún más complicado. Existen otros enlaces designados en las dependencias que están relacionados con actividades específicas. Hay instancias que tienen enlaces referidos específicamente por el modelo de equidad de género (MEG, a cargo de la Dirección de Transversalidad en el Inmujeres). El *Programa de Cultura Institucional* (Inmujeres, 2009a) en este instituto cuenta también con aproximadamente 240 enlaces. Para el seguimiento de las dependencias que tienen recursos etiquetados también se han designado enlaces. Todos y cada uno de éstos pueden ser o no ser los mismos que aquellos que pertenecen a las áreas de las unidades de género anteriormente mencionadas.

CUADRO 2. Enlaces registrados en la Dirección de Institucionalización del Inmujeres (2011)

| <i>Núm.</i> | <i>Institución</i> | <i>Nombre del enlace</i> |
|-------------|--|-----------------------------------|
| 1 | Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) | María Emilia Montejano Hilton |
| 2 | Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) | Bertha Patricia Rosete Xotlanihua |
| 3 | Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) | Ana Pierina Gutiérrez Treviño |
| 4 | Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) | Elizabeth Macín Lara |
| 5 | Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) | Patricia Morales Sánchez |
| 6 | Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) | Eva Gicela Ramírez Rodríguez |
| 7 | Petróleos Mexicanos (Pemex) | Laura Angélica López del Valle |
| 8 | Procuraduría General de la República (PGR) | Sara Irena Herrerras Guerra |
| 9 | Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) | Héctor González Garfías |
| 10 | Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) | Karla Andrea Salas Penilla |
| 11 | Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) | Adalberto Canales Torres |
| 12 | Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) | Sin nombre de enlace |
| 13 | Secretaría de Economía (SE) | Gilda Aurora Trujillo González |
| 14 | Secretaría de Educación Pública (SEP) | Juliette Bonnafé |
| 15 | Secretaría de Energía (Sener) | Alejandro Herrera Macías |
| 16 | Secretaría de Gobernación (Segob) | Pamela Higuera Hidalgo |
| 17 | Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) | Irene Espinosa Cantellano |
| 18 | Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) | Sin nombre de enlace |
| 19 | Secretaría de la Función Pública (SFP) | Gloria del Carmen Muñoz León |
| 20 | Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) | María Estela Salcedo Correa |

(continúa)

(continuación)

| <i>Núm.</i> | <i>Institución</i> | <i>Nombre del enlace</i> |
|-------------|---|-------------------------------|
| 21 | Secretaría de Marina (Semar) | Víctor Manuel Salas Hernández |
| 22 | Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) | Mateo Castillo Ceja |
| 23 | Secretaría de Salud (SSA) | Patricia Uribe Zúñiga |
| 24 | Secretaría de Seguridad Pública (SSP) | Víctor Hugo Pérez Hernández |
| 25 | Secretaría de Turismo (Sectur) | José Armando García Nuño |
| 26 | Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) | Mónica Villela Grobet |
| 27 | Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed) | Ingrid Chemelenschky |
| 28 | Comisión Nacional del Agua (Conagua) | Georgina Velasco Zanella |
| 29 | Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) | Sandra Lucía Segura Rangel |
| 30 | Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) | Cristina Padilla Dieste |
| 31 | Procuraduría Agraria (PA) | Yadira García Cárdenas |
| 32 | Registro Agrario Nacional (RAN) | Norma Rossell Javier |
| 33 | Consejo Nacional de Población (Conapo) | César Garcés |
| 34 | Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) | Ana Mercedes Saiz Valenzuela |
| 35 | Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) | Livia Zaragoza García |
| 36 | Fondo de la Vivienda del ISSSTE (Fovissste) | Alejandro Macías Campos |
| 37 | Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) | Oralia Vázquez Couthiño |
| 38 | Instituto Nacional de Migración (INM) | Oliver Bush Espinoza |
| 39 | Comisión Federal de Electricidad (CFE) | Sylvia Pérez Campuzano |
| 40 | Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS) | Isabel G. Salinas Delgado |
| 41 | Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) | Verónica Procell Maraver |

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Dirección de Institucionalización del Inmujeres.

En este contexto, las entrevistas y los grupos focales se llevaron a cabo principalmente durante abril, mayo y junio de 2009, en las dependencias mencionadas en el cuadro 3. Adicionalmente se generaron entrevistas, denominadas de control, a tres consejeras miembros de la sociedad civil participantes en el Consejo del Inmujeres y a nueve miembros de los institutos estatales del Estado de México, Aguascalientes, Tlaxcala y Guerrero.

CUADRO 3. Entrevistas y grupos focales por dependencia

| <i>Dependencia</i> | <i>Grupo focal</i> | <i>Entrevistas</i> | <i>Dirección o unidad de género</i> | <i>Enlaces</i> |
|---------------------|--------------------|--------------------|-------------------------------------|----------------|
| Semarnat | x | | x | |
| Sedesol | x | | x | |
| Indesol | | 2 | | x |
| Sagarpa | x | | x | |
| SRA | x | | | x |
| STPS | x | | x | |
| SEP | x | | x | |
| Secretaría de Salud | x | | x | |
| Fevintra | x | | | x |
| PGR | x | | | x |
| Segob | x | | x | |
| SHCP | | 3 | | x |
| <i>Total</i> | <i>10</i> | <i>5</i> | <i>7</i> | <i>5</i> |

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se detallan, las principales conclusiones derivadas de la exploración realizada en las unidades de género y a los enlaces existentes en estas dependencias de la APF mexicana. Se respetará el anonimato de las/os entrevistadas/os, dado que ello formó parte del contrato de investigación que se constituyó oportunamente.

“Mezclar es bueno”: Referencias conceptuales

Este capítulo parte de la siguiente constatación y de supuestos derivados de ella; a saber: a partir de una constante experiencia de trabajo de

capacitación y asesoramiento a actores relevantes de la red de políticas públicas de igualdad de género se pudo percibir que predominantemente dichos actores buscan *una* y sólo una *receta* para *hacer funcionar la transversalidad de género*. Generalmente, las preguntas y no pocas respuestas acerca de si la transversalidad funciona o no, podrían exponerse en los siguientes comentarios, que actúan como *frases causales* recurrentes:²

Lo que pasa [es] que los mexicanos no tenemos cultura de género [...] Hay que capacitarlos porque no saben ni qué es el género o no lo quieren saber [...] las secretarías de gobierno son muy machistas. La mayoría de los funcionarios piensan: “eso es cosa de viejas”.

No hay recursos suficientes para el género [...] El presupuesto es sólo un presupuesto etiquetado. No es realmente un presupuesto sensible al género.

Incorporar el género es difícil. [En] Una administración tuviste suerte y la gente estaba sorprendida y se hicieron un montón de cosas; pero a la siguiente cambió la gente y ya se perdió todo [...] Es empezar y empezar una y otra vez.

Lo importante es la voluntad política. Puede llegar la orden de incorporar la PG, pero si el de arriba no quiere, entonces no pasa nada.

Una está sola en la transversalización [...] ahí anda una sola tratando de lograr algo.

Estas frases aluden a diferentes variables que explicarían los principales obstáculos que enfrentaría la transversalización de la PG en la APF mexicana. Las variables se pueden enumerar de la siguiente manera: a) falta de cultura organizacional en favor de la incorporación de la PG; b) ausencia de recursos suficientes realmente dirigidos a la transversalización de género; c) primacía de la voluntad de los decisores por encima de las reglas y/o cambios constantes en los actores, lo que imprime una gran fragilidad

² Las frases han sido tomadas de diferentes trabajos realizados por alumnas y alumnos de diplomados y de la Maestría en Políticas Públicas y Género. No se mencionan los nombres por respeto al anonimato de estas personas.

a la permanencia de logros (baja institucionalización), y finalmente d) la ausencia de un trabajo en red.

En este capítulo se sostiene que para realizar un balance inicial de los resultados de la transversalidad en las unidades de género de la administración pública federal mexicana no se puede adoptar un enfoque causal unilateral. En este sentido, las recetas únicas que se derivan de análisis adscritos a enfoques únicos no son de utilidad. Por el contrario, la idea central es considerar el proceso de políticas públicas como un proceso complejo. Esto no quiere decir únicamente que es un proceso *difícil* sino con muchos *plexos* (*complexus*). Aquí se considera que es crucial observar simultáneamente el funcionamiento de tres dimensiones o *plexos*; a saber: redes, reglas y recursos.

La primera R (reglas) alude al análisis de las normas formales escritas que reconocen la obligación de incorporar la igualdad de género en el quehacer diario de una dependencia de gobierno. Habitualmente podemos encontrar las *reglas de igualdad de género* en la misión, visión y/o el plan operativo anual que rige las organizaciones abocadas a estas tareas.

En este sentido, la alusión a las reglas incorpora la pregunta: ¿qué importa más para que una política pública con PG salga adelante: la voluntad individual de los involucrados o las reglas que los guíen a comportarse de un modo determinado? En este trabajo se sostiene que los dos ingredientes son fundamentales para desarrollar exitosamente una política pública con PG. La importancia de cada ingrediente dependerá de la situación frente a la que nos encontremos. Quizá contemos con gente dispuesta a colaborar activamente en la incorporación de la PG, pero percibamos que esas personas y sus acciones no podrán mantenerse en pie en la siguiente administración porque no existen reglas que lo garanticen. Por el contrario, quizá tengamos brillantes legislaciones, pero las personas obstaculizan lo que esas reglas indican efectuar.

En el tema específico del género, la atención puesta en las instituciones aparece fuertemente como corolario de los avances en las agendas de políticas públicas y género. La pregunta central relacionada con el género pasó a ser la siguiente: si los gobiernos aceptan –al menos formalmente– introducir la PG, ¿cómo podemos hacer de ello una decisión perdurable que no dependa de la simpatía ocasional de los gobernantes en turno?

Especialmente, el tema de la institucionalización de la PG se hizo presente porque para ir más allá de simulaciones y fracasos coyunturales se necesitan acciones sostenidas en el tiempo, las cuales puedan ser evaluadas y rectificadas. Simultáneamente, el tema de las instituciones y el género importa porque los vaivenes entre derechas e izquierdas, populismos y liberalismos, moderaciones y extremismos son una realidad en nuestra región, por lo que las/os protagonistas de la agenda de género hicieron centro en las posibilidades que la ingeniería institucional ofrece para dar estabilidad a los cambios en política de género.

Para arribar a una definición de lo que son las instituciones, en este capítulo se parte de entender de manera muy clara que no hay una única definición de institución. Es más, algunos sostienen que el neoinstitucionalismo (nombre que se le da a la corriente que se centra en la preocupación por las reglas) es más bien una *familia teórica* (Schedler, 2000) antes que una teoría monolítica. No obstante, existe un consenso bastante generalizado (al que se suma el presente estudio) en aceptar la definición clásica de Douglas North (1990), que entiende a las instituciones como “limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1990:26), como una *definición paraguas* que engloba las distinciones bajo acuerdos básicos mínimos.

Una vez establecido este consenso mínimo, el heterogéneo campo del neoinstitucionalismo se suele agrupar en tres corrientes principales: neoinstitucionalismo económico/político, histórico y sociológico (Goodin, 1996). Cada una de estas corrientes maneja una definición diferente del concepto de institución. Mientras que en el primer tipo las instituciones se centran en la idea de sanciones e incentivos que constriñen la actividad humana (Riker, 1980; Shepsle, 1986, 1989), en el segundo agrupamiento, las instituciones se entienden como patrones de dependencia (*path dependence*) (Pierson, 2004). Finalmente, en la tercera versión son analizadas bajo el concepto de rutinas que indican cómo “deben hacerse las cosas” ahorrando “atención organizacional” (Di Maggio y Powell, 1999). En este capítulo, para la dimensión de las reglas, el análisis se centrará en el primer grupo de neoinstitucionalismo destacando la observación del conjunto de reglas, entendidas como sanciones e incentivos de diferente nivel (desde leyes constitutivas hasta reglamentos de operación),

como marcos que orientan o constriñen la acción de funcionarias/os en los ámbitos organizacionales estudiados.

Por otra parte, la inclusión de una segunda *R*, referida a redes, parte de concebir que, a diferencia de las políticas gubernamentales, las políticas públicas tienen como condición *sine qua non* la participación de más agentes que sólo los pertenecientes al gobierno. El adjetivo de *públicas* no es gratuito: obedece a que en la confección o puesta en marcha de las políticas estén presentes la opinión y visión de diferentes agentes públicos (generalmente englobados en las categorías gubernamentales, sociales y privados). Ello implica que los análisis de políticas públicas puedan efectuarse también bajo un lente conceptual particular y rentable: el de redes de políticas (*policy network*). Esta perspectiva “se basa en la idea de diversidad de las relaciones Estado-sociedad y la necesidad de desagregación del análisis para comprender de forma más completa las políticas públicas” (Chaqués, 2004:35).

En otras palabras, el análisis de redes de políticas parte del supuesto de que las acciones públicas contienen algún grado de articulación –más elitista o más pluralista, según sea el caso– entre el gobierno y diversos grupos sociales. Se asume, por lo tanto, que, dada la complejidad de las sociedades actuales, los gobiernos no pueden asumir por sí solos la responsabilidad sobre estas materias y resulta creciente su interdependencia respecto de grupos sociales y privados. El análisis de redes (incluido contundentemente dentro del enfoque de gobernanza) se configura, entonces, como un marco teórico alternativo al campo clásico de la administración pública más centrado en el gobierno, explicando, desde un enfoque más amplio, los cambios en la forma de timonear y gestionar los problemas públicos.

Finalmente, la tercera *R* (recursos) hace referencia a un análisis de la distribución de éstos entre mujeres y hombres, lo cual incluye no solamente recursos financieros-presupuestarios para actuaciones públicas, sino también el tipo de valores, normas, imágenes y roles de género que se reproducen en el quehacer cotidiano a modo de *libretos cognitivos*, o lo que más comúnmente se conoce como *cultura organizacional*.

¿Qué entendemos por este último concepto? Una primera idea se refiere a aquello que da sentido y valor a las cosas, así como a la forma

en que se espera que se comporten las personas. En particular, la cultura organizacional tiene funciones muy importantes, como la de ser el “pegamento” normativo que ayuda a preservar y fortalecer al grupo (sus miembros) y la de ser un mecanismo que contribuye a crear sentido y dar forma al comportamiento y las actitudes de los miembros de la organización.

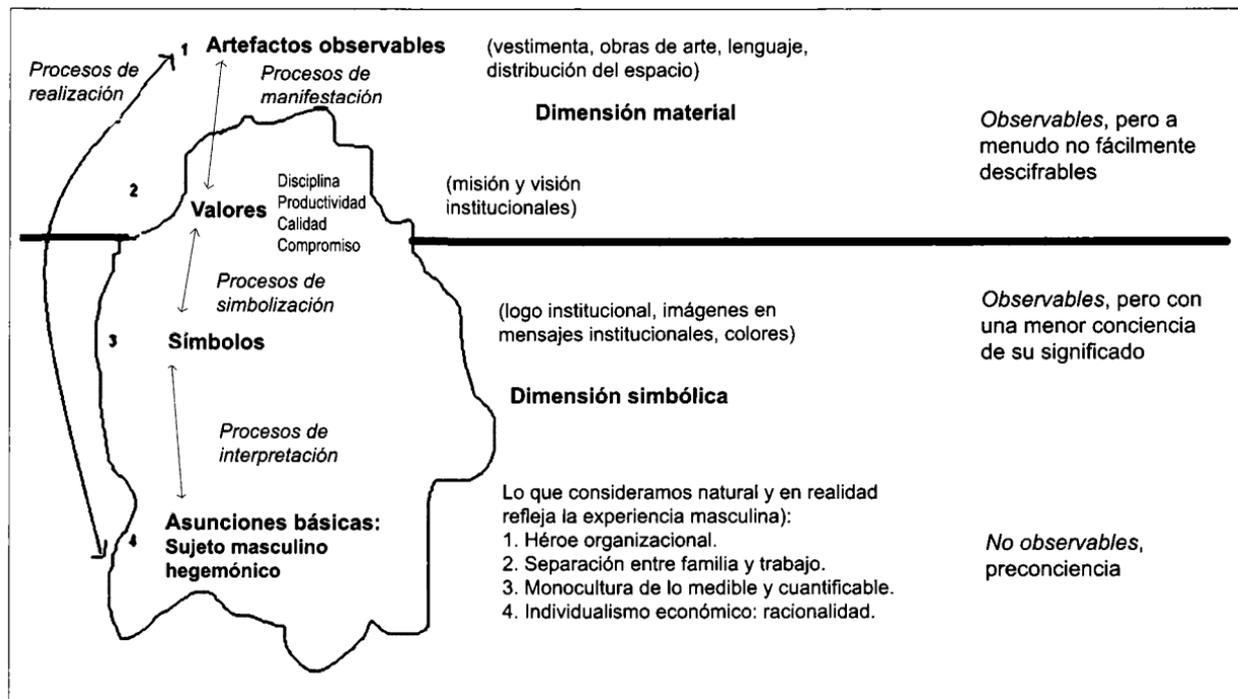
Dentro de la literatura de los estudios organizacionales existe un conjunto de enfoques para el estudio de la cultura organizacional (Allaire y Firsiroto, 1984). Uno de los más recurrentes es el de Edgar Schein (1991:14), quien distingue tres niveles de jerarquía al interior de la cultura organizacional: los artefactos u objetos observables, los valores, y los prejuicios y creencias.³

Una herramienta especialmente útil para representar la idea de la cultura organizacional (y que se utilizará en este capítulo) es la metáfora, la cual nos permite representar, a través de una imagen, sus partes y su complejidad. En particular, se ha optado por rescatar la metáfora del *iceberg* de Rao y Kelleher (2005), la cual nos ayuda a entender cómo la cultura organizacional es algo difícil de aprehender porque en su mayor parte (al igual que en la figura del *iceberg*) permanece como algo oculto que necesita ser develado. De este modo, mientras en la parte superior del *iceberg* encontramos una mayor capacidad de análisis y reflexión por parte de los miembros de una organización, en la parte inferior, donde están las creencias e ideas, se produce una menor capacidad de identificación y toma de conciencia que permita conocer que estas ideas y creencias son producto de un proceso de construcción social e histórica y no resultados “naturales” incuestionables.

Las asunciones o creencias básicas corresponden al nivel más profundo y, por tanto, oculto (inconsciente) de la cultura. Schein (1991) las identifica con las *teorías en uso*, aquellas creencias implícitas que en realidad guían el comportamiento e indican a los miembros del grupo

³ Este autor considera que la cultura organizacional consiste en “Un patrón de creencias –inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo determinado en lo que aprende a tratar con sus problemas de adaptación externa e integración interna– que ha funcionado bastante bien para ser considerado válido y, por lo tanto, para ser enseñado a los nuevos miembros en tanto la forma correcta de percibir, pensar y sentir las relaciones con esos problemas” (Schein, 1991:9).

ESQUEMA 1. Modelo teórico del concepto de cultura organizacional



Fuente: Elaboración propia.

cómo percibir, pensar y sentir en relación con las cosas que suceden al interior de la organización. Así mismo, por definición, estas asunciones y creencias tienden a no estar sujetas a la confrontación y el debate. Se asumen como algo dado (“es así porque sí”), por lo que para los miembros resulta inconcebible pensar en comportamientos basados en otras asunciones básicas.

Por consiguiente, las creencias básicas o presunciones reflejan precisamente aquello que no es cuestionado en la forma de operar en las organizaciones y que en buena medida incorpora la construcción social e histórica del género. En este trabajo se analiza a profundidad, más allá del *iceberg*, qué creencias e ideas constituyen obstáculos para la transversalización de la igualdad de género.

En conjunto, entrecruzando las dimensiones de redes, reglas y recursos, en el presente estudio se establece una tipología que propone sistematizar las diferentes clases de transversalización de la igualdad de género encontradas. Así mismo se sostiene que sólo aquellas unidades y organizaciones que se han podido articular positiva y sostenidamente tanto en el ámbito de las redes, como de las reglas y los recursos, son las que han logrado potenciar efectivamente la incorporación de la PG en la corriente principal del sector de políticas al que se abocan.

El entrecruzamiento de las mencionadas dimensiones teóricas ofrece diversas posibilidades de combinaciones tipológicas (véase el cuadro 4). Las tres tipologías destacadas con titulación corresponden a las que se abordarán en el presente capítulo. En el extremo, podemos tener unidades o enlaces de género dentro de una secretaría de la administración pública federal y organizaciones de la sociedad civil que no cuenten con ninguna de las dimensiones (situación *no* óptima) o que las tengan todas (situación óptima).

En este capítulo, por cuestiones de espacio, se destacarán sólo tres de los tipos posibles de transversalización de la PG en las políticas públicas en México. La primera, titulada “Las llaneras solitarias”, representa el caso de aquellas unidades de género en las que es posible encontrar recursos y/o reglas pero *no existen redes* al interior y al exterior de la unidad que puedan impulsar una real incorporación de la PG en el proceso de las políticas de dicha secretaría.

CUADRO 4. Posibilidades tipológicas

| Tipologías | Óptimo | No óptimo | Formal sin legitimidad. Viable | Informal sin legitimidad. Viable | Formal con legitimidad. Inviabile | Informal con legitimidad. Viable | Informal sin legitimidad. Inviabile | Formal sin legitimidad. Inviabile |
|------------|--------|-----------|--------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| Metáforas | | | 1. Llaneras solitarias | | | 2. Con la ayuda de mis amigos | | 3. Desde el estrado: macho charro |
| Redes | Sí | No | No | No | Sí | Sí | Sí | No |
| Reglas | Sí | No | Sí | No | Sí | No | No | Sí |
| Recursos | Sí | No | Sí | Sí | No | Sí | No | No |

Fuente: Elaboración propia.

El segundo tipo, denominado “Con la ayuda de mis amigos”, representa el caso de unidades en las que se ha podido impulsar la PG dentro de la secretaría en ciertos períodos gracias a la conexión con redes, pero donde ello no perduró debido a una *muy baja construcción de reglas (baja institucionalización)* tanto con presencia como con ausencia de recursos.

El tercer tipo es el llamado “Desde el estrado”, donde hay presencia de reglas y redes. Incluso se cuenta con recursos presupuestales, pero se observa una pronunciada falta de cultura organizacional en favor de la igualdad de género. Este tipo se centra en una cultura organizacional caracterizada bajo la metáfora del “macho charro”. En este contexto se encuentra una fuerte huella cultural impresa por la política mexicana que instaló su hegemonía desde los años cincuenta, en la que la primacía de la lealtad frente a los superiores (en gran proporción hombres) impide la posibilidad de expresión de nuevas voces en favor de la igualdad de género, provenientes, la mayor parte de las veces, de unidades de género débiles.

Los casos I: “Las llaneras solitarias”

El primer caso típico encontrado en esta investigación se refleja en unidades de género o enlaces que actúan en las organizaciones intentando incorporar la PG de manera sumamente solitaria. Estas acciones pueden estar enmarcadas por reglas en favor de la incorporación de la PG, e incluso recibir recursos etiquetados para algunos de sus programas; sin embargo, el aislamiento dentro y fuera de sus organizaciones deja a los equipos de funcionarias y funcionarios en una situación de debilidad. En estos casos, la imagen general es la de áreas muy pequeñas compuestas por escaso personal que no se da abasto: “Entonces somos: ella, yo y mi alma, ¿no?... este... y hay otro chico que se llama F., que ya lo pasaron a nuestra área; muy, muy, muy buen trabajador que está metido en el área de supervisión [...]”. “En realidad, el trabajo de equidad de género está dividido en tres: en función de las tres compañeras que están ahorita en la dirección [...]”.

La pequeña composición en términos de personal se conjuga con una sobredemanda laboral, que impone múltiples funciones a pocas personas para avanzar en un objetivo de grandes implicancias, como es la transversalidad de género: “planeación y evaluación de políticas, entonces es

cómo puedes ir a ver a los de administración [nombra el área] para que hagamos el manual juntos y, al mismo tiempo, vas con los otros; o sea, estás como el todólogo; o sea, como evaluación y planeación de políticas, todo al mismo tiempo”.

Cuando lo anterior se conjuga con aislamiento, las dificultades aumentan considerablemente:

¿El área? Creo que fue de las primeras. De hecho en la secretaría creo que fue la primera hace... ¡uh!, creo que fue la primera en constituirse como tal en una secretaría, pero, bueno, creo que tienen como sus cosas; no hubo directora general no sé cuánto tiempo. Que no sé qué [...] Y cuesta, porque si es como, pues no, empezar de cero... pero casi [...] Lo bueno es que nuestras jefas son personas muy comprometidas. Entonces, si tratas de meterlo, obviamente tienes problemas por el desconocimiento del tema en el resto de las áreas.

Pues porque nuestro trabajo, nuestro tiempo es muy así; o sea, a veces corres aquí, corres allá, corres ahí; si lo has visto, lo has comprobado. Entonces, como que no tenemos un espacio para conjugar [...].

En este contexto, muchas de las veces las unidades se mantienen en pie por el compromiso de jefas fuertemente comprometidas con el tema, quienes por momentos quedan incluso solas, debido a que se terminan las contrataciones por honorarios temporales de las gentes que estaban a su cargo:

igual, la rotación de personal, la falta de capacitación del mismo personal. Bueno, yo creo que el problema está en todas las dependencias [...] el año pasado, antes de que llegará G [menciona un nombre] –G llegó en el 2008, en abril del 2008–, yo me quedé sola, sola, sola en el área de enero a abril, porque ya en diciembre pues, obviamente, ya toda la gente se fue, y de enero a abril me quedé yo sola en el área. Entonces, te digo, es muy difícil darle seguimiento porque no tienes personal, no tienes recurso, no tienes nada, y el área es muy pesada.

Estas mujeres, sin la construcción de redes de apoyo externas, terminan siendo verdaderas “llaneras solitarias”.

En estos casos, aunque se hayan logrado incorporar recursos etiquetados y existan normativas para la inclusión de la PG, los logros terminan siendo resultados casi milagrosos y altamente costosos (en términos de energía y desgaste) generalmente para funcionarias que luchan prácticamente en solitario (o con poco personal a su cargo), especialmente cuando sus entornos organizativos tampoco ofrecen ambientes abiertos a la coordinación conjunta en el tema.

Los casos II: "Con la ayuda de mis amigos"

El tipo de situaciones descritas en el apartado anterior corresponde al inicio de la mayoría de las unidades de género e instalación de enlaces en la APF del gobierno mexicano y puede verse aún con más fuerza en el contexto de algunos institutos estatales; sin embargo, la historia de estas unidades también muestra la evolución de áreas gracias a la fortaleza brindada por las redes:

Bueno, si no hubiera existido tanta presión de la sociedad civil no habría existido esta área [...] Fue como un trabajo de pinza: hacer relaciones aquí adentro y, al mismo tiempo, presionar con nuestras relaciones por fuera [...] y entonces, nuestra relación con actores de la sociedad civil fue más que importante para fortalecer, al mismo tiempo, nuestras relaciones aquí adentro. Entonces: lazos, los lazos sí los tenemos [...] y mi formación profesional me va como permitiendo como esa gestión humana, ¿no?, y no ver como a esas cuestiones como personas que te ayudan, sino como a los enlaces de género que son tu brazo fuerte en las dependencias.

La presencia de funcionarias en equipos pequeños pero con lazos fuertes hacia fuera fue vital en algunas experiencias de unidades de género para impulsarlas; sin embargo, este impulso puede tener un talón de Aquiles: si la funcionaria poseedora de los lazos no logra transmitirlos o si ella sola es el área o el enlace y desaparece de la escena institucional (por despido, renuncia u otras razones), el trabajo realizado y fortalecido a través de estas redes se ve fuertemente perjudicado. Existen diversos casos de incorporación de la PG en la APF (por ejemplo, el del Indesol) en

los que la salida de una persona de alta dirección cuyas conexiones con la sociedad civil eran fuertes, impacta negativamente en la sustentabilidad de la incorporación de la PG lograda: “Y toda esa fuerza que tenía ella se fue cuando ella se fue [...] vino la nueva administración y despidió a mucha gente que tenía todos los contactos”.

Cabe resaltar que uno de los componentes institucionales que más puede afectar la consolidación de construcción de lazos es la falta de un servicio civil de carrera sólido que permita la permanencia de estos capitales:

Y nosotros, mientras no haya una reestructuración adecuada, no tendremos el espacio adecuado, el espacio merecido, ¿no? O sea, yo, por ejemplo, toda la gente que está conmigo está por contrato igual que yo, pero pues yo también estoy por contrato. Entonces, nada más estamos por un tiempo, ¿no? Pero bueno, así está en todos lados. En el gobierno, por lo menos, así está; que nada más está por puro contrato.

La principal recomendación para estos casos es no perder de vista los mecanismos y procesos de institucionalización posibles. En otras palabras, no descuidar el traslado de experiencias positivas concretas a reglas impersonales que puedan perdurar más allá del destino particular de las personas.

Aquellas unidades que habían nacido y permanecido en la debilidad, pero que mantuvieron lazos, especialmente hacia fuera, pudieron conjugar logros fortalecidos, a partir de estas redes, con incorporaciones de recursos y nuevos impulsos para la mejora y transformación de reglas –por ejemplo, de operación– o para la consolidación de algunos cargos de la unidad en términos de plazas permanentes. En estos casos se pudieron consolidar y mejorar los resultados obtenidos. En este proceso resalta la incorporación de presupuesto y mandatos a partir de la decisión legislativa:

Entonces, digamos que del 2001 a septiembre del 2003, fuimos un programa especial del secretario, que teníamos directamente al secretario, teníamos línea telefónica directa también, pero aparte de él nadie nos hacía caso [...] teníamos nuestros contactos por diferentes lados y con

eso luchábamos y hacíamos [...] Porque no teníamos estructura, no teníamos presupuesto, y en la administración pública el que no tiene cuadrado no existe, y aunque tengas cuadrado, el que no tiene presupuesto tampoco existe.

Después, en el 2003, el secretario no estaba muy convencido de convertir el programa en una estructura orgánica dentro de la secretaría. Él estaba convencido, todavía en 2003, de que le daba más flexibilidad y más visibilidad que fuera un programa del secretario, y al final lo convencimos y compró la idea.

Entonces, a partir del 2003, se hizo una reestructuración general de la secretaría y ahí aprovechamos para que se hiciera una fusión; se hizo una fusión de la que nace este centro, que es la fusión de este programa, que no tenía estructura, no tenía nada, pero ya tenía presupuesto porque ya las diputadas nos habían dado –le digo yo– la bolsa de los millones.

Este relato nos muestra la conjunción de diferentes elementos. A diferencia de aquellas unidades en las que importaron los lazos pero no lograron institucionalizarse, en este caso, la supervivencia, fortalecida por redes, pudo aprovechar una ventana de oportunidad favorable para reconstruir las reglas y dotar de un marco más estructural a la unidad de género en cuestión, pudiendo, de esta manera, dar mejor uso a un aporte cuantioso de recursos incorporados por iniciativa de una nueva legislación con perspectiva de género.

Los casos III: “Desde el estrado”

La organización del tipo “macho charro”

En el siguiente tipo entra una buena parte de una serie de obstáculos múltiplemente citados por las/os actoras/es entrevistadas/os.

Entre las menciones recurrentes en las entrevistas realizadas, sobresalen aquellas referidas a la cultura organizacional imperante, muchas veces descrita por las funcionarias de las unidades de género o por los enlaces como *resistencia* a la incorporación de la PG:

Mucha gente, desafortunadamente, aquí en la secretaría, no lo ven como un tema de importancia por estas personas. Pero yo pienso que la

mayoría, ¿no?, lo ven exactamente como el tema del *viejero* y no le dan la importancia o la relevancia que esto implica y que debe de tener y tiene, ¿no?, porque a la práctica, pues, tú te das cuenta [de] que realmente la perspectiva de equidad de género, pues, te va a abrir un campo totalmente diferente para la igualdad de oportunidades de las mujeres, ¿no?, y mucha gente, pues, no tiene todavía esa sensibilización de género para la perspectiva.

E1: Y a mí me toca estar en un área todavía de muchos hombres, y muy machistas [...] es un factor que sigue pesando mucho.

E2: Que sigue pesando mucho, ¡claro!

E3: ¿En qué sentido?, ¿cómo?

E1: Pues porque los hombres, hay ciertos grupos de hombres que son más cerrados en la parte de mujeres. Yo misma, aún todavía con el jefe con quien estoy, siento como que todavía no dan el espacio que yo quisiera ganar... este... no tengo la misma participación que tienen los señores. Se vuelve el club de Toby, digámoslo así.

Muchas explican esta *resistencia* por la fuerza de la historia, la falta de conocimientos y capacidades o el peso de voluntades políticas adversas al tema. Estos factores parecen conformar un conjunto que se atribuye a una cultura gubernamental instalada desde los años cincuenta en México –denominada a veces como una cultura política “charra”–, en la cual pesa más la demostración de lealtad al jefe que la capacitación y el mérito laboral. La camaradería de los grupos varoniles en torno de liderazgos fuertes constituyen los valores y las normas informales a seguir por sobre los mandatos escritos e incluso por sobre la disponibilidad de recursos. De esta manera, las/os funcionarias/os entrevistadas/os comentan que han recibido recursos en algunas secretarías y, a pesar de ello, continúan erigiéndose importantes obstáculos en torno de los mencionados componentes de cultura organizacional.

La mayoría de las/os entrevistadas/os presentan los procesos de capacitación como la solución para lidiar con estas dificultades:

Necesitamos fortalecer las capacidades de las instituciones y los servidores públicos más allá de un proceso a corto plazo: de formación, de capacitación, porque todavía no está en el pensamiento de los tomadores de

decisiones ni siquiera la idea de qué es género, la perspectiva de género. Entonces tenemos pocas herramientas para pensar, analizar qué impacto tienen los programas que desarrollamos, y si las desigualdades o la problemática que se vive tiene particularidades para las mujeres, para los indígenas, los adultos mayores. Siento que la mayoría de los tomadores de decisiones ni siquiera tenemos, no estamos en ese nivel de considerar los grupos específicos con sus problemáticas para el diseño de nuestra política y el impacto que tiene que lo hagamos sin estas perspectivas.

Algunas entrevistadas, sin embargo, advierten que no basta con ofrecer procesos de capacitación, observando que la problemática parece ubicarse en un nivel de resistencia aún más profundo:

Hay gente que se resiste un poco más; quien nos interesa muchísimo que le entre al tema es toda la gente que está en presupuesto; es la que más se resiste [...] Yo creo que es un patrón cultural en esa parte y más aquí donde estamos. No sé si la capacitación sea algo bueno en ese aspecto. El año pasado se le dio a la gente capacitación en este aspecto, pero no tuvo el impacto esperado.

Muchas y muchos coinciden en señalar que en estos contextos sólo una fuerte voluntad política puede destrabar los procesos de incorporación de la PG dentro de las organizaciones: “Si el de arriba no dice sí, entonces no. Así ha sido y así sigue siendo en México [...] y no le ha interesado. A pesar de que han llegado muchos recursos para [menciona el programa], nada”.

Por el contrario, en el siguiente caso: “la ventaja que tenemos es que el secretario está muy puesto, y si da la instrucción, a final de cuentas todos le van a tener que entrar”.

En este tipo de organizaciones, a pesar de existir reglas, recursos (en sentido material) y aun a pesar de poder establecerse redes, la falta de recursos en el sentido de capacidades y cultura favorable a la igualdad de género constituye un obstáculo de suma importancia, a tal punto que pueden observarse ejemplos concretos de presupuestos subejercidos o mal empleados y reglas formales debilitadas por la fuerza de las rutinas y las normas no escritas, pero socialmente aceptadas.

Conclusiones

El análisis aquí presentado muestra que la acumulación de años de experiencia en la incorporación de la PG en la APF nos revela un panorama heterogéneo que aquí hemos sistematizado en una tipología conformada por las diferentes combinaciones de reglas, redes y recursos (materiales, de capacidades y especialmente simbólico-culturales).

Esta heterogeneidad hace ver que resulta importante no simplificar el escenario de resultados de la transversalización en el nivel de la fuerza adquirida en las unidades organizacionales que la llevan a cabo.

De esta forma, cada tipo aquí presentado conlleva recomendaciones de política pública diferentes. Mientras que en las unidades del tipo “llaneras solitarias” hace falta profundizar en la conexión con puentes internos, pero sobre todo externos, en las del tipo “con la ayuda de mis amigos” debe alertarse sobre la importancia de no perder de vista los procesos de construcción de reglas estratégicas para la consolidación de resultados más allá de las personas específicas –por definición, no permanentes– que detentan el capital social que fortaleció dichos logros.

Finalmente, en las organizaciones del tipo “macho charro” queda claro que no basta con recursos ni con la instalación de reglas formales. Estas organizaciones requieren un trabajo profundo que conjugue la capacitación efectiva con una voluntad política favorable.

Esta voluntad no tiene necesariamente por qué ubicarse únicamente de manera tradicional en el *jefe* de una secretaría u organización, reproduciendo los viejos esquemas de cultura organizacional que valoran la lealtad sobre el mérito o al estilo de indicadores que fomenten la competencia entre el propio personal. Más bien, parece adecuado profundizar los mecanismos de seguimiento –por ejemplo, los programas de mejoramiento de la gestión y otros instrumentos de evaluación– desde las instancias legislativas dedicadas al tema del avance de la equidad de género –como la Comisión de Equidad de Género– y las entidades rectoras de la política –el Inmujeres, sin lugar a dudas–, fortaleciendo las sanciones e incentivos con que estas instancias puedan influir en la voluntad decisoria dentro de la administración pública y las organizaciones que conforman la red de políticas públicas en favor de la igualdad de género.

Bibliografía

- Allaire, Yvan y Mihaela E. Firsirotu, 1984, "Theories of Organizational Culture", *Organization Studies*, vol. 5, núm. 3, pp. 193-226.
- Chaqués Bonafont, Laura, 2004, *Redes de políticas públicas*, Madrid, CIS/ Siglo XXI Editores.
- Di Maggio, Walter y Paul Powel, 1999, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Goodin, Robert, 1996, *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), 2001, "Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, 2001-2006", México, Inmujeres.
- Instituto Nacional de las Mujeres, 2008, *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, México, D. F., Inmujeres, mayo.
- Instituto Nacional de las Mujeres, 2009a, *Programa de Cultura Institucional*, México, D. F., Inmujeres, abril.
- Instituto Nacional de las Mujeres, 2009b, *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., Inmujeres, 18 de agosto, tomo DCLXXI, núm. 12, pp. 71-72.
- Leñero Llaca, Martha I., 2010, *Equidad de género y prevención de la violencia en primaria*, México, D. F., Secretaría de Educación Pública, en <[http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1039/1/images/Contenido_1\(2\).pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1039/1/images/Contenido_1(2).pdf)>, consultado el 22 de agosto de 2014.
- North, Douglas, 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, University Press.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1995, "Plataforma de Acción de Beijing", Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing, ONU, 4 al 15 de septiembre.
- Pérez Cervera, María Julia, 2011, *Manual para el uso no sexista del lenguaje*, 4ª ed., México, D. F., Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres/Defensa Jurídica y Educación para Mujeres, en <http://www.ciidet.edu.mx/ciidet/documentos/meg/MANUAL_USONOSEXISTA.pdf>, consultado el 22 de agosto de 2014.

- Pierson Paul, 2004, *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*, Princeton, Estados Unidos, Princeton University Press.
- Poder Ejecutivo Federal, 2007, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, D. F., Presidencia de la República.
- Rao, Aruna y David Kelleher, 2005, "Is there Life after Gender Mainstreaming?", *Gender and Development*, vol. 13, núm. 2, pp. 57-69.
- Riker, William, 1980, "Implications from Disequilibrium of Majority for the Studies of Institutions", *American Political Science Review*, vol. 74, núm. 2, junio, pp. 432-446.
- Riker, William, 1982, *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of the Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco, Estados Unidos, W. H. Freeman.
- Schedler, Andreas, 2000, "Neoinstitucionalismo", *El léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica/Flacso.
- Schein, Edgar, 1991, *Organizational Culture and Leadership. A Dynamic View*, Estados Unidos, Jossey-Bass Publishers.
- Secretaría de Gobernación (Segob), 2001, *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., Segob, 12 de enero, tomo DLVIII, núm. 9, primera sección, pp. 2-11.
- Secretaría de Gobernación, 2014, "Plan de Acción de Cultura Institucional", en <<http://www.tfca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/217/1/images/Plan%20de%20accion%20%202014%20TFCA.pdf>>, consultado el 22 de agosto de 2014.
- Secretaría de Educación Pública (SEP), 2008a, "Abriendo escuelas para la equidad", México, D. F., SEP, en <<http://www.spep.sep.gob.mx/index.php/igualdad-de-genero/intervencion-en-escuelas-secundarias/185>>, consultado el 22 de agosto de 2014.
- Secretaría de Educación Pública, 2008b, "Programas de Estudios para la Prevención de la Violencia hacia las Mujeres", México, D. F., SEP, en <<http://www.spep.sep.gob.mx/index.php/equidad-de-genero/115>>, consultado el 22 de agosto de 2014.
- Secretaría de la Marina (Semar), 2014, "Programa de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, México", en <<http://www.semar.gob.mx/s/informacion-sector/tramites/seguridad-social/equidad-genero.html>>, consultado el 22 de agosto de 2014.

- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), 2007a, “Programa hacia la Igualdad de Género y la Sustentabilidad Ambiental 2007-2012”, México, D. F., Semarnat, en <<http://web2.semarnat.gob.mx/programas/semarnat/igualdaddegenero/Documents/Informe%202007.pdf>>, consultado el 22 de agosto de 2014.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2007b, “Programa de Desarrollo Regional Sustentable”, México, D. F., Semarnat.
- Secretaría de Salud, 2014, “Consortio Nacional Mujer y Salud”, en *Programa Mujer y Salud*, México, D. F., Secretaría de Salud, en <<http://www.mujerysalud.gob.mx/mys/contenido/programa/consorcio.htm>>, consultado el 22 de agosto de 2014.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), 2008, *Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social*, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de enero, en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/w0147.pdf>>, consultado el 22 de agosto de 2014.
- Shepsle, Kenneth, 1986, “Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions”, *Political Science: The Science of Politics*, Nueva York, Agathon.
- Shepsle, Kenneth, 1989, “Studying Institutions: Some Lessons from Rational Choice Approach”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, núm. 2, abril, pp. 14-25.

Capítulo 5

El desarrollo de iniciativas de presupuesto de género en México: Un análisis contextual

Flérida Guzmán Gallangos

Introducción

Los presupuestos de género surgen como un recurso del feminismo institucional para hacer más efectiva la estrategia del impulso de la igualdad entre hombres y mujeres. Esta apuesta se apoya en la idea de que el presupuesto público es uno de los principales medios que el Estado tiene para concretar sus planes políticos y cumplir con las demandas y compromisos con sus gobernados, entre ellos, la igualdad de género.

Si bien las iniciativas sobre presupuestos de género surgen desde mediados de los años ochenta, éstas cobran relevancia a partir del papel que la “Plataforma de Acción” de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (ONU, 1996) le otorgó a los recursos financieros para el impulso de la igualdad de género, así como los dos llamados que hizo en la materia: 1) “integrar la perspectiva de género en las decisiones presupuestarias sobre políticas y programas” (ONU, 1996:145), y 2) asignar recursos financieros suficientes para el logro de los objetivos estratégicos de las 12 esferas de especial preocupación.

El compromiso que los países firmantes de la declaración de la Cuarta Conferencia (ONU, 1996) adquirieron implicó no sólo la formulación de iniciativas de presupuesto de género, sino también una serie de transformaciones en el proceso tradicional de cómo se había venido definiendo el presupuesto público.

El análisis de las iniciativas de los presupuestos de género revela la configuración de un amplio proceso mundial, que se caracteriza por el

desarrollo de experiencias específicas en los ámbitos nacionales, las que se circunscriben en condiciones económicas, políticas, sociales, culturales y de administración pública particulares, de ahí, la diversidad en las rutas, los mecanismos y los resultados alcanzados.

En este marco, el propósito de este trabajo es hacer un análisis de la experiencia desarrollada en el ámbito del presupuesto de egresos de la federación del gobierno mexicano,¹ a poco más de 10 años del inicio de este proceso en nuestro país y dentro de un contexto particular de condiciones económicas, políticas, sociales, de gestión y administración pública, así como de compromisos adquiridos con la “Plataforma de Acción” de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (ONU, 1996:145), en el sentido de considerar recursos monetarios de origen público como un mecanismo más para el impulso de la igualdad entre mujeres y hombres.

Conocimientos generales sobre los presupuestos de género

La literatura sobre los presupuestos de género muestra diferentes denominaciones e ideas para designar este tipo de presupuestos. La primera denominación fue la de *presupuestos de mujeres* en la experiencia pionera de Australia (Budlender y Sharp, 1998; Sharp, 2001, 2003; Sharp y Broomhill, 2002). Años más tarde se denominaron *presupuestos sensibles al género*. Este cambio tuvo como fin suprimir la idea de que los *presupuestos de mujeres* proponían un presupuesto separado para ellas, al margen del presupuesto principal de los gobiernos. Otras denominaciones son las de presupuestos con perspectiva de género y presupuestos con equidad/igualdad de género, usadas principalmente en América Latina, en las que se observa un énfasis en el reconocimiento de la equidad/igualdad entre hombres y mujeres, ya sea considerando la perspectiva que reconoce este tipo de desigualdad o mencionando explícitamente su objetivo de igualdad o equidad de género.² En los últimos años se utiliza el nombre de *presupuestos de género*, que parece aglutinar las ideas precedentes.

¹ En el ámbito estatal se han desarrollado diversas experiencias, algunas de gran relevancia, como las de Oaxaca y el Distrito Federal; sin embargo, éstas no serán abordadas en este trabajo.

² La denominación de presupuestos con equidad de género fue utilizada por varios años; recientemente se considera la de igualdad de género.

La primera iniciativa de presupuestos de género fue impulsada en Australia a mediados de los años ochenta. Desde entonces hasta la actualidad, el número de países que han desarrollado por lo menos una iniciativa de este tipo se ha incrementando notablemente alrededor del mundo. En 1996, menos de una docena de naciones habían implementado alguna iniciativa. A principios de 2000, este número se incrementó alrededor de 40, y hoy en día se calculan poco más de 90 países.

Líneas de trabajo y tipos de iniciativas

La formulación de los presupuestos públicos son procesos complejos, donde se consideran cuestiones de carácter económico, político, social y administrativo e intervienen diferentes actores sociales y políticos con distintos intereses y objetivos. La complejidad se acentúa cuando se experimentan cambios en el Estado, la economía, la administración/gestión pública y la relación entre los actores sociales y políticos. Estas transformaciones se sucedieron en la mayoría de los países a partir de la década de los noventa, lo que implicó modificar y diversificar las fuentes y mecanismos de captación de ingresos públicos, sustituir o ajustar el tipo de presupuesto de egresos³ que se estaban utilizando y cambiar los sistemas presupuestarios (técnicas y procedimientos para el diseño de los presupuestos públicos).

La mayor parte de los gobiernos se orientaron a la formulación e implementación de presupuestos por desempeño y resultados dentro de un marco de gestión pública de carácter gerencialista, orientada a lograr la eficiencia, eficacia y economía en el uso de los recursos públicos.

Un presupuesto público se desarrolla en diferentes fases: formulación, aprobación, ejecución y evaluación. Durante este proceso se llevan a cabo dos actividades fundamentales: a) la captación de ingresos públicos, y b) la definición de las erogaciones, con periodicidades de un año o plurianuales. Cada una de estas fases ha sido de especial preocupación para las feministas, quienes desde diferentes espacios han desarrollado distintas iniciativas para incorporar la perspectiva de género en los presupuestos

³ Entre los principales tipos de presupuestos se encuentran los siguientes: por partidas, por objetivos, base cero, por desempeño y por resultados.

gubernamentales y reducir y eliminar las desigualdades de las mujeres frente a los hombres. Como fue mencionado anteriormente, la idea de los presupuestos de género no es formular un presupuesto separado para mujeres, sino incorporar la perspectiva de género a los presupuestos gubernamentales existentes para eliminar la desigualdad en este aspecto.

La construcción de los presupuestos de género propone transformar el presupuesto ciego al género⁴ en un presupuesto que tenga como meta la igualdad entre mujeres y hombres, a través de varios mecanismos: *a)* reconocimiento de la desigualdad de género e incorporación del principio de igualdad de género en el proceso presupuestario; esto implica *b)* transformación de los procesos tradicionales de definición de los presupuestos públicos, lo que a su vez exige la modificación de la cultura institucional, la generación de instituciones que propicien y regulen la conformación de un presupuesto público (ingresos y gasto) de género (visión política del neoinstitucionalismo), así como su continuidad y permanencia (visión sociológica del neoinstitucionalismo) como medio para promover la igualdad de género y, por último, *c)* la participación activa y dinámica de las feministas y pro feministas de la sociedad civil.

Estos mecanismos han sido impulsados por diferentes actores, a través del diseño y desarrollo de distintos tipos de iniciativas. Entre las principales se identifican las siguientes:

1. Desarrollo de acciones gubernamentales como uno de los principales impulsores de la conformación de presupuestos de género, mediante:
 - Informes o rendición de cuentas por parte de los gobiernos sobre lo que se ha realizado en materia de igualdad de género.
 - Las asignaciones de gasto como parte del proceso de transversalidad de la perspectiva de género.
 - La institucionalización de la perspectiva de género en las fases del ciclo presupuestario.
 - Acciones positivas para las mujeres mediante asignaciones específicas del gasto público y exenciones en el pago de impuestos y de derechos a los gobiernos.

⁴ Diane Elson (2004) afirma que un presupuesto que no reconoce la desigualdad de género no es neutral en este aspecto, sino más bien, ciego al género.

2. Participación activa de las mujeres y hombres pro feministas de la sociedad civil en los procesos presupuestarios, a través de las siguientes iniciativas:
 - Auditorías y evaluaciones a los gobiernos sobre lo que han gastado para impulsar la igualdad de género.
 - Análisis de los impactos que el gasto y los impuestos tienen en las condiciones y posición de las mujeres en la sociedad.
 - Incidencia en los procesos presupuestarios mediante la intervención en presupuestos participativos, propuestas específicas de acciones positivas y de incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto, y con negociaciones y cabildeo para que las necesidades e intereses de las mujeres sean considerados en los planes de gasto.
 - Socialización del conocimiento al personal de las instancias gubernamentales y de la sociedad civil vinculadas con el proceso presupuestario y el impulso a la igualdad de género, por medio de eventos, formulación de materiales y proyectos educativos.
 - Creación de metodologías para la incorporación de la perspectiva de género en el proceso presupuestario, principalmente en la fase de la formulación y evaluación.
 - Propuesta de formulación de una política fiscal de carácter macroeconómico con perspectiva de género.
3. Intervención del Poder Legislativo para el fortalecimiento del proceso de edificación de un presupuesto de género, por medio de las siguientes acciones:
 - Modificaciones y/o creación del marco legal para la transversalidad e institucionalización del género en el proceso presupuestario.
 - Análisis de los impactos que el gasto y los impuestos tienen en las condiciones y posición de las mujeres en la sociedad.
 - Asignaciones de gasto para acciones positivas en favor de las mujeres y para el impulso de la igualdad de género en el proceso de aprobación del presupuesto de egresos.
 - Alianzas con las mujeres de la sociedad civil y con femócratas para la realización de un trabajo colaborativo.
4. Incorporación de la importancia de los presupuestos de género para la igualdad entre mujeres y hombres en la agenda de los organismos

multilaterales, fundaciones, centros de investigación, cooperaciones técnicas y embajadas de países desarrollados, lo que ha implicado:

- Otorgamiento de financiamiento para el desarrollo de iniciativas, principalmente de los países en desarrollo.
 - Socialización del conocimiento sobre los presupuestos de género a través de materiales y proyectos educativos (cursos, seminarios, conferencias, etcétera).
 - Socialización de las distintas experiencias.
 - Establecimiento de convenios con actores involucrados en el desarrollo de las iniciativas de nivel nacional.
 - Evaluaciones de los procesos desarrollados con el financiamiento otorgado.
5. Alianza entre feministas y pro feministas de diversos ámbitos: sociedad civil, gobierno (de los tres niveles), Poder Legislativo y organismos multilaterales.

La diversidad de iniciativas no es exhaustiva ni definitiva. Como se ha mencionado, éstas se han desarrollado en función de las circunstancias económicas, políticas, sociales, culturales y de gestión pública, así como de las necesidades y objetivos particulares en cada nación.

La ruta de los presupuesto de género en México

Las iniciativas de los presupuestos de género en México se han desarrollado, en términos generales, en tres líneas de trabajo: *a*) gastos etiquetados para las mujeres y para la igualdad de género; *b*) asignaciones de gastos en las acciones públicas como parte del fortalecimiento del proceso de la transversalidad, y *c*) la institucionalización del género en el ciclo presupuestario.

En este proceso han participado feministas y mujeres y hombres pro igualdad de género de diferentes ámbitos sociales, sociedad civil, de los tres poderes de la unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y de organismos multilaterales, quienes, en los contextos económico, social, político y de gestión pública, han logrado avanzar en el proceso de construcción de un presupuesto de género.

La política fiscal en el marco de los cambios económicos

Los presupuestos de género se circunscriben en un proceso de transformaciones de la política fiscal que datan desde principios de los años ochenta y se mantienen hasta la actualidad. Después de varias décadas en las que la política fiscal se formuló con un enfoque expansionista para regular la economía y mejorar la distribución del ingreso a través de la “asistencia social, pensiones, jubilaciones, salud y educación, subsidios y transferencias” (Ayala, 2000:55), esta política experimentó cambios radicales a partir de que la crisis de la deuda y el déficit fiscal expresaron el agotamiento de un modelo económico centrado en la intervención del gobierno.

Esta crisis se reflejó en el desequilibrio de los indicadores económicos de nivel macro (inflación, ahorro, inversiones, empleo, producto interno bruto –PIB– y balance comercial, entre otros),⁵ en el déficit público y una elevada deuda pública externa, lo que exigió transformaciones en el enfoque y aplicación de las políticas macroeconómicas, particularmente la política fiscal, que fue identificada como una de las causas de la crisis por orientarse al financiamiento inflacionario del déficit. En este marco se adoptó una política contractiva, basada en la reducción del gasto público, que se dirigió a contener la inflación y equilibrar las finanzas públicas.

La política reduccionista del gasto público se implementó en el componente del gasto primario,⁶ lo que afectó prácticamente todos los renglones presupuestarios, con excepción del costo financiero, donde las erogaciones se incrementaron (véase la gráfica 1). Este descenso en el gasto primario implicó recorte en los “programas importantes para el desarrollo: infraestructura, educación, investigación científica y tecnológica, salud y cultura” (Correa, 2005:153); la fusión de dos o más programas y la eliminación de algunos de ellos, así como la disminución del personal

⁵ En 1982, el nivel de la inflación fue de 98 por ciento; la deuda externa representaba 91.6 por ciento del PIB; éste registraba una variación negativa (0.52 %), y el déficit en las finanzas públicas representaba 19.4 por ciento del PIB y había registrado una variación negativa de 13 por ciento respecto del año anterior.

⁶ El gasto público, en una de sus clasificaciones, se divide entre el gasto primario y el costo financiero de la deuda. Todo lo que no se destine al pago de cuestiones relacionadas con la deuda es gasto primario.

de la administración pública.⁷ Como parte de la política fiscal contraccionista, se vendieron empresas paraestatales, lo que contribuyó a disponer de mayores recursos públicos. Estas acciones, en combinación con otras políticas macroeconómicas, permitieron que a principios de los años noventa se alcanzara un equilibrio en las finanzas públicas.⁸

A la par con las políticas de estabilización, el gobierno implementó las de ajuste estructural, tales como la liberalización comercial –particularmente, de los precios–, la apertura a la inversión extranjera, la desregulación de los mercados financieros y la flexibilización de la fuerza de trabajo (Cepal, 1998), a fin de transformar su rol e integrar la economía mexicana en los mercados internacionales, como parte del proceso de globalización económica, situación que simbólicamente se cristalizó con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio el 1 de enero de 1994.

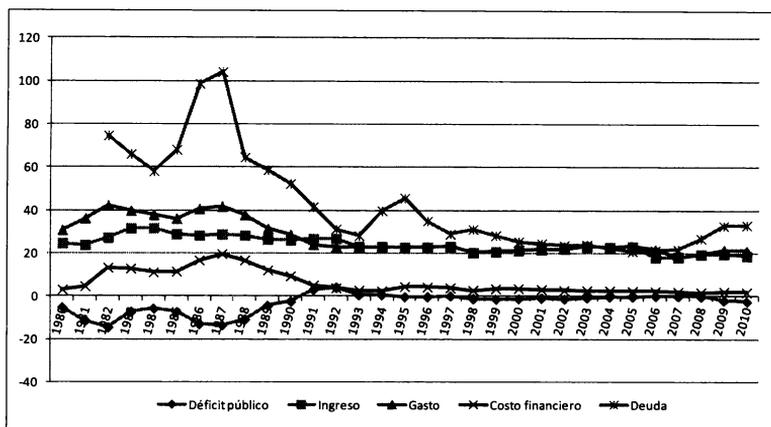
La globalización económica y la elevada movilidad del capital financiero a corto plazo representaron nuevos retos para el gobierno mexicano. La crisis financiera de 1995 en México y la asiática en 1997 revelaron que ante la integración e interdependencia globales se requería mantener una disciplina macroeconómica estricta y un manejo igualmente riguroso en las finanzas públicas, para no impactar a otros países ni resultar tan afectados por las crisis externas, lo que evidenció la pérdida de autonomía de los gobiernos nacionales. Una enseñanza adicional de las crisis financieras fue el reconocimiento de la importancia de la interrelación entre las políticas macroeconómicas (fiscal, cambiaria y monetaria) y, sobre todo, el poner atención a las señales de estabilidad y consistencia que transmite la combinación de estas políticas (CEPAL, 1998).

En este entorno, la política fiscal no sólo debía mantener el balance en las finanzas públicas, sino también cumplir con otros propósitos tales como mejorar la situación fiscal, controlar los recursos públicos, hacer más eficiente, eficaz y efectivo el gasto público; rendir cuentas y lograr

⁷ El número de servidores públicos se redujo en poco más de medio millón (de 2 271 627 a 1 594 278), de 1981 a 1996 (Poder Ejecutivo Federal, 1997:50).

⁸ Varios especialistas señalan que este tipo de equilibrio es frágil porque el componente de los ingresos no se modifica sustancialmente. Se reduce el gasto pero los ingresos continúan dependiendo, en gran medida, de los recursos provenientes del petróleo, volátiles porque están sujetos a los precios en el mercado y al nivel de producción (Manrique, 2005; OCDE, 2007; Ruiz, 2011).

GRÁFICA 1. Evolución del ingreso público, gasto neto devengado, déficit público y deuda pública, 1982-2010 (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y la SHCP.

mayor transparencia en el uso de los dineros públicos. Para ello se planteó una nueva gestión que proponía “la reconfiguración del sector público con miras a generar un gobierno que sustentara su actuación en términos de resultados y de impactos reales y que fuera capaz de enfrentar y dirigir con éxito los problemas públicos” (Arellano *et al.*, 2004:155), lo que llevó a que en 1995 iniciara un proceso de reforma en el proceso presupuestario, dirigido a la conformación de un presupuesto orientado al desempeño y resultados, que se consolidó con la utilización de la matriz de indicadores de resultados en el proceso de planeación de las acciones públicas presupuestarias.

En los últimos años, en el discurso del gobierno y de organismos internacionales se plantearon dos objetivos adicionales a la política fiscal: el incremento de los recursos públicos y su sustentabilidad. Para el logro de estos propósitos se han presentado e implementado paquetes de reforma dirigidos a captar mayor nivel de ingresos procedentes de la tributación e ir rompiendo paulatinamente la dependencia respecto de los recursos provenientes del petróleo, que son bastante volátiles por los cambios en los precios internacionales. La mayor captación de los recursos –se

argumenta— permitiría atender y combatir dos de las problemáticas más relevantes que enfrenta el gobierno: el crecimiento económico inestable y la pobreza en aumento, además del surgimiento de otras problemáticas como la reciente inseguridad en el país.

Crecimiento económico y pobreza

A la par con una política fiscal restrictiva, el gobierno mexicano adoptó un modelo centrado en la instauración del mercado como mecanismo principal del funcionamiento de la economía y en un esquema productivo y comercial vinculado primordialmente al esquema mundial, en lo que se ha denominado como un modelo de *crecimiento económico hacia fuera*, dirigido al desarrollo de las actividades productivas hacia los mercados internacionales, particularmente el de Estados Unidos.

Esta estrategia ha tenido efectos de diferente naturaleza. Entre los relacionados con el presupuesto de género se identifican, principalmente, un crecimiento económico inestable y el incremento en los niveles de pobreza.

En el campo económico, el haber adoptado esta estrategia ha permitido mantener en equilibrio los principales indicadores macroeconómicos; sin embargo, no ha sido del todo exitosa, pues la tendencia del crecimiento económico ha sido errática; se han registrado tasas anuales positivas entre uno y siete puntos porcentuales, pero también negativas (en 1996, 2001 y 2009).

Adicionalmente, en materia social, los niveles de pobreza se han incrementando entre la población mexicana. De acuerdo con datos proporcionados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), durante el período 1992-2008, se elevó el número de personas que padecen alguno de los tres tipos de pobreza que la dependencia analiza: alimentaria, aumentó cinco millones la cifra de pobres; de capacidades, se incrementó en 5.1 millones; y patrimonial, en 5.9 millones. Así, en 2008, 10.5 por ciento del total de la población se encontraba en situación de pobreza multidimensional extrema, es decir, presentaba tres o más carencias sociales; 33.7 por ciento registraba pobreza moderada; 4.5 por ciento se clasificó como vulnerable por el nivel de ingreso, y 33 por ciento, por carencias sociales (Coneval, 2010:14). Esto

significa que 44.2 por ciento del total de la población estaba en situación de pobreza, 37.5 por ciento era vulnerable, y tan sólo 18.3 por ciento se clasificaba como no pobres ni vulnerables.

Según la misma fuente, en 2008, el aumento de los precios de los alimentos –que en el esquema de producción *hacia fuera* provienen, en su mayoría, de mercados internacionales– influyó en la situación de la pobreza. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2008:1), “durante el primer trimestre de ese año, los precios nominales internacionales de los principales productos alimentarios, alcanzaron los niveles máximos de casi los últimos 50 años, mientras que los precios en términos reales fueron los más altos en casi 30 años”.

El incremento en los precios internacionales de los alimentos continúa siendo una presión para el nivel de bienestar de la población. Éstos han registrado un comportamiento al alza a partir de 2008. En ese año, el índice de la FAO para los precios de los alimentos⁹ fue de 164.5 puntos; en 2010 decreció a 158.1, y en septiembre de 2011 registró un nivel de 203.8 puntos. Adicional a la profundización de la pobreza, se registró una mayor desigualdad en el ingreso. El coeficiente de Gini¹⁰ aumentó su valor de 0.456 en 2000 (CEFP, 2008:6) a 0.506 (Coneval, 2010:14) ocho años después.

En la literatura sobre la pobreza existen múltiples evidencias de cómo estas problemáticas afectan a las mujeres no sólo en cuanto a la desigualdad en los ingresos, sino también en términos del aumento de tiempo que le tienen que dedicar al trabajo productivo y reproductivo, y del deterioro de su salud física y mental debido a las relaciones de desigualdad genéricas, que las colocan en una situación de mayor desventaja y vulnerabilidad. De acuerdo con cifras del “Observatorio de Género y Pobreza” (El Colegio de México, 2006), en ese año, el índice de feminidad en nivel

⁹ Es un indicador que se utiliza para medir las variaciones en los precios de los alimentos y consiste en el promedio de los índices de precios de cinco grupos de productos básicos –cereales, aceites y grasas, lácteos, azúcar y carne– (que representan 55 cotizaciones), ponderado con las cuotas medias de exportación de cada uno de los grupos para 2002-2004.

¹⁰ El coeficiente de Gini es un indicador del nivel de concentración del ingreso. Su valor se mide entre 0 y 1. Entre más cercano esté de 1 más alto será el nivel de concentración del ingreso.

nacional reveló que por cada 100 varones había 112.4 mujeres en situación de pobreza alimentaria; 111.1 con pobreza de capacidades y 108.5 presentaban pobreza de patrimonio.

Para contrarrestar la tendencia del crecimiento y la profundización de la pobreza, a través de la política del gasto se ha planteado captar mayores recursos públicos provenientes del pago de impuestos, por ejemplo, los incrementos del impuesto sobre la renta (ISR) y el referido al valor agregado (IVA), y la creación del impuesto empresarial a la tasa única (IETU), los que muy probablemente afectan de forma diferente a mujeres y hombres. Un estudio sobre la incidencia de la aplicación del IVA a alimentos básicos y medicinas en México reveló que afecta más a los hogares con jefatura femenina que a los que tienen jefatura masculina (Cevallos, 2010).

Los gastos etiquetados para mujeres y la igualdad de género

En el contexto de una política fiscal con enfoque equilibrador y sustentable de las finanzas públicas y de una política de gasto limitada por un nivel relativamente reducido de ingresos públicos, se han etiquetado recursos para las mujeres y para la igualdad de género. El monto absoluto se ha incrementado sustancialmente en poco más de una década: en 2000 se asignaron 530.8 millones de pesos, en tanto que en el *Decreto de presupuestos de egresos de la federación del ejercicio fiscal 2011* (SHCP, 2011) se aprobaron cerca de 15 000 millones de pesos. No obstante este aumento, la proporción del gasto etiquetado en relación con el total del gasto aprobado no ha superado uno por ciento durante los 12 años que abarca el análisis.

Los gastos explícitos para las mujeres y la igualdad de género se ubican, en su mayoría, en la función de desarrollo social (véase el cuadro 1), donde se incluyen las erogaciones destinadas al combate a la pobreza. La atención a la salud y el mejoramiento de las mujeres en situación de pobreza son los de mayor relevancia. Los montos destinados a estos rubros representan poco más de la mitad del total de los gastos etiquetados; sin embargo, cabe mencionar que algunos de los ingresos destinados a la salud, el combate a la violencia y la relación producción/reproducción, entre otros, se ubican dentro de programas, proyectos y actividades ins-

tucionales de combate a la pobreza, por lo que la proporción del gasto etiquetado dentro de esta política social es mayor a la que se identifica como presupuesto destinado a mujeres en situación de pobreza.

En este aspecto, se refleja el desarrollo de un proceso en doble sentido: por una parte, el gobierno ha buscado la eficiencia en el gasto público atendiendo dos problemáticas (la desigualdad social –pobreza– y la desigualdad de género) con los mismos recursos, debido a la escasez del presupuesto público y el principio de mantener el equilibrio en las finanzas del gobierno; por otra, la perspectiva de género se ha logrado incorporar en algunos programas de combate a la pobreza y con ello se ha avanzado en el proceso de transversalidad en esta dimensión de la política social.

Desde otro ángulo de análisis, la escasez de recursos ha implicado la participación de las beneficiarias o voluntarias en la implementación de programas públicos, lo que ha significado una transferencia de costos para las mujeres. Por ejemplo,¹¹ un estudio del “Programa de Ampliación de Cobertura (PAC)” (Martínez, 2002) en materia de salud reveló que el establecimiento de este programa se desarrolló con el trabajo de personal voluntario, en su mayoría mujeres, quienes en 2001 y 2002 recibieron un apoyo económico de 300 pesos mensuales. Si el programa le pagara a este personal por lo menos un salario mínimo, tendría que haber incrementado su gasto en 160.8 y 168 millones de pesos, respectivamente, en esos dos años. Esta situación significa un ahorro para el programa, pero también una transferencia para el personal por el tiempo de trabajo no pagado (Martínez, 2002:20).

En este marco, se presenta una contradicción entre la propuesta de impulsar la igualdad social y la de género con la participación de las mujeres en la implementación de los programas, sin considerar la división sexual del trabajo, naturalizando la idea de que el quehacer doméstico no es trabajo y de que el tiempo de las mujeres está disponible para dedicarlo a otros, lo que conlleva a la profundización de desigualdades de género en otras dimensiones de la vida de las mujeres.

Así también, los programas de combate a la pobreza que contemplan proyectos productivos para las mujeres intentan satisfacer necesidades

¹¹ Para conocer cómo los recortes del gasto público implican transferencia de costos, véase Diane Elson (1998).

prácticas a través de la generación de ingresos, tomado como punto de partida los roles tradicionales de las mujeres, lo que ha tenido como consecuencia avanzar en la aminoración de la desigualdad por género en cuanto a los ingresos, pero reproduciendo los roles tradicionales y, con ello, la posición de desigualdad de estas mujeres.

Las problemáticas de género en el gasto etiquetado

La clasificación del gasto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género en México, de acuerdo con las 12 esferas de especial preocupación de la “Plataforma de Acción de Beijing” de la Cuarta Conferencia Mundial (ONU, 1996),¹² muestra que el tema de la pobreza y la salud de las mujeres ha sido uno de los de mayor relevancia durante los 12 años de análisis (véase el cuadro 1).

La salud –particularmente, la salud reproductiva– tuvo gran importancia de 2000 a 2006, período en que representó más de 50 por ciento del total del gasto etiquetado. En materia de salud reproductiva, el gasto se ha centrado en mantener y mejorar el servicio previo al parto, durante éste y posterior a éste, así como en la detección oportuna y atención del cáncer cérvico uterino y de mama. Es pertinente aclarar que estos gastos corresponden al sistema de la Secretaría de Salud; no incluyen las erogaciones hechas por al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ni

¹² Los siguientes temas constituyen las 12 esferas de preocupación: 1) persistente y creciente carga de la pobreza que afecta a la mujer; 2) disparidades e insuficiencias y desigualdad de acceso en materia de educación y capacitación; 3) disparidades e insuficiencias y desigualdad de acceso en materia de atención de la salud y servicios conexos; 4) violencia contra la mujer; 5) consecuencias de los conflictos armados y de otro tipo en las mujeres, incluidas las que viven bajo ocupación extranjera; 6) desigualdad en las estructuras y políticas económicas, en todas las formas de actividades productivas y en el acceso a los recursos; 7) desigualdad entre la mujer y el hombre en el ejercicio del poder y en la adopción de decisiones en todos los niveles; 8) falta de mecanismos suficientes, en todos los niveles, para promover el adelanto de la mujer; 9) falta de respeto y promoción y protección insuficientes de los derechos humanos de la mujer; 10) estereotipos sobre la mujer y desigualdad de acceso y participación de ésta en todos los sistemas de comunicación, especialmente en los medios de difusión; 11) desigualdades basadas en el género en la gestión de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; 12) persistencia de la discriminación contra las niñas y violación de sus derechos.

por el Instituto de Servicios y Seguridad Social para los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

El tema del trabajo productivo (lo vinculado con el empleo) y su relación con el trabajo reproductivo cobró relevancia a partir de 2007, cuando en este grupo de gastos se agregó el monto asignado para el Programa de Estancias Infantiles, destinado a beneficiar a mujeres en condiciones de pobreza; apoya el servicio de cuidado a madres que trabajan, buscan empleo o estudian, así como a padres solos con hijos o niños bajo cuidado, entre uno y hasta tres años 11 meses y de uno hasta cuatro años 11 meses en caso de discapacidad, que viven en hogares con ingresos mensuales de hasta 1.5 salarios mínimos per cápita, subsidiando los servicios de cuidados y atención de los hijos. Al mismo tiempo, este programa propone generar el autoempleo, al depositar la responsabilidad de crear las estancias infantiles en los particulares, especialmente mujeres, quienes al prestar el servicio de cuidado de los niños reciben un pago no oneroso por parte de las madres y los padres y un apoyo del gobierno federal.

El Programa de Estancias Infantiles es una acción que propone conciliar el trabajo productivo y reproductivo de las mujeres en situación de pobreza y que los hombres en la misma situación social tengan un espacio para el cuidado de sus hijos cuando no haya quien desempeñe esta labor, con la idea de que estas dos ocupaciones tienen que ser funcionales al sistema y a la sociedad, sin considerar los cambios en la división sexual del trabajo.

La atención de problemáticas de género entre las mujeres en situación de pobreza, principalmente en cuanto a la generación de ingresos, se ha mantenido como relevante dentro de esta área, especialmente la destinada a proyectos productivos. La proporción de recursos dirigidos para este propósito ha variado; hubo años en los que superó la tercera parte del total del gasto etiquetado y otros en los que no alcanzó ni 10 por ciento. No obstante, la mediana de las proporciones en el período de análisis revela que poco más de una cuarta parte del total del gasto etiquetado (27.9 %) se concentró en este rubro.

La violencia contra las mujeres también es un problema que se ha considerado en los gastos etiquetados; sin embargo, su importancia ha sido menor, no obstante que las estadísticas muestran lo arraigado de esta problemática en la sociedad mexicana.

CUADRO 1. Gasto etiquetado para las mujeres e igualdad de género por tipo de gasto (porcentaje), 2000-2011

| Tipo de gasto | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Mujeres en situación de pobreza | 34.1 | 23.7 | 25.3 | 8.1 | 19.6 | 31.3 | 6.8 | 20.1 | 26.9 | 30.1 | 33.5 | 38.9 |
| Educación | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.7 | 5.2 | 2.8 | 2.9 | 3 | 2 | 2.5 |
| Salud | 53.8 | 45.9 | 53.1 | 73.6 | 61.2 | 43.4 | 58.3 | 31.5 | 22.3 | 19.5 | 23 | 22.6 |
| Violencia contra las mujeres | 1.3 | 0 | 4 | 4.7 | 0 | 7.3 | 17.4 | 9.1 | 12.3 | 5.6 | 7.2 | 5.8 |
| Relación trabajo productivo-reproductivo | 5.8 | 3.8 | 0.5 | 0.7 | 1.6 | 1.7 | 0.1 | 29.9 | 21.9 | 30.4 | 25.9 | 21.6 |
| Toma de decisiones políticas | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.5 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| Recursos naturales y protección del medio ambiente | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0.8 | 0.6 | 0.6 |
| Sistemas de comunicación | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.1 | 0.3 | 0 | 0.1 |
| Institucionalización y transversalidad | 5.1 | 26.6 | 17 | 12.8 | 17.5 | 13.8 | 11.9 | 6.2 | 11.7 | 9.6 | 7.4 | 7.6 |
| Seguimiento a acuerdos e instrumentos internacionales | 0 | 0 | 0 | 0.1 | 0 | 0.3 | 0.3 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0 | 0 |
| Difusión de los derechos humanos de las mujeres | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.4 | 0.1 | 0.4 | 0.3 | 0.4 | 0.2 | 0.2 |
| <i>Total</i> | <i>100</i> |

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP (2000-2011).

La construcción e institucionalización del presupuesto de género y la democracia

El gasto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género es resultado del trabajo de éstas, quienes desde diferentes ámbitos han participado para incidir en la formulación y aprobación del presupuesto de egresos de la federación (PEF). Esta incidencia ha tenido lugar en el contexto de un proceso democrático que inició su desarrollo con modificaciones en los procesos de participación partidista y electoral, a mediados de los años noventa. La democracia electoral abrió las posibilidades de la conformación partidista de un Poder Legislativo diversificado, lo que generó que los asuntos públicos se discutieran con mayor apertura y pluralidad dentro y fuera de los poderes Ejecutivo y Legislativo (Aguilar, 2010). Dentro de estos debates, la sociedad civil comenzó a tener una participación más activa en las cuestiones de interés público.

Los actores de la sociedad civil buscaron conocer e incidir en la redistribución de los recursos públicos (Guerrero y Patrón, 2000). Entre ellos, se identifica a las feministas, quienes, organizadas en colectivos y con las disposiciones de los instrumentos internacionales sobre la implementación de políticas de género y de asignaciones de recursos monetarios para su concreción, desarrollaron diferentes iniciativas de presupuesto público para impulsar la igualdad de género. La iniciativa pionera se identifica en la formulación de la “Declaración política de la Asamblea Nacional de Mujeres para la Transición a la Democracia” en octubre de 1996, en la que se manifestó la “necesidad de garantizar que el gasto público incluyera los recursos etiquetados suficientes para hacer efectiva una política estructural que beneficiara a las mujeres” (García y Huerta, 2007:33).

Posteriormente, a principios de 2000, las feministas, desde las organizaciones no gubernamentales, comenzaron a desarrollar diferentes acciones (análisis de presupuestos de género, sensibilizaciones, cabildos y negociaciones) para poder incidir en el proceso de formulación y aprobación del presupuesto de egresos de la federación. En la formulación de éste, competencia del Poder Ejecutivo, trabajaron principalmente con la Secretaría de Salud y asesorando al Instituto Nacional de las Mujeres.

En el proceso de aprobación, de competencia legislativa, mediante la conjunción de esfuerzos entre legisladoras, mujeres de la sociedad civil y,

de manera más reciente, mujeres de la administración pública, en estos 12 años de desarrollo de las iniciativas de presupuesto de género se logró etiquetar gastos para la atención de problemáticas específicas de las mujeres y para la igualdad de género, así como avanzar en el proceso de su institucionalización.

El gasto etiquetado, teórica y políticamente, representa la vía de desarrollo más importante en la construcción de los presupuestos de género en México. Rompe con el principio de universalidad que caracteriza los presupuestos públicos, al visibilizar que el presupuesto de egresos no era neutral al género, por lo que debía responder a las necesidades específicas de las mujeres. Al mismo tiempo, muestra la incursión de las mujeres de las organizaciones no gubernamentales en ámbitos políticos tradicionalmente cerrados para la sociedad civil –y particularmente, para la población femenina– para incidir en el proceso presupuestario.

Por otra parte, el gasto etiquetado representa uno de los mecanismos para que el gobierno mexicano rinda cuentas sobre lo que propone hacer en materia de igualdad de género. En este sentido, dicho gasto es el instrumento en el que se plasma el grado de cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres. Por ello, constituye una expresión del avance en el proceso democrático que se desarrolla en nuestro país.

En relación con el proceso de construcción e institucionalización del presupuesto de género, en el ámbito legislativo se han desarrollado las acciones más concretas e importantes para avanzar en estos procesos, lo que implícitamente ha contribuido a impulsar el proceso de transversalidad de género en las políticas públicas.

Los primeros esfuerzos se desarrollaron en 2003, cuando en el *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación* (SHCP, 2003), en su capítulo VIII –referido a los programas sujetos a reglas de operación– se dispuso que estos programas deberían presentar una evaluación de los resultados e impactos en el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres. Esta información se entregaría a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Contraloría, a más tardar el 15 de octubre; sin embargo, desde ningún espacio de acción de las mujeres –ejecutivo, legislativo y sociedad civil– se le dio seguimiento a esta disposición, por lo

que no fructificó en un avance para los procesos de institucionalización y transversalidad de género.

Años más tarde, en marzo de 2006, se logró incorporar algunas cuestiones de género en la nueva *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (SHCP, 2006b),¹³ que han servido de marco para hacer modificaciones a la misma ley e incluir nuevas disposiciones en el *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación*. En el primer artículo se consideró la equidad de género como uno de los criterios, entre otros, en la administración de los recursos públicos federales, mientras que en el artículo 75 se especificó que en caso de subsidios directos a los grupos sociales, éstos deben privilegiar a la población de menores ingresos y procurar la equidad en el acceso de los géneros, sin demérito de la eficiencia en el logro de los objetivos.

En mayo de 2011, esta ley fue modificada para incluir la perspectiva de género en el proceso de programación. Con estos cambios, se avanza en el proceso de institucionalización del género en el presupuesto de egresos y se promueve su transversalidad al proponer la inclusión del género en los programas que son sujetos de asignaciones de gasto público.

Las disposiciones en la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (SHCP, 2006b), al mismo tiempo sirvieron de marco para que en el *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación*, que se emite cada año de ejercicio fiscal, se incluyeran disposiciones sobre el reporte de acciones públicas en materia de equidad de género (programas, proyectos, actividades institucionales, indicadores de resultados e impacto, entre otros) por parte de las dependencias de la administración pública federal. Así también, en el *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2008* (SHCP, 2008) se estableció un anexo con el desglose de gastos etiquetados para las mujeres y la igualdad de género.

Otro de los avances en la institucionalización del género en el presupuesto de egresos fue que por lo menos hasta el ejercicio fiscal de 2011 no se disminuyera el monto total asignado, en años previos, a los gastos etiquetados para las mujeres y la igualdad de género, lo que implicó una

¹³ Esta ley sustituyó a la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*, con la intención de institucionalizar, mediante el marco legal, el principio de equilibrio presupuestario, eficiencia, eficacia, economía (austeridad y disciplina presupuestaria), sustentabilidad, rendición de cuentas y evaluación de los recursos públicos.

tendencia al incremento, aun en períodos críticos, como la crisis económica de 2009.

El seguimiento a estas disposiciones por parte de algunas legisladoras y desde la sociedad civil ha contribuido al proceso de institucionalización; sin embargo, los reportes de avances trimestrales entregados por las dependencias revelan que los indicadores no muestran tales avances para la igualdad de género. Son indicadores de cobertura y procesos circunscritos en el marco de la eficiencia, eficacia y economía de los recursos públicos, que limitan e invisibilizan los progresos en la eliminación de las desigualdades de género.

La gestión pública, los presupuestos de género y el proceso de la transversalidad

La implementación de los principios económicos de la política fiscal planteó transformaciones en la administración pública. Se optó por una forma de administrar denominada *nueva gestión pública*, que propuso la “reconfiguración del sector público con miras a generar gobiernos que sustenten su actuación en términos de resultados obtenidos y de impactos reales observados” (Arellano *et al.*, 2004:155).

La aplicación de la nueva gestión pública implicó realizar reformas administrativas, organizacionales y presupuestarias. Las reformas presupuestales de fondo inician a mediados de los noventa con transformaciones del sistema presupuestario denominado planeación, programación y presupuestación (Guerrero y Patrón, 2000), orientado al control de los recursos y gastos; para transitar a un presupuesto dirigido a dar resultados medibles y observables para la ciudadanía (Arellano *et al.*, 2004), en este tipo de presupuesto subyace el principio de rendición de cuentas.

En el Programa de Modernización Administrativa 1995-2000, se propuso una transformación en dos apartados: *a)* una reforma legal y normativa para dar transparencia a las acciones del sector público, devolver responsabilidades y recursos a entidades y municipios; y *b)* la reingeniería organizacional para elevar la calidad de los bienes y servicios (Arellano *et al.*, 2004).

Siguiendo a estos autores, la reingeniería se contempló mediante una reforma integral de la planeación-programación-presupuestación, lo

que implicó transformaciones en el sistema de administración financiera, la incorporación de la planeación estratégica para orientar el rumbo del sector gubernamental, cambios en la política de recursos humanos, la implantación de una Nueva Estructura Programática (NEP)¹⁴ para todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a través de indicadores. Estos aspectos se fueron integrando paulatinamente hasta llegar a la formulación de la matriz de indicadores, en los que se presenta información de los resultados e impactos esperados con las acciones planeadas y programadas.

En este marco se desarrollan iniciativas de presupuestos de género orientadas a incorporar esta perspectiva en la formulación del presupuesto de egresos de la federación y en sus distintas fases: planeación, programación y presupuestación. En la práctica, la fase de planeación se interrelaciona con la también denominada etapa del diseño de las políticas públicas, lo que ha dado lugar a considerar el presupuesto federal como una herramienta del diseño de estas políticas. En este contexto, la asignación de recursos públicos es parte del proceso de transversalidad del género en las políticas oficiales.

El papel del presupuesto como medio para impulsar la equidad de género en la “Plataforma de Acción de Beijing” de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (ONU, 1996) quedó definido básicamente como parte del proceso de formulación de las políticas públicas, al plantearse, en cada una de las áreas estratégicas, la asignación de los recursos monetarios para el logro de los objetivos y acciones propuestas, y la incorporación de la perspectiva de género en las decisiones presupuestarias sobre políticas y programas encaminados a lograr la igualdad entre la mujer y el hombre. En este sentido, el presupuesto público es visualizado como parte

¹⁴ La Nueva Estructura Programática está integrada por un conjunto de categorías y elementos programáticos que buscan dar orden y dirección al gasto público en su clasificación funcional. Las categorías tratan de definir el universo de la acción gubernamental clasificando el gasto en funciones, subfunciones, programas sectoriales, programas especiales, actividades institucionales y proyectos. Los elementos que pretenden proporcionar la información que permita medir los resultados logrados con los recursos públicos son los siguientes: misión, propósito institucional, objetivos, indicadores estratégicos y meta de los indicadores (Arellano *et al.*, 2004:229-230).

del proceso de transversalidad del género (*gender mainstreaming*); sin embargo, también es una política pública con dos componentes: política de ingresos y política de gasto, que requieren la incorporación del principio de igualdad entre mujeres y hombres.

En el marco legal de género en México, el presupuesto de egresos se considera en sus dos sentidos: como una política pública a la que se le debe incorporar la perspectiva de género –artículo 7 de *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*– (Segob, 2001), y como medio para el cumplimiento de la política nacional en materia de igualdad –artículo 12, fracción VII, de la *Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres*– (Segob, 2006).

Las acciones para incorporar la perspectiva de género al presupuesto público se han desarrollado únicamente en el componente de la política de gasto, específicamente en el proceso de formulación del presupuesto de egresos de la federación. Se ha propuesto incluir la perspectiva de género en los procesos de planeación y programación, para lo cual se requiere la colaboración de académicas y personal de organizaciones no gubernamentales y del Instituto Nacional de las Mujeres en la elaboración de guías metodológicas y la impartición de talleres de sensibilización y aplicación de ejercicios prácticos para servidores públicos.

En el proceso de programación, en dos ocasiones se creó una clave programática para denotar, en la Nueva Estructura Programática, los gastos que estaban dirigidos a impulsar la igualdad de género; sin embargo, estas iniciativas, impulsadas desde el ámbito del Ejecutivo, no tuvieron éxito. En las categorías programáticas existe como programa especial el de igualdad entre mujeres y hombres, pero éste no es transversal para todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, por lo que no se puede visibilizar la totalidad de los gastos destinados para este propósito, ni tampoco conocer el avance en la transversalidad.

En esta misma línea de trabajo, en la Secretaría de Salud se logró que en 2005 y 2006, en la categoría programática denominada “Actividad prioritaria” se incluyera una acción que reportaba la atención integral a las mujeres en diferentes unidades administrativas que no se abocaban explícitamente a atenderlas –por ejemplo, en el Hospital General de México, el Hospital Infantil de México, el Instituto Nacional de Cardiología, etcétera–, lo que mostraba que en el presupuesto de egresos de esta de-

pendencia se avanzaba en la incorporación del género; sin embargo, esta acción desapareció posteriormente.

Estas limitaciones para el avance en el proceso de transversalidad y en la visibilización de los recursos que se están destinando para la igualdad de género se remiten a la forma como está incorporada la perspectiva de género en la planeación, específicamente, en su documento rector: el *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) (Poder Ejecutivo Federal, 2007). En el proceso de formulación, la programación está alineada con la planeación; si en el PND el género no es transversal y aparece como un apartado dentro de la política social, así va a aparecer en la programación. Las recientes modificaciones a la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (SHCP, 2006b) abren las posibilidades de avanzar; sin embargo, se requieren modificaciones a la planeación.

La incorporación del género en la matriz de los indicadores ha sido otra de las iniciativas desarrolladas, de tal manera que se han formulado múltiples indicadores de igualdad de género; sin embargo, la base sobre la que se construye la matriz de indicadores no permite valorar los avances en materia de igualdad entre mujeres y hombres, pues se trata de indicadores de procesos que se enmarcan en los principios de eficiencia y eficacia, lo que, en el mejor de los casos, puede dar una idea de los avances en el proceso de transversalidad, pero no del progreso en la igualdad de género.

En este marco de formulación de un presupuesto por resultados y desempeño, la eficacia de las acciones y los recursos públicos en materia de igualdad de género potencialmente puede conocerse en aquellas dependencias cuyas actividades formen parte del “Proigualdad. Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres” (Inmujeres, 2008), porque la formulación de la matriz de indicadores también responde a la lógica planeación-programación. No obstante, la formulación de los indicadores se enfrenta a la disyuntiva de responder a los criterios de desigualdad/igualdad de género o de carácter económico y administrativo.

Conclusiones

El proceso de desarrollo de los presupuestos federales con perspectiva de género en México ha sido impulsado por el movimiento amplio de las

mujeres. Feministas y mujeres simpatizantes con la igualdad de género, desde organizaciones de la sociedad civil, la academia, el gobierno, el Poder Legislativo y organismos internacionales, han desarrollado acciones para avanzar en el proceso de construcción de un presupuesto de género y su institucionalización.

El gasto etiquetado, las disposiciones jurídicas y normativas sobre el presupuesto de género y la contribución a su transversalidad denotan avances en la construcción de género y su institucionalidad, las cuales se han desarrollado en un marco de relativa escasez de recursos públicos, ante un crecimiento económico inestable y una menor disponibilidad de ingresos provenientes del petróleo, atendiendo a principios económicos de equilibrio y sustentabilidad en las finanzas públicas y criterios de racionalización en el uso de los recursos públicos, tales como la eficiencia, eficacia y economía (austeridad y disciplina presupuestarias). Este marco económico se interrelaciona con el propósito social del combate a la pobreza, lo que ha influido para que la mayoría de los gastos etiquetados para las mujeres y la igualdad de género provengan de programas de atención a la pobreza o se destinen a mujeres que se encuentran en esta situación.

Lo anterior implica una tensión conflictiva entre la igualdad de género y los principios de racionalización de los recursos públicos. Se propone atender las desigualdades entre mujeres y hombres en situación de pobreza, y si bien se satisfacen algunas necesidades prácticas, al mismo tiempo se generan o profundizan desigualdades en otras dimensiones de las relaciones de género, al trasladar costos financieros de la implementación de los programas al trabajo de las mujeres, con lo que se agudiza la división sexual del trabajo. Así también, en los gastos destinados para proyectos productivos se han retomado los roles tradicionales de las mujeres para lograr la eficiencia y eficacia de los recursos públicos dirigidos al combate a la pobreza, sin considerar, como principio rector, la atención de las desigualdades de género.

En el marco legal, en la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (SHCP, 2006b) subyace una idea de desigualdad de género como una desigualdad en la distribución de los recursos públicos, lo que en conjunción con la implementación de un presupuesto por resultados y desempeño ha implicado que los gastos se asignen a mujeres y a la igualdad de género con indicadores de resultados y procesos que reflejen la

eficiencia y la eficacia del gasto público, sin plantearse como un objetivo prioritario la igualdad de género.

Estas situaciones, así como la falta de posicionamiento político de la perspectiva de género entre los tomadores de decisiones, limitan y obstaculizan un avance más consolidado en el proceso de construcción de un presupuesto de género y su institucionalización, como medios para impulsar la igualdad entre mujeres y hombres.

No obstante estas limitaciones, los factores de carácter macro no son los únicos determinantes. En el contexto de desarrollo de la democracia, el análisis de los procesos muestra que la participación de las feministas y mujeres en pro de la igualdad de género también ha sido fundamental, por lo que nuestro reto es ampliar la organización de las mujeres, socializar la importancia de la construcción de los presupuestos de género y la participación de las mujeres en este proceso, así como continuar trabajando en el análisis de los programas presupuestarios y de los contextos macros; realizar evaluaciones de los avances en los procesos de transversalidad y de la igualdad de género, así como la creación de nuevas estrategias y herramientas que permitan ir superando las limitaciones y obstáculos identificados.

Bibliografía

- Aguilar Luis, 2010, *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*, México, Fundación Friedrich Nauman por la Libertad.
- Arellano, David et al., 2004, "México: Reformas al sistema presupuestal", en David Arellano, coord., *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, pp. 453-503.
- Ayala, José, 2000, *Mercado, elección pública e instituciones: Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM.
- Budlender Debbie y Rhonda Sharp, 1998, *¿Cómo realizar un análisis de presupuesto sensible al género?: Investigaciones y prácticas contemporáneas*, Reino Unido, Secretaría de la Mancomunidad Británica/AUSAID.
- Budlender, Debbie and Guy Hewitt, 2002, *Gender Budget Make more Cents. Country Studies and Good Practices*, Reino Unido, Commonwealth Secretariat.

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), 2008, "Distribución del ingreso y desigualdad en México: Un análisis sobre la ENIGH 2000-2006", México, Cámara de Diputados (CEFP/009/2008).
- Cevallos, Ana Ruth, 2010 [tesis de maestría], "Distintos escenarios de la incidencia del impuesto al valor agregado (IVA) en el ingreso de los hogares con jefatura femenina y masculina en México", México, Flacso.
- Comisión Económica para América Latina (Cepal), 1998, *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, Santiago, Chile, Organización de las Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 2010, "Informe de pobreza multidimensional en México, 2008", México, Coneval, octubre.
- Correa, María Eugenia, 2005, "México: La crisis fiscal del Washington Consensus", en Irma Manrique y Teresa López, coords., *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM, pp. 139-154.
- El Colegio de México, 2006, "Observatorio de Género y Pobreza", 2006, México, Colmex/Unifem/Sedesol/Indesol/Inmujeres.
- Elson, Diane, 1998, "Programme Assistance and Gender: A Log Frame Synthesis", *Workshop on Integrating Gender Issues in Programme Aid, Sector Investment Programmes Market Reform and other Forms of Economic Policy Assistance*, París, OCDE, 6 y 7 de mayo.
- Elson, Diane, 2004, "Engendering Government Budgets, in the Context of Globalization(s)", *International Feminist Journal of Politics*, vol. 6, núm. 4, diciembre, pp. 623-642.
- García Magdalena y Magdalena Huerta, 2007, *La experiencia de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados en materia de presupuestos pro equidad de género*, México, LX Legislatura-CEAMEG (Colección Políticas y Presupuesto Público para la Igualdad entre Mujeres y Hombres).
- Guerrero Juan Pablo y Fernando Patrón, 2000, "Manual sobre la clasificación administrativa del presupuesto federal en México", *Programa de Presupuesto y Gasto Público*, México, CIDE.

- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), 2008, “Proigualdad. Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012”, México, Inmujeres.
- Manrique Irma, 2005, “La política tributaria en la reforma fiscal: Propuestas y contradicciones”, en Irma Manrique y Teresa López, coords., *Política Fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM, pp. 69-102.
- Martínez, Concepción, 2002, “El Programa de Ampliación de Cobertura y el presupuesto federal: Un acercamiento al paquete básico de los servicios de salud desde la perspectiva de género”, proyecto *Fortaleciendo la incidencia de mujeres líderes en presupuestos públicos con enfoque de género*, Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia/Fundar, Centro de Análisis e Investigación.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1996, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*, Nueva York.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2008, “Aumento de los precios de los alimentos: Hechos, perspectivas, impacto y acciones requeridas”, en “Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: Los Desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía”, Roma, FAO, 3 al 5 de junio.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2007, “Una nueva política fiscal y tributaria para México. Nota de política” (mimeo), Departamento de Economía-Centro para Política y Administración Tributaria.
- Poder Ejecutivo Federal, 1997, *Segundo informe de gobierno*, México, D. F., Presidencia de la República.
- Poder Ejecutivo Federal, 2007, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, D. F., Presidencia de la República.
- Ruiz Nápoles, Pablo, 2011, “El Poder Legislativo y la política fiscal en México”, en Alicia Bárcena y Osvaldo Kacef, coords., *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina. Reflexiones a partir de una serie de estudios de caso*, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 335-351 (Colección Documentos de Proyectos).

- Secretaría de Gobernación (Segob), 2001, *Ley del Instituto Estatal de las Mujeres*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., Segob, 12 de enero, primera sección, pp. 2-11.
- Secretaría de Gobernación, 2006, *Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., Segob, 2 de agosto, primera sección, pp. 2-9 (última reforma publicada en el DOF el 6 de marzo de 2012).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 1999, *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2000*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., SHCP, 31 de diciembre, segunda sección, pp. 1-37.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2000, *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2001*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., SHCP, 31 de diciembre, primera sección, pp. 1-49.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2002a, *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., 1 de enero, SHCP, primera sección, pp. 1-48.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2002b, *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., SHCP, 30 de diciembre, segunda sección, pp. 1-48.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2003, *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., SHCP, 31 de diciembre, primera sección, pp. 1-100.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2004, *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., SHCP, 20 de diciembre, primera y segunda sección, pp. 2-262.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2005, *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., SHCP, 22 de diciembre, primera sección, pp. 3-108.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2006a, *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., SHCP, 28 de diciembre, segunda sección, pp. 1-49.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2006b, *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., SHCP, 30 de marzo, primera sección, pp. 3-39 (última reforma publicada en el DOF el 9 de abril de 2012).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2007, *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2008*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., SHCP, 13 de diciembre, cuarta sección, pp. 1-112.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008, *Decreto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 2009*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., SHCP, 28 de noviembre, tercera sección, pp. 1-128.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2009, *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., SHCP, 7 de diciembre, tercera sección, pp. 1-128.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2010, *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., SHCP, 7 de diciembre, cuarta sección, pp. 1-128, quinta sección, pp. 1-43.
- Sharp, Rhonda, 2001, "Economía y política de la auditoría de presupuestos gubernamentales según sus efectos de género", *Investigación Económica*, México, vol. LXI, núm. 236, abril-junio, pp. 45-76.
- Sharp, Rhonda, 2003, *Budgeting for Equity. Gender Budget Initiatives within a Framework of Performance Oriented Budgeting*, Nueva York, Unifem.
- Sharp, Rhonda y Ray Broomhill, 2002, "Budgeting for Equality: the Australian Experience", in *Feminist Economic*, Houston, vol. 8, núm. 1, pp. 25-47.

III

DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS

Capítulo 6¹

Sinergia feminista para los derechos humanos de las mujeres

Marcela Lagarde y de los Ríos

Si hubiera que definir la democracia podría hacerse diciendo que es esa sociedad en que no sólo es permitido sino exigido el ser persona (Zambrano, 1992).

Introducción

Este trabajo tiene el propósito de construir un marco general de análisis a partir de los derechos humanos de las mujeres, para mostrar la violación reiterada de éstos mediante la aprobación de leyes en 18 estados –en las cuales se personifica al embrión antes de nacer–, así como la falta de avance en la aprobación de leyes y/o políticas públicas que garanticen estos derechos, a pesar de asumir discursos igualitarios. De esta forma se destaca la tensión entre estos espacios geopolíticos y los significativos avances en materia de los derechos de las mujeres en el ámbito nacional, y en el contexto de retroceso de los derechos reproductivos y sexuales

¹ *Nota de las editoras.* Más que una investigación académica, este capítulo es una reflexión analítico-política basada en la experiencia de una vida de militancia política, activismo feminista, excelencia profesional en la investigación académica desde la perspectiva de género y una participación en la arena formal de la política mexicana. La autora es una destacada actora del feminismo académico mexicano y latinoamericano, distinguiéndose por el desarrollo de nuevas categorías analíticas y su contribución al análisis feminista durante toda su carrera. También se nutre del aprendizaje como legisladora en el Congreso mexicano, donde promovió y coordinó la primera Comisión Contra el Femicidio, contribuyendo así al avance de la tipificación de este delito en la jurisprudencia del país.

se propone la organización y transformación social mediante la sinergia feminista y progresista.²

Los derechos humanos de las mujeres

Es un acierto que el tema y el horizonte de esta obra sean la causa feminista de los derechos humanos de las mujeres porque constituyen el paradigma actual de los diversos feminismos en nuestra tierra y en el mundo.

Contribuir a ampliar el consenso social a estos derechos, impulsar las reformas jurídicas que requieren y los cambios estructurales en la economía para salir por fin de la economía liberal y depredadora conducen a convertir derechos formales en derechos activos y prácticos, y lograr que impregnen nuestra vida cotidiana, lo que conlleva a cambiar la cultura.

Trastocar las relaciones de género al caminar hacia la cooperación entre los géneros con la eliminación de jerarquías, desigualdades y discriminaciones es, de manera sucinta, la agenda con la que las feministas nos proponemos contribuir a un viraje social, a impulsar el desarrollo con sentido social equitativo y una democracia social, política y jurídica, cuyo propósito es eliminar las desigualdades, los modos de vida miserables, la sociedad marcada por la violencia, la impunidad y la injusticia.

Necesitamos orientar nuestros esfuerzos hacia la sinergia, convergencia del sentido ético igualitario del desarrollo social y económico comprometido para alcanzar la igualdad y una democracia real, amplia y participativa, plural y dialógica. Esta sinergia *entre desarrollo y democracia* es la vía feminista, no mágica, hacia la superación de los estragos que vivimos. Se trata de un desarrollo humano sustentable, no depredador; respetuoso y potenciador de las personas, las comunidades, el entorno social y ambiental, el patrimonio cultural tangible e intangible; preservador de la diversidad y la especificidad no limitante, pero comprometido con la

² En este trabajo se consideran las siguientes acepciones de articulación y sinergia (*sinergia*, del griego *synergia*, cooperación): 1) colaboración de varios órganos en una función; 2) acción coordinada de cosas o personas que colaboran para realizar determinada función o tarea, complementándose o potenciándose unas a otras (Moliner, 2006). *Articulación*: 1) acción de articular, 2) unión de dos cosas o piezas, de un utensilio o un organismo que permite el movimiento relativo de ellas. *Articular*: acción de unir dos o más cosas de modo que ambas o una de ellas puedan girar alrededor de la línea de unión (Moliner, 2006).

superación de la pobreza y la miseria, las desigualdades, la discriminación y la violencia. Se trata del desarrollo para alcanzar el país que anhelamos, las vidas que deseamos vivir, y que potencie la solidaridad y la cooperación como principios fundadores de cualquier relación.

En México, esta hora está signada por procesos ominosos contra las mujeres, por la violación sistemática de sus derechos humanos como género. Al mismo tiempo, le dan su impronta los esfuerzos acumulados de movimientos y causas feministas y de causas y movimientos democratizadores que han logrado avances parciales en la transformación de las mujeres en *sujeto pactante de un nuevo pacto social y del pacto en el Estado*. En este entorno nefasto, cada una, al implicarse, trastoca su vida y se convierte en *sujeto de su vida* como *ser-para-sí*.

Es lamentable el panorama nacional, mirado desde una perspectiva de género (“con gafas de género”, diría nuestra querida Graciela Hierro). En México se violentan de tal manera los derechos de las mujeres que aún no logramos el reconocimiento de unos cuantos derechos aislados, maltrechos, limitados y disminuidos de unas pero no de otras, siempre escatimados por los poderes patriarcales; pero impulsamos además el reconocimiento progresivo del conjunto de derechos humanos de todas; derechos universales e integrales, indivisibles, intransferibles. Esa es nuestra encrucijada.

La brecha de desigualdad entre mujeres y hombres, convertida en diferencia sexual y en usos y costumbres, se abre cada vez más, y en un lenguaje de actualidad nos dicen, desde los poderes patriarcales, que es insuperable debido a la crisis estructural del neoliberalismo. Voluntades convertidas en condicionantes tautológicas, sobremetafísicas. El irrespeto a la dignidad y la integridad de las mujeres caracteriza todos los ámbitos desde la vida privada hasta todos los espacios y actividades públicos, incluidas las esferas académica, civil, política, cultural y artística.

Desde hace tres lustros, México es conocido en el mundo por el caso emblemático del feminicidio en Ciudad Juárez, Chihuahua. Y eso que la mayor parte de la gente no sabe ni los medios difunden que no sólo Ciudad Juárez, sino todo Chihuahua, ocupó el sexto lugar en feminicidios en el país, antecedido por Nayarit, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, y tuvo casi la misma tasa de homicidios culposos que el Distrito Federal (CESF, 2012),

y que en el Estado de México el fenómeno es devastador tanto como en Morelos y otras entidades. Tampoco se sabe que el feminicidio es sólo la punta del *iceberg* de la violencia múltiple a la que estamos sometidas estructuralmente las mujeres.

En el sentido común prevalecen varias interpretaciones ideológicas que crean el “velo de la desigualdad inmanente”: postulan un origen biológico, natural o divino, o remiten a nuestra idiosincrasia la desigualdad de género, y por ello aparece como inmutable o intocable. Hay quienes se benefician de la desigualdad, la discriminación y la violencia contra las mujeres, de tal manera que las aprueban, o quienes, al colocar en la naturaleza o la divinidad la génesis de esta enajenación, aunque no estén de acuerdo, se definen impotentes para cambiar las cosas.

En algunos espacios laborales, económicos, políticos y académicos se cree que sólo unas mujeres están en condiciones de desigualdad. Se piensa que sólo algunas viven violencia y discriminación; por ejemplo, las mujeres pobres, las migrantes, las campesinas, las marginadas y excluidas, las que tienen discapacidades (y sólo discapacidades muy evidentes), las ignorantes y faltas de educación, las eufemísticamente llamadas “trabajadoras sexuales” (o, peor aún, “sexoservidoras”), las víctimas de trata, las mujeres presas, las indígenas; es decir, la mayoría de las mujeres y los hombres no tienen una conciencia de género moderna. A pesar de la evidencia de las condiciones de desventaja por ser mujer al haber competido para ingresar en la escuela y el mundo laboral, se cree sinceramente que no hay desventaja; que si se lo han ganado ha sido a pulso; se cree que las demás no pueden o no están porque no se esfuerzan.

La autora preguntó a diputadas y diputados si pensaban que había alguna relación entre el feminicidio en México y el hecho de que las diputadas sólo representaran 22 por ciento del total, y los hombres, un aplastante 78 por ciento. La inmensa mayoría no consideró que la desigualdad de género de las mujeres —que es sólo una de tantas— tenía algún impacto en su incidencia política, en la vida de las otras mujeres en el país o en la situación de género de las otras mujeres. Las diputadas se veían a ellas mismas como entes autónomos intocados por la condición de género. Muchas de ellas, siendo mujeres, no reconocen la necesidad de impulsar los derechos de su género. Su conciencia se caracteriza por el velo de la

igualdad o el velo de la desigualdad natural, creada o evolutiva de las mujeres en relación con los hombres. Se sienten ajenas a los movimientos civiles de mujeres y feministas, a pesar de que no estarían donde están sin los movimientos que en su momento exigieron y crearon condiciones para la educación de las mujeres, el trabajo remunerado, la sexualidad informada, el acceso a la participación política a través del voto y luego la posibilidad, muy remota todavía, de ser elegibles por méritos, a cargos públicos.

La mayoría de los hombres tratan a las mujeres con displicencia, siempre y cuando no signifiquen competencia para ellos. Aprovechan la tradicional subordinación de las mujeres y la actualizan en el mundo público, donde predomina una estricta jerarquía de género.

En la esfera privada, las mujeres idénticas (Amorós, 1985) son intercambiables, sustituibles tanto para los hombres explícitamente conservadores, como entre los progresistas, e incluso de izquierda, o hasta entre antiheteropatriarcales, los pro equidad y los pro igualdad, los pro feministas o los que se atreven a llamarse feministas. Para las mujeres lesbianas, el espacio público alberga obstáculos y desventajas dobles así como nichos de participación y desarrollo más abiertos que en los territorios familiares o comunitarios. En las aulas –espacios o laboratorios en que debería preponderar el pensamiento complejo, histórico, innovador y conocimientos científicos de punta–, la innovación es cuesta arriba en el campo de género y, en otros ámbitos, no se da con perspectiva de género.

Violación al derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia y a los derechos y libertades sexuales y reproductivos

Se han aprobado 18 reformas a las constituciones estatales cuyo contenido es garantizar la vida desde la concepción y también una iniciativa en el Congreso federal para reformar la *Constitución* general de la república, como si México fuera un país con un Estado religioso-patriarcal. Habría que cambiar la *Constitución* y eliminar de ella su contenido de igualdad y libertad de derechos y garantías individuales y libertades fundamentales. Tendríamos que hacer una revolución para defender la *Constitución*, que cumplirá 100 años y hoy es vanguardia frente a los 18 retrocesos equivalentes a más de dos siglos.

En una situación caracterizada por esos y otros hechos oprobiosos y en espacios cargados de rechazo, desconocimiento y resistencia al avance de los derechos humanos de las mujeres en el marco jurídico y su concreción en una política de Estado, las leyes son saboteadas, no se cumplen. No pueden aplicarse a cabalidad porque los procesos están inconclusos o no corresponden con el sentido y los objetivos de quienes las impulsaron. Varios estados no cuentan con leyes locales en materia de derechos humanos de las mujeres, ni reglamentos o mecanismos para su aplicación. Por ello y por falta de interés y voluntad política no es posible concretar las políticas públicas y de gobierno que contienen. Por otro lado, las leyes no se aplican porque en el proceso jurídico-político ha habido resistencias frente a los derechos de las mujeres y la transformación de éstas en sujeto de la ley. El antagonismo contra los derechos humanos y la ciudadanía de las mujeres se ha evidenciado en conflictos, tortuguismo y simulación institucional de quienes están a cargo del impulso y la ejecución de las leyes.

El mecanismo elegido para violar y simultáneamente expropiar derechos humanos a las mujeres ha sido directo e indirecto. En esta fase del proceso, aparentemente no se legisla en forma directa contra sus derechos sexuales y reproductivos. La finalidad de dichas reformas es desmontar esos derechos de las mujeres, eje vertebrador del conjunto de sus derechos humanos: categoría sexogenérica que marca la condición humana y la ciudadanía de las mujeres. Estas reformas, de inspiración fundamentalista vaticana, garantizan el derecho a la vida de los llamados no nacidos, desde la concepción o desde la fecundación, lo que implica incorporar a una constitución laica una visión religiosa implícita en el concepto *concepción*. No se trata de una noción científica sino de una creencia religiosa. Además, se introduce en algunas constituciones que el llamado “no nacido” tendrá derechos como si fuera nacido. Nombrar como *no nacido* implica enunciar en negativo a una supuesta persona, un sujeto y, además, atribuirle derechos *como si* hubiera nacido, lo que contradice la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” (ONU, 1948), aprobada hace 60 años, plenamente vigente en nuestro país, y que a la letra dice: “Todos los seres humanos *nacen libres e iguales* (cursivas de la autora)”. De acuerdo con la filosofía de los derechos humanos, éstos se adquieren

al nacer. Antes de eso, quien siempre debería tener derechos humanos reconocidos es la mujer.

Eliminar derechos fundamentales de las mujeres al otorgárselos al producto de la gestación las coloca fuera de la condición humana. Con ello se asigna calidad de persona nacida, condición y derechos humanos al producto, lo que atenta contra la dignidad, la libertad, la autonomía, la salud, el desarrollo personal y la calidad de vida de las mujeres. Aten-ta también contra la igualdad genérica. Dotar de derechos al producto conlleva una contradicción inaceptable: un producto genéticamente *xx* tendría derechos humanos; en cambio, las mujeres nacidas, personas su-jetos de derecho, carecerían del reconocimiento de sus derechos, de su condición humana y como sujetos jurídicos. Además, se impone a las mu- jeres vivir procesos propios como el embarazo, que deben ser vividos en libertad. El embarazo, que ocurre en el cuerpo y la vida de las mujeres, es dotado de un superpoder por encima de su persona, voluntad y decisión. La asignación de derechos y poderes al producto genera un antagonismo entre la mujer y el producto que anula la condición humana y la ciudadan-ía de la mujer al establecer una supremacía humana del producto sobre la mujer cosificada y deshumanizada mediante esta relación política de dominación. En síntesis, se le coloca como objeto sexual, sin subjetividad humana, y al producto se le protege de la acción posible de la mujer. Con ello se confiere investidura de sujeto a un producto de la sexualidad de las mujeres que no es autónomo.

En ningún momento se alude al derecho de los hombres a intervenir en esta expropiación y no aparecen éstos y sus instituciones como sujetos políticos de esta infamia. Se trata sólo de cada mujer deshumanizada, con el producto humanizado, de un conflicto moral planteado desde una perspectiva religiosa en el que la mujer encarna el mal, y las instituciones vigilantes de impedirle su maldad actúan para salvar a ambos.

Una acción jurídica de esta magnitud contra las mujeres no tiene pre- cedentes en México. Incluso en el pasado se legisló y se reconocieron causales para la interrupción del embarazo. Nunca se había recurrido a incluir en las constituciones estatales del país una política sexual patriar- cal con este sesgo misógino fundamentalista. Por el contrario, el pasado legislativo se caracteriza por un parcial y fragmentario avance de algunos

derechos de las mujeres. Esa ha sido la característica de la relación entre el derecho hegemónico y las mujeres. La tendencia que impulsa al Estado laico y el laicismo en la cultura ha permitido avances. En cambio, esta oleada de reformas es una respuesta política y puede ser interpretada como un *hasta aquí* a los avances parciales en la construcción jurídico-política de la ciudadanía y la condición humana de las mujeres. Y no sólo de las mujeres en México, sino en lo que el Vaticano considere su territorio en todo el mundo.

Ambas, ciudadanía y condición humana, son el fundamento ineludible de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres a partir de la especificidad genérica y no de su negación. La condición de sujeto jurídico-político de las mujeres se basa en el reconocimiento de su condición de género y en el rechazo de cualquier forma de discriminación y violencia.

Aún estamos a tiempo de detener esta agresión y poner un alto a esta transformación reaccionaria de nuestro orden jurídico, y contribuir a refrendar los derechos constitucionales de las mujeres en México, mostrar la acción anticonstitucional que se ha cometido, contribuir a que no suceda más y restituir los derechos conculcados a las mujeres.

Resultan asombrosas la diligencia y la rapidez con las que 17 congresos estatales han legislado contra el derecho de las mujeres a decidir, garantizado en el artículo 4º de la *Constitución* general de la república. La urgencia por aprobar estas reformas contrasta con la tardanza, la falta de profesionalismo y de rigor jurídico con que han actuado varios congresos ante su deber de elaborar la legislación local que debería estar en concordancia con la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2007). En este sentido, las reformas constitucionales se pueden ver como una forma de ejercer *violencia institucional* contra las mujeres de los estados correspondientes y de colocar a las mujeres en México en una nueva situación de desigualdad. Es un atentado contra los derechos humanos de las mujeres y la democracia. El artículo 18 de la misma ley estipula que la violencia institucional consiste en:

los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o

impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los distintos tipos de violencia (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2007).

Se requiere, entonces, impulsar la *sinergia feminista* en un proceso de diálogo plural y participativo con instituciones académicas, organizaciones civiles de mujeres, feministas y de defensa de los derechos humanos.

Discursos violentos, prácticas violentas

Los discursos gubernamentales y hegemónicos son cada vez más violentos: en México todo se *combate*. Mucha gente –incluso demócrata, pro derechos civiles y humanos– está en su *trinchera*. Al trabajar o planear cumple con *estrategias* y debe *derrotar a algún enemigo*. De manera sobresaliente, el gobierno federal está en *guerra* contra algo o alguien: el narcotráfico, el llamado crimen organizado, las mafias y otras calamidades. Se está en *guerra* también contra el analfabetismo y la pobreza. En su nombre diseñan impuestos a los pobres para combatir la pobreza. También se *combaten* virus como el AH1N1 y la influenza. En el colmo, se *combate* la violencia contra las mujeres. Además del discurso autoritario y machista de claro contenido patriarcal, prevalecen prácticas de gobierno violentas, militaristas y represoras.

En esta parte del mundo no se vive en favor de algo sino contra algo o alguien, y luego se afirma que, a pesar de lo amenazante y riesgoso del método que seguramente dejará víctimas, se hace uso de la violencia para salir adelante. Nada se previene, todo se ataca. No se identifican las causas sociales de los grandes problemas nacionales. Se les trata como inevitables y sólo se busca *combatir* algunos efectos nocivos de la compleja problemática social o de las necesidades básicas de millones. No se tocan estructuras de corrupción y violencia porque sobre ellas está cimentado el profundo y caótico estado social.

En el mar de palabras que envuelve este estado de cosas, la violencia contra las mujeres se esfuma y en el escenario quedan nítidamente confrontados hombres legales contra ilegales, institucionales contra delinquentes;

militares, policías diversos contra expolicías y soldados desertores o corruptos y mafias, todos ellos contra quienes rompen “el orden”.

Desde hace tiempo, en diversas entidades del país vivimos con retenes, patrullajes y operativos militares en funciones de policía y toques de queda. Vivimos entre acciones belicosas, crímenes, enfrentamientos y muertes violentas, represión policíaca y militar que conlleva la violación de los derechos humanos e impunidad y, desde luego, vivimos en desapego y nos alejamos cada vez más del Estado democrático de derecho. Más allá del discurso, en tres años han sido ejecutados 28 000 hombres y más de 4 000 mujeres. Ellas no estaban en guerra; han sido asesinadas mayoritariamente por hombres, quienes, al parecer, estaban en guerra contra esas mujeres.

Paradigma jurídico de los derechos humanos de las mujeres

Ante estos retrocesos en materia de vigencia de derechos humanos de las mujeres, las feministas exigimos el fin de la violencia, la impunidad y la injusticia; reafirmamos nuestro compromiso con la legalidad democrática y apelamos a la vigencia del estado democrático de derecho, desde luego, con el Estado laico.

Las leyes que con dificultades hemos construido no se aplican plenamente porque los procesos que se requieren para ello están inconclusos, son débiles o no corresponden con su sentido y sus objetivos. Ya son décadas de movimientos sociales, acciones políticas, cambios sociales y de mentalidades, así como de la emergencia de corrientes que impulsan una cultura jurídico-democrática. Organizaciones y personas críticas plantean que algunas leyes son letra muerta sin reconocer la complejidad política de procesos y mecanismos para lograr su aplicación institucional. Desconocen también las diversas vías de construcción de la exigibilidad de los derechos que tutelan.

Es importante sopesar que las organizaciones civiles feministas y de mujeres hemos respondido, en ocasiones, de manera tardía, localista y desarticulada, a los procesos de elaboración y aprobación de las leyes y, en muchos casos, no hemos intervenido; es decir, no hemos ejercido una interlocución política articulada para impulsar civilmente leyes y políti-

cas de calidad. Tampoco lo han hecho otros protagonistas cuya identidad democrática no abarca aún la construcción de los derechos humanos de las mujeres.

Nosotras, las feministas, decimos “no más violaciones de nuestros derechos”, y cada mujer debe decidir qué hacer con su vida en libertad. Se afirma que la embestida conservadora se debe tanto a la aprobación del derecho de las mujeres a la interrupción del embarazo hasta las 12 semanas en el Distrito Federal y su configuración en el derecho a la salud, así como al fallo de constitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo cierto es que es un *hasta aquí* patriarcal y autoritario al avance, aún parcial, de la construcción jurídica y social de la condición humana de las mujeres; de la igualdad sustantiva entre éstas y los hombres a partir de la especificidad genérica y no de su negación; la condición de sujeto jurídico-político de las mujeres a partir de su especificidad; de su ciudadanía basada en el reconocimiento de la condición de género; y el rechazo de cualquier forma de discriminación y violencia contra las mujeres como presupuestos de su ciudadanía plena, todo ello en el mundo y la subjetividad de millones de mujeres en México. Más aún, millones de mujeres y hombres asumimos la condición humana de las mujeres.

Cinco leyes aprobadas después de 2000 contienen una perspectiva de derechos humanos y, en particular, de los derechos humanos de las mujeres:

- *Ley General para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* (Segob, 2000).
- *Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación* (Segob, 2003).
- *Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres* (Segob, 2006).
- *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (Segob, 2007).
- *Ley para Prevenir y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las víctimas de Estos Delitos* (Segob, 2012).

Estas leyes responden a la emergencia de las mujeres; los pueblos y las personas indígenas; los individuos con capacidades limitadas; las personas

que viven racismo o sectarismo; las que redefinen su orientación sexual y de género; las que sufren desigualdad, discriminación y violencia por lo que son, por su condición e identidad y como nuevos sujetos en el escenario social que no han sido reconocidos por su especificidad.

La emergencia de nuevos sujetos trastoca la concepción moderna androcéntrica, eurocéntrica, que definía al sujeto como síntesis de conceptualizaciones supremacistas. Al reconocer la diversidad e incluir *la diferencia* y *la especificidad* como condición de los diversos sujetos (de la historia, del derecho, social, de la ciudadanía, sexual, del deseo, etcétera), se modifican las nociones estereotipadas de los individuos –mujeres y hombres–, las clases sociales, los géneros y los sexos, los grupos de edad y las generaciones, los grupos étnicos y nacionales.

El conjunto de leyes referidas comparte el fin de abatir la desigualdad y la violencia de género, las diversas discriminaciones que vivimos las mujeres por género, clase, etnia, opción o preferencia sexual, edad, capacidades y necesidades específicas y creencias. El sentido de estas leyes es garantizar, proteger y hacer exigibles los derechos humanos de las mujeres, precisamente porque en México prevalecen estructuras patriarcales en la sociedad, el Estado y la cultura que contienen la desigualdad, la discriminación y la violencia contra las mujeres como formas de trato, relación y posición normales, aceptables y en constante renovación social e institucional. Esa marca patriarcal impide garantizar el bienestar de las mujeres, el acceso a oportunidades de desarrollo y participación democrática y la libertad de las mujeres.

Tras décadas de procesos parciales que en México y en el mundo han significado un relativo progreso de una visión moderna y democrática sobre las mujeres y los hombres, en el lapso de unos años –a través de recorridos civiles, institucionales y de movimientos particulares– culminaron con la aprobación y entrada en vigencia de estas leyes; sin embargo, ni siquiera quienes las hemos promovido e impulsado conocemos sus contenidos ni su incidencia y articulación posibles o, si los conocemos, asumimos estas leyes en forma separada y aislada, como si no tuvieran relación entre ellas.

La mayoría de las mujeres las desconocen y no han sido informadas de sus derechos. Su difusión ha sido muy limitada; no han sido traducidas

a los 56 idiomas de origen prehispánico que hablan las mujeres indígenas ni las instituciones impulsan su difusión y enseñanza. Por eso, el papel pedagógico de las leyes no se cumple, así como tampoco el desarrollo de la conciencia ciudadana de las mujeres. La cultura jurídico-democrática carece de instrumentos fundamentales.

Dichas leyes contienen definiciones estructurales articulables:

- Invertir jurídica y legalmente de derechos humanos a las mujeres e integrar estos derechos a su ciudadanía.
- Eliminar la desigualdad, la discriminación y la violencia que definen la vida de las mujeres y, además de hacer tortuosa su vida personal, dan un profundo contenido antidemocrático a la sociedad mexicana y son obstáculos para el desarrollo social y la democracia.
- Todas responsabilizan al Estado de garantizar los derechos y lo dotan de mecanismos legales y jurídicos para establecer políticas de Estado, avanzar en la eliminación de obstáculos y crear las vías de acceso de las mujeres a oportunidades, bienes, recursos y derechos.

Es evidente la necesidad de reformar instituciones y el funcionamiento del Estado para que sea capaz de garantizar la vigencia de los derechos humanos de las mujeres. Para eso se requiere un gran movimiento civil de defensa y promoción de los derechos humanos de las mujeres capaz de hacer esa paradigmática transformación. El 30º aniversario de la CEDAW es una ocasión propicia para considerar que en sólo tres décadas este organismo se ha convertido en el referente de millones de mujeres movilizadas en el mundo en pos de nuestros derechos; en norma para la gobernabilidad democrática; en conjunto de indicadores para evaluar el adelanto moderno de las mujeres, de los países y todas las configuraciones de la globalidad; en comunidad de visiones sobre la democracia, el desarrollo y la paz.

Necesidad de la sinergia feminista

Hoy tenemos una necesidad urgente: la sinergia, como encuentro dialógico entre mujeres definidas por identidades diversas marcadas por la

educación y las actividades laboral y profesional; definidas por el ámbito de nuestra incidencia civil o por las ideologías del espectro político. Sinergia, como encuentro plural y dialógico entre ciudadanas, mujeres de base, aquellas que están en los gobiernos y tienen responsabilidades de género que ejecutar, y mujeres políticas que pueden estar en cualquiera de las posiciones señaladas, además de las que ocupan en los partidos políticos.

Es preciso que quienes concordamos con visiones feministas del mundo y de la vida, que nos hemos dedicado a temas, niveles de análisis, prácticas políticas, ámbitos y redes diversas, hagamos el esfuerzo de articular visiones y acciones en pos de superar lo fragmentario y excluyente. Es la sinergia del encuentro en el que fluyen, entre nosotras –desde la diversidad y la pluralidad–, capacidades creativas, imaginación colectiva, voluntad de conocimiento y decisión de acción conjunta.

La sinergia requiere la capacidad de mirar holísticamente la problemática, la coyuntura, la historia del tiempo largo secular y las historias de los breves tiempos de nuestras vidas. El momento actual es apremiante y sólo es un instante del tiempo secular.

Filosofía política feminista

El paradigma de los derechos humanos de las mujeres es el desarrollo, la democracia y la paz. Nuestra articulación política es la construcción concertada de los derechos humanos de las mujeres y la defensa de los avances parciales de los derechos reales.

Se necesita una sinergia holística para remontar la mirada y la movilización civil y política sobre cada derecho particular y lograr el enlace y la articulación de la perspectiva integral de los derechos humanos de las mujeres. Para avanzar se requiere el esfuerzo de resistir cuando y donde no tenemos fuerza e incidencia necesarias. Se trata de rebelarnos contra todo aquello que conculque la dignidad, la integridad, la libertad, la seguridad y la vida en paz de las mujeres.

Se requiere una sinergia para impulsar juntas el adelanto equilibrado y el empoderamiento de las mujeres. Por eso hablamos de articular un tipo de desarrollo con un tipo de democracia. Se trata de lograr que lo hagamos cada vez más mujeres con fuerza e incidencia, con influencia ética

y política. Que logremos llevar a la cultura cotidiana, la cultura popular y la cultura de todos los círculos particulares y de todos los grupos, clases y categorías sociales, desde las rancherías hasta las ciudades, la mirada, los valores y el horizonte del feminismo, que no sólo nos sirven a las mujeres sino a todos, al país, al mundo.

Por eso nos planteamos la sinergia para el empoderamiento social e institucional de las mujeres, para que seamos protagonistas de aquello que nos involucra y, con nuestra capacidad política, podamos imprimir la visión de los derechos humanos de las mujeres a la sociedad, el Estado, la cultura y las mentalidades y subjetividades emergentes. Lo inaceptable para las fuerzas fundamentalistas es nuestra condición.

Sinergia feminista-sinergia nacional

Las mexicanas llevamos un siglo haciendo conciencia, desarrollando subjetividades y, con nuestra propia experiencia, hemos abierto espacios y creado otros. Nos hemos colado por fisuras. Si bien se han conseguido derechos y recursos en favor de las mujeres, aún hace falta la ampliación de maneras de ser y estilos de vida que implican el respeto al género femenino, la renuncia de los hombres a sus privilegios y poderes de dominio como la violencia o la subsunción de las mujeres al servicio de sus vidas. Es ineludible un compromiso explícito y público de los hombres que estén dispuestos a entablar un diálogo sinérgico entre ellos y las mujeres en favor del adelanto de éstas y de la igualdad entre mujeres y hombres. Ello significa también estar en favor de una transformación radical de la condición masculina de género, de tal manera que, en un ejercicio democrático de vida, los hombres renuncien a dañar a las mujeres, a abusar, a explotar o a conculcar su condición equivalente.

La gravísima situación del país es una oportunidad para usar nuestra fuerza ética y política como feministas para convocar a una sinergia nacional, a un gran pacto de fuerzas, organizaciones, redes, personas grupos y pueblos. El feminismo es la más importante contribución consciente de las mujeres, como género, a la civilización y el adelanto de una humanidad libre, igualitaria, justa y pacífica. Es un aporte a la posibilidad de imaginar que las diversas formas de violencia son evitables y erradicables,

siempre y cuando se creen estructuras equitativas y promovedoras de la igualdad y la ciudadanía universal en libertad.

Los derechos humanos son el contenido, la materia más preciosa de la condición humana de las mujeres. *Humana* es la más bella palabra de nuestra lengua, renovada por el feminismo tanto como ha sido renovado el mundo por este paradigma. El vocablo *humana* está en el centro histórico y simbólico de esta concepción del mundo y expresa una nueva categoría de género distinta de las conocidas. *Humano*, hombre, mujer. *Humana* ha sido enunciada por mujeres que, al ser quienes somos, deconstruimos, desmontamos, desaprendemos, innovamos y conservamos. Creamos para deliberar nuestras vidas y nuestro mundo (Lagarde, 1996).

¡Por la vida y la libertad de las mujeres!

Bibliografía

- Amorós, Cecilia, 1985, *Hacia una crítica de la razón patriarcal*, Barcelona, Anthropos.
- Lagarde, Marcela, 1996, "Identidad de género y derechos humanos: La construcción de las humanas", en Laura Guzmán Stein y Gilda Pacheco, comps., *Estudios básicos de derechos humanos*, tomo IV, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp. 85-125.
- Molliner, María, 2006, *Diccionario de uso del Español*, Madrid, Gredos.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1948, "Declaración Universal de los Derechos Humanos", en *Orden jurídico nacional*, México, D. F., Secretaría de Gobernación, en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2000.pdf>>, consultado el 18 de julio de 2014.
- Secretaría de Gobernación (Segob), 2000, *Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., Segob, tomo DLX, núm. 19, 29 de mayo, pp. 2-10, en <http://www.dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=2055514>, consultado el 9 de octubre de 2013.
- Secretaría de Gobernación, 2003, *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., Segob,

11 de junio, en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262.pdf>>, consultado el 18 de julio de 2014.

Secretaría de Gobernación, 2006, *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, en *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., Segob, tomo DCXXXV, núm. 2, 2 de agosto, pp. 2-9, en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4926719&fecha=02/08/2006>, consultado el 9 de octubre de 2013.

Secretaría de Gobernación, 2007, *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., Segob, tomo DCXLI, núm. 1, 1 de febrero, pp. 2-17, en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4961209&fecha=01/02/2007>, consultado el 9 de octubre de 2013.

Secretaría de Gobernación, 2012, *Ley para Prevenir y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de Estos Delitos*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., Segob, 12 de junio (última reforma publicada el 19 de marzo de 2014), en <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_prevenir_erradicar_sancionar_trata.htm>, consultado el 18 de julio de 2014.

Zambrano, María, 1992, *Persona y democracia. La historia sacrificial*, Barcelona, Anthropos.

Capítulo 7

Disciplinar los cuerpos: Género y educación sexual en la escuela

Gabriela Rodríguez

Empecemos por ubicar que la educación sexual ha sido siempre un conjunto de regulaciones sobre el cuerpo, un saber que cobró un significado político hace poco más de un siglo, cuando se consolidó la invención de la adolescencia. Esta etapa es un discurso inventado por el Estado para disciplinar los cuerpos, en especial los jóvenes: del grupo poblacional que conforma la mano de obra intelectual y manual, de quienes se forman como cuadros técnicos, profesionales o directivos. Se trata de un grupo de edad estratégico para las políticas de Estado. Por eso se creó una etapa como moratoria social. El período de la vida adolescente está vinculado a la condición de estudiante (Kett, 1993). Ser adolescente es ser estudiante, un lujo social, una oportunidad para quienes pertenecen a una clase social que puede mantenerles más años en la escuela y que les permite posponer la edad del matrimonio y el trabajo remunerado. Entre las diversas consecuencias de la creación de la adolescencia hay que señalar que llevó a situar en un estatus de subordinación a las/os adolescentes frente a los padres, maestros, ejecutivos y líderes políticos, lo cual condujo a discriminar a las personas menores de edad y, paralelamente, llevó a subrayar las desigualdades sociales y de género, así como a negar la sexualidad de adolescentes, en especial de las mujeres.

En este trabajo se presenta una breve revisión teórica del concepto de adolescencia y de la sexualidad. Más adelante se aborda la diversidad de adolescencias en ámbitos urbanos y rurales de México. El segundo apartado trata sobre los agentes reguladores de la sexualidad, la incidencia del tema de género, violencia y sexualidad en el currículo escolar del país y,

finalmente, se cierra con una exposición de las intervenciones políticas relacionadas con la sexualidad de los adolescentes.

La aproximación al tema es desde un lugar de incidencia directa en la educación sexual que la autora ha desarrollado por más de 30 años, empezando en el Consejo Nacional de Población al participar como psicóloga educativa en el primer plan nacional de educación sexual de 1978, cuando por primera vez había que capacitar a las maestras y maestros de las escuelas públicas para manejar los nuevos contenidos de los libros de texto que abordaban directamente los temas de la pubertad, la reproducción y la prevención de embarazos. Además había que involucrar a los médicos y profesionales de la salud y preparar a las promotoras rurales del recién creado DIF, redes locales de jovencitas que al final del sexenio anterior había formado Esther Zuno de Echeverría. La experiencia posterior de la autora de este trabajo se dirigió a buscar la incidencia desde las organizaciones civiles. Entonces hubo oportunidad de brindar capacitación y producir materiales de educación sexual para públicos muy diversos. Como había que enfocarse en el rezago, desarrolló el estudio etnográfico “La noche se hizo para los hombres”, lo cual le permitió acercarse a la comprensión del cortejo y la sexualidad entre jóvenes rurales de una zona cañera al sur del estado de Puebla, además de alcanzar el grado de maestra en Antropología Social en la Escuela Nacional de Antropología e Historia (Rodríguez y De Keijzer, 2001).

La adolescencia

La literatura sobre los cambios fisiológicos y psicológicos del adolescente es amplia. Conviene siempre distinguir los cambios biológicos conocidos como *pubertad* respecto de los psicológicos, los cuales se han basado principalmente en la teoría psicoanalítica. Desde esta última aproximación se identificará la adolescencia como una etapa crítica para el desarrollo individual que implica la separación de las figuras paternas y el proceso para reafirmar la personalidad y la identidad sexual (Blos, 1986). Es además sustancial considerar la psicología culturalista desde el enfoque del famoso texto de Margaret Mead, *Adolescencia, sexo y cultura en Samoa*, que relata su viaje en los años veinte del siglo pasado “a una isla de los

Mares del Sur donde el amor y la tranquilidad estaban a la orden del día” (Mead, 1990:17), el cual la llevó a cuestionar la universalidad de la adolescencia, así como las desigualdades de género en el proceso civilizador del hombre moderno.

En la década de los cincuenta del siglo xx, el trabajo de Erik Erikson (1978) contribuyó de manera sustancial a superar una visión esencialista de la adolescencia y ayudó a articular la interacción de los procesos internos del desarrollo con el orden social externo: “Debemos primero aprender a tratar conjuntamente el hecho de que las psicólogas y los psicólogos están sometidos a leyes históricas, y que los historiadores y los registros históricos están sometidos a las de la psicología” (Erikson, 1978:363).

La adolescencia ha llegado a describirse como una etapa de disputa generacional determinante para el resto de la vida; como una fase del ciclo vital con momentos críticos y dilemas específicos: definir el papel social, clarificar la vocación laboral, académica o profesional, seleccionar pareja y formar una nueva familia. Mientras tanto hay que apaciguar los deseos, canalizarlos hacia el deporte o el estudio, meterlos en algún cajón oscuro, en el fondo del estómago o en algún rincón de la casa. Realmente nadie es preciso al indicar cuál es el lugar donde las/os adolescentes deberían esconder sus deseos sexuales.

La aproximación política a la sexualidad la debemos a los trabajos realizados en los setenta por el historiador y filósofo francés Michel Foucault, quien nos ayudó a ver la plasticidad histórica de la sexualidad, una dimensión que no había sido central para las políticas públicas sino hasta que se conformaron los Estados-naciones, cuando los gobernantes se interesaron en intervenir con regulaciones precisas sobre el cuerpo, a fin de ejercer algún control sobre las migraciones, la dinámica demográfica y las enfermedades de transmisión sexual. Foucault ha ido aún más lejos al cuestionar el mismo discurso científico de la “sexualidad”, el cual reproduce la moral cristiana y ha intentado legitimar una sola orientación sexual como válida y un género como el dominante por encima de otro (Foucault, 1987).

El sociólogo Pierre Bourdieu también nos alertó sobre la manera como en la clasificación por edad y sexo está la cuestión del poder, las formas de imponer límites y de producir un orden ante el cual cada quien debe mantenerse y ocupar su lugar. Es imprescindible tomar en cuenta la

división lógica entre jóvenes y viejos, la arena de disputa que ocurre en todas las sociedades como formas de reservar el patrimonio, la sabiduría y el poder en los segundos (Bourdieu, 1990). El peso político de las regulaciones sexuales exige que el estudio de la sexualidad adolescente tome en cuenta que la dimensión subjetiva es producto de las interacciones sociales. Tal como afirma Jeffrey Weeks (1998:12-14), historiador inglés seguidor de Foucault,

la búsqueda de una verdad única sobre la sexualidad ha llevado a la negación de la diversidad humana y de las opciones y ha convertido los placeres del cuerpo en un secreto indecente. El erotismo sigue despertando ansiedad y confusión lo cual no se debe a que el sexo sea intrínsecamente malo sino al hecho de que es un crisol de sentimientos muy poderosos, la experiencia del sexo es muy subjetiva.

La sexualidad se ha convertido en un factor determinante de la identidad y la subjetividad, es decir, de la propia definición del sí mismo, así como del mundo interno de cada persona. Hablar de subjetividad es referirse a la formación de un mundo propio, los sentimientos y emociones que forman parte del proceso de realizar nuestro propio yo, un mundo interior que puede quedar guardado para sí, relegarse al trasfondo, o bien mostrarse y expresarse intencionalmente a los demás. Las emociones tienen un componente instintivo (genéticamente determinado) y uno aprendido; son, al mismo tiempo, una expresión de la biología y de las creencias (Heller, 1979).

La diversidad de adolescencias

Actualmente es un hecho reconocido que los marcos conceptuales de la adolescencia no se pueden generalizar a todos los territorios, en principio, por las condiciones que deben privar para que se desarrolle, y además porque se han enfocado en describir principalmente al sexo masculino y a los heterosexuales, a las razas blancas y mestizas y a quienes pertenecen a las clases medias. Constance Nathanson (1991) realizó un importante esfuerzo por reconstruir históricamente la adolescencia femenina en Estados Unidos y nos ayudó a comprender de qué manera, hacia finales del

siglo XIX y principios del XX, una amplia proporción de jóvenes hizo que la sexualidad femenina y la reproducción se tornaran en un problema de interés público. Los teóricos de la adolescencia desconocían el distinto acceso de las mujeres a la escolaridad y al empleo, así como la falta de opciones de estudio y trabajo para los jóvenes de estratos económicos precarios.

Dos Méxicos: Dos contextos para vivir la adolescencia

Las vicisitudes de la identidad adolescente se han presentado en México desde el siglo pasado, en la medida en que se fue ampliando el acceso a la educación secundaria y media superior. En las zonas rurales, en los ochenta del siglo XX, la apertura de las telesecundarias fue un factor clave que propició el surgimiento de formas particulares de adolescencia en la mayoría de las comunidades; sin embargo, en las zonas más aisladas y de población indígena pueden encontrarse algunos grupos cuya precariedad no les permite estudiar más allá de la primaria ni vivir un proceso propiamente adolescente. Es un sector sin oportunidades de moratoria social que alcanza actualmente cerca de 10 por ciento de la población.

Dada la persistente desigualdad social, experimentar la adolescencia y la juventud puede vivirse como un período de crecimiento y despliegue personal o, por el contrario, como una etapa de estancamiento del desarrollo individual y familiar. En la actualidad, las/os jóvenes que acceden a la educación media superior no representan ni la mitad de la población y, más allá de esta exclusión, la calidad educativa que se ofrece no es competitiva con los niveles académicos que se disfrutaban en estratos sociales medios y altos o en otros países. En relación con el género, hay que reconocer que las diferencias de escolaridad por sexo se han reducido al uno por ciento en todos los niveles, con excepción del posgrado, donde hay mayoría de varones, y los sectores indígenas, donde el analfabetismo es 50 por ciento más alto entre las mujeres.

Las diferencias estructurales entre mujeres de la ciudad y del campo son grandes y determinan el tipo de sexualidad que se vive, en especial en la segunda década de vida. En 2006, aproximadamente la mitad de las mujeres adolescentes de las poblaciones urbanas no habían completado la educación secundaria, lo mismo que tres de cada cuatro adolescentes

de las áreas rurales. El ritmo de crecimiento en la proporción de mujeres adolescentes con nueve años o más de educación ha sido más acelerado en los estados menos desarrollados, debido al alto rezago que presentaban. Entre éstos se encuentran Quintana Roo, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca y Zacatecas, en donde menos de una de cada cinco mujeres adolescentes tenía dicha escolaridad en 1997, proporción que se elevó a una de cada tres en 2006. Las diferencias en el logro educacional también son notables en las regiones: entre cuatro y cinco de cada diez mujeres adolescentes han completado al menos nueve años de escolaridad en las regiones más desarrolladas: la ciudad de México, Baja California, Coahuila, Nuevo León, Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Jalisco, Estado de México, Sonora y Tamaulipas; mientras que sólo una de cada tres lo ha hecho en Hidalgo, Veracruz, Chiapas, Guerrero y Oaxaca. En 2006, la mitad de las adolescentes de la ciudad de México tenía nueve años de escolaridad, a diferencia de aquellas que viven en Chiapas, Guerrero y Oaxaca, donde sólo una tercera parte contaba con esos años de estudio (Juárez *et al.*, 2010).

Cuesta creer que en el arranque del nuevo milenio no se haya terminado con la centralización de oportunidades que por siglos ha caracterizado al territorio de lo que fue la gran Tenochtitlán. La escandalosa diferencia en los niveles de pobreza, educación y condiciones de vida se expresa también en el comportamiento sexual, marital y reproductivo.

Parecen dos naciones –al menos– dentro de México: para quienes estudian, la adolescencia es una oportunidad de experimentar prácticas sexuales y una vida amorosa antes de unirse en pareja, y para el sector excluido de la educación, tener sexo en la segunda década de vida significa, casi fatalmente, casarse, procrear hijos y tener que ganarse el sustento diario. En el año 2006, 12 por ciento de las mujeres mexicanas se habían casado entre los 15 y 19 años de edad; 16 por ciento de ellas vivían en áreas rurales y 11, en zonas urbanas. El Distrito Federal fue, por mucho, la región con la proporción más baja de mujeres adolescentes alguna vez casadas (6%), mientras que Chiapas, Guerrero y Oaxaca presentan la proporción más alta con 18 por ciento (Juárez *et al.*, 2010).

Por eso ser madre adolescente es un signo de exclusión social. Las jóvenes que experimentan la maternidad antes de los 20 años son las de

estratos bajos, y las madres menores de 15 pertenecen a los muy bajos y, en su mayoría, habitan en comunidades indígenas. En este sector, la maternidad temprana se vive como un destino relativamente aceptable, en tanto nunca se tuvo una mejor opción ni otra disyuntiva de futuro, aunque hay que reconocer que se han estudiado muy poco las percepciones de esas madres tan jóvenes. Las otras adolescentes de sectores urbanos o medios y que tenían mayores expectativas de estudio representan la mitad de quienes se embarazan en la adolescencia y son las que enfrentan embarazos no deseados. En este sector se experimenta la maternidad involuntaria, ya que solamente cinco por ciento, aproximadamente, recurre al aborto; es decir que 95 por ciento de quienes experimentan un embarazo no deseado llegan a ser madres (Menkes y Suárez, 2007).

El último censo (Inegi, 2010) registraba cerca de 700 000 adolescentes embarazadas. En muchas ocasiones, sus padres las empujan a casarse jóvenes para disminuir la carga familiar. Muchas veces, el abandono escolar antecede al embarazo: no abandonan la escuela por esta causa sino que dejan de estudiar para unirse o casarse y tener hijos.

La situación se explica también por la transición demográfica del país. En las últimas décadas se ha reducido la base de niños y niñas de la pirámide de población y se ha ensanchado el grosor de los grupos juveniles. Hoy tendríamos que estar disfrutando del llamado bono demográfico: el *momentum* con el mayor número de jóvenes de nuestra historia. Cualquier política sensata tendría que haber aprovechado la reducción significativa de la tasa de dependencia poblacional que vendría, para invertir en la educación y la productividad de las/os jóvenes mexicanas/os, quienes hoy se ubican en plena etapa laboral. La llegada de millones de adolescentes a la edad reproductiva ocurre en un escenario caótico de la política social y económica y de inseguridad, y está visto que el Estado no se ha ocupado en cubrir las necesidades de la generación del siglo XXI y la somete a una prolongada y permanente situación de angustia, marginación y violencia.

La tasa de fecundidad adolescente es también reflejo del abandono de la juventud y de una práctica sexual alejada del apoyo institucional. Hay que tomar en cuenta que iniciar la vida sexual entre los 15 y 19 años es una práctica general y global; es un patrón de todos los países y estratos económicos. Antes ocurría en edades menores, como todavía

sucede hoy en los grupos marginados. En México, la mitad de las mujeres inician su vida sexual antes de cumplir 20 años y la proporción de hombres es mayor, aunque con motivaciones distintas: la procreación no es la principal meta para tener sexo; las chicas se inician por espontaneidad, romanticismo, amor y necesidad de compañía; los hombres refieren un impulso irreflexivo, por placer y satisfacción sexual. Las que enfrentan embarazos no deseados son chicas con mayores expectativas; se embarazan porque tienen confusiones: creen que no se pueden embarazar en un solo encuentro sexual; desconocen la etapa fértil de su ciclo menstrual; no traen anticonceptivos porque temen ser descubiertas por sus padres, sienten que se pierde espontaneidad al utilizarlos, y otras tienen parejas que no los usan o no quieren que ellas los utilicen. Una encuesta del CRIMM aplicada a estudiantes de las secundarias de municipios marginados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí, Veracruz y Tamaulipas encontró que 8.6 por ciento de las alumnas y 27 por ciento de los alumnos realizan trabajo remunerado además de estudiar. Del total de encuestadas/os, 80 por ciento han recibido educación sexual en la escuela, aunque de calidad cuestionable: saben que el condón previene embarazos e infecciones de transmisión sexual pero tienen muchas confusiones respecto del funcionamiento y uso de los métodos anticonceptivos; 90 por ciento de las/os estudiantes no saben cómo utilizar las pastillas—la mitad de ellas/os creen que se deben tomar cada vez que se tienen relaciones—; desconocen cuándo se usan los inyectables y tampoco saben cómo practicar el ritmo. Además, 75 por ciento de las/os jóvenes utilizarían la píldora de anticoncepción de emergencia sin saber bien a bien su uso. La tercera parte está de acuerdo en que aborte una mujer embarazada por violación, y más de la mitad, cuando la vida de la madre esté en peligro o tenga sida. A menor edad hay mayor aprobación del aborto y se recurre más al Internet para buscar información. La mayoría desea de dos a tres hijos, excepto las que ya son madres; éstas dicen que un hijo es suficiente (Chávez *et al.*, 2010).

Adolescencia rural

Como se señaló, en las áreas rurales se han documentado procesos de adolescencia emergentes, los cuales están muy ligados a la extensión de las

secundarias y, más bien, de las llamadas telesecundarias. Un estudio etnográfico que realizó la autora de este trabajo hace 10 años en una comunidad cañera al sur del estado de Puebla expone toda una etapa adolescente bien diferenciada entre las/os campesinas/os, sujeta a un conjunto de normatividades para regular el comportamiento de quienes tienen entre 11 y 17 años de edad. El primer marcador está ligado a la pubertad, pero la frontera final es más difusa: suele cerrarse al terminar la telesecundaria o al migrar a otras ciudades o hacia Estados Unidos. Lejos de una visión idealizada de la adolescencia, las/os adolescentes rurales experimentan procesos de crecimiento social mientras sobreviven a miserias económicas y psicológicas bajo normas y resistencias diferenciadas por sexo que se expresan claramente en la sexualidad y los procesos de cortejo. Hay una liberación parcial de responsabilidades laborales de los varones, que se relaciona con un período de preparación en la escuela secundaria y pospone unos años su compromiso mayor con el trabajo productivo y el inicio de las relaciones conyugales; sin embargo es un hecho que, en las comunidades agrícolas de México, las diferencias de género son drásticas: los muchachos pueden colaborar con sus padres en los cultivos, yendo a trabajar de manera eventual como peones, jornaleros o albañiles; en tanto, las jóvenes asumen responsabilidades importantes en la producción de traspatio y en tareas domésticas, incluyendo el cuidado de sus hermanitos y bebés de la familia extensa.

Las jornadas laborales de las/os adolescentes se interrumpen mientras van a la escuela secundaria, una oportunidad que no tienen quienes pertenecen a familias más pobres. El espacio escolar y la cancha de básquetbol se han convertido en lugares recreativos para desarrollar amistades y noviazgos, con los cuales no contaban las generaciones anteriores; sin embargo, las regulaciones sexuales siguen apoyándose en la división sexual del trabajo y el patrimonio y en las precarias condiciones materiales. Una visión subordinada de la mujer frente al varón, de depositaria de las tentaciones de la carne, una valoración negativa del deseo femenino y la desnudez son ideas que se refundan constantemente a través de normas familiares y escolares, así como en rituales y mensajes de agentes religiosos. Curas, monjas, misioneros y rezadoras promueven los mensajes de la castidad femenina directamente y con renovadas estrategias: coros juveniles

en las misas, obras de teatro juveniles, bailes y carreras de guadalupanos; en los confesionarios se prescriben penitencias, ciertamente leves, a quienes han tenido relaciones premaritales. Pautas semejantes se difunden en discursos indirectos por parte de las madres, padres de familia, comadres y maestras de la telesecundaria. Más que la idea de pecado, “hacerse de un buen marido” es la preocupación y la razón sustancial que las madres argumentan para proscribir las relaciones sexuales de las hijas solteras. En tal sentido, se comprende que las regulaciones religiosas y seculares están subordinadas a las necesidades más pragmáticas de alianza. Además existe el matrimonio o unión “temprana” como una estrategia de supervivencia mínima, ante la cual los padres, lejos de molestarse, las promueven para poder librarse de una hija (Rodríguez y De Keijzer, 2001).

Sin embargo, transformaciones económicas estructurales están removiendo las bases de todo un sistema patriarcal. El cambio de valor de las tierras, ligado al fracaso agrario y la pobreza permanente, está erosionando el poder económico de los hijos varones al heredar la tierra, situación que empuja a los jóvenes a buscar trabajo estacional en otras parcelas y a emigrar, con lo cual ganan independencia respecto de los padres y abuelos. La pobreza obliga también a la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, con lo cual ellas están adquiriendo una mayor responsabilidad y, al mismo tiempo, esto sienta las bases para una autonomía que a mediano plazo contribuye a un mayor control sobre sus vidas y sus cuerpos (Mummert, 1994).¹

Agentes reguladores de la sexualidad

Las máximas o regulaciones sexuales varían según las épocas y las circunstancias, y han dependido de la importancia que las sociedades otorgan a la religión y al papel del Estado, así como de las normas matrimoniales, la fuerza del consumo y las industrias culturales. Las ideas, las creencias, la moral sexual y el propio contenido de las reglas cambian con la historia. Con la formación de los Estados-naciones, las iglesias dejaron de tener primacía como reguladoras de la sexualidad. En las sociedades democráti-

¹ En la región central de México se ha documentado también el mayor margen de acción y decisión de las mujeres rurales que realizan trabajo extradoméstico (Mummert, 1994).

cas, las familias y las instituciones del Estado tomaron el control principal sobre la sexualidad. Destaca el papel de la escuela y las instituciones de salud, aunque, en las últimas décadas, los medios de comunicación electrónica cobran importancia sustancial.

En México, la difusión de la información preventiva sobre salud sexual ha partido de las escuelas, pero también de centros de salud y hospitales adonde acuden las mujeres a controlar sus embarazos y partos, principalmente. Pero las ideas sobre el noviazgo, el valor del amor y el erotismo se abordan mínimamente en esos espacios públicos. Se trata de temas que se han extendido principalmente a través de la música y los medios masivos de comunicación, aun en comunidades rurales. La música es el espacio de la sexualidad libre y global; las baladas románticas, la música grupera, las rancheras y el *rock* en español, en esa secuencia de importancia, es lo que más escuchan las nuevas generaciones (SEP e IMJ, 2000).

Sexualidad en los medios

Aun en las áreas rurales se observa cómo las/os jóvenes toman modelos estéticos, lenguaje y modos de expresión sexual de la música, el cine y la televisión. La influencia más obvia de los medios electrónicos está en los emblemas que utilizan y la estética con la cual marcan sus diferencias respecto de los adultos. Se trata de un proceso selectivo y creativo de afirmación frente a los adultos, que podemos relacionar con la conformación de identidades juveniles contemporáneas. Los jóvenes toman prestados elementos del lenguaje, gustos musicales y detalles del arreglo personal de grupos juveniles urbanos y cantantes gruperos, de los grupos de *rock* quebradito, así como de baladistas y artistas de la televisión y del cine. Apropiarse de esos modelos estéticos parece simbolizar una intención de vida contemporánea y diferente de las generaciones anteriores, y los modelos también se utilizan como instrumentos para anticipar los actos de conquista y expresar emociones sexuales. De los mensajes sobre el cortejo y la sexualidad que llegan, se toman principalmente las ideas que más se ajustan a las costumbres del lugar y que pueden aplicarse o adaptarse a los procesos de cortejo que las/os jóvenes están viviendo. Se rechazan aquellas situaciones que no tienen consonancia con la vida cotidiana de

la comunidad y se significan como la otredad: “eso que ocurre allá no pasa acá”. Aunque admiran a las estrellas de la televisión, no admitirían esas encrucijadas y aventuras amorosas que ocurren en su vida privada, y que conocen porque las han leído en las revistas: “las actrices tienen aventuras sexuales”. Para las mujeres jóvenes, las escenas eróticas de las telenovelas y de las películas representan los únicos referentes de valoración positiva del placer femenino y los acercamientos sexuales. A juzgar por lo que dicen jóvenes y adultos de ambos sexos, ahí han aprendido a hacerse novios, a besar y a abrazar; para otros, las escenas eróticas y los videos pornográficos –que también circulan entre los migrantes– han sido una fuente de aprendizaje para saber “cómo se hace el amor” (Rodríguez y De Keijzer, 2001).

Hoy hay que reconocer que desde la revolución sexual de los sesenta y setenta del siglo xx, la música es el origen de los derechos sexuales juveniles, dando sentido a una práctica sexual dentro del noviazgo sin fines matrimoniales. En particular hay que señalar la liberación del embarazo para las mujeres, porque dicho movimiento coincidió con la comercialización de la píldora anticonceptiva. Unas décadas más tarde, hacia los noventa, se empezaron a reconocer esas prácticas como ejercicio de los derechos humanos.

En las zonas urbanas, las generaciones del siglo xxi heredan los productos de esa revolución sexual, lo que les permite ejercitar actitudes reflexivas y un discurso colectivo contestatario, que en ocasiones puede ser también de obediencia y adaptación ante las regulaciones generacionales y de género. Hoy circulan identidades juveniles globales en los medios, el cine, la televisión y la música. El Internet muestra una diversidad de formas de ser mujer y de ser hombre; se combina la pluralidad de lenguas y culturas, con lo cual se han hecho más fluidos y cambiantes los símbolos de lo femenino y lo masculino. Muy probablemente, la mayor apertura en las regulaciones sociales, el vestido, el baile y las formas estéticas masculinas y femeninas que muestran las nuevas generaciones está vinculada con esa diversidad de contactos culturales que favorecen los medios electrónicos de comunicación, un intercambio que enriquece las visiones sobre el género y que puede contribuir a superar algunos de los rasgos de desigualdad; sin embargo, hay todavía exclusión en el acceso a los medios

electrónicos, en especial el Internet, pues solamente en las áreas urbanas y las cabeceras municipales de algunas zonas rurales, las/os jóvenes acceden a este medio tan potente.

Sin embargo, las contradicciones parecen insuperables, el mensaje universal que está normando la comunicación en los medios es el sujeto de consumo. Hoy las/os jóvenes del mundo *compran su identidad de género*; sus patrones de consumo se vinculan con las marcas y las mercancías, aunque con un acceso muy desigual según su inserción social. Un mínimo compromiso se observa en las industrias culturales por fomentar en la audiencia la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres o de las/os adolescentes; no se forman audiencias críticas, politizadas ni autónomas. Parece que los dueños de los medios no están interesados más allá de entretener y vender, lo que transforma una ética sexual tradicional en una ética de consumo.

Secularización del sexo

Otro fenómeno que fue paralelo a la producción de culturas juveniles es la concreción de procesos de secularización del sexo. De acuerdo con el historiador Jeffrey Weeks (1998), esta secularización es la distancia progresiva entre la vida sexual y los valores religiosos, que ocurre aun entre creyentes.

La separación de la esfera de la religión respecto de la vida sexual, la política y los problemas sociales se muestra en la “Encuesta juvenil 2005” (SEP, INEGI e IMJ, 2006), aplicada a jóvenes de 12 a 29 años de zonas rurales y urbanas.

En el cuadro 1 se exponen las respuestas a la pregunta sobre la influencia de las creencias religiosas en sus actitudes. Como se observa en el cuadro, la juventud mexicana presenta un complejo perfil cultural: es muy religiosa y secular a la vez; además muestra actitudes de prevención sexual mejores que las de generaciones anteriores. Más de la mitad ha recurrido al condón, un dispositivo que está proscrito en la doctrina a la que se adscribe la mayoría, aunque sabemos que no lo utilizan siempre ni de la mejor manera, lo cual se relaciona con las dificultades para hacer descender la tasa de embarazos no deseados y la lucha contra el VIH/

sida. En cierta manera podemos comprender que el proceso de secularización sexual fue impulsado por las campañas de planificación familiar y la comercialización de las tecnologías anticonceptivas, o bien que estas últimas tuvieron entrada ante la tendencia de secularización que ya venía acompañando los procesos de modernización. La aceptación de anticonceptivos entre las mujeres rurales católicas, quienes conocen las normas religiosas que los prohíben por boca directa de los párrocos y sacerdotes que las visitan, es como una conciliación pragmática que resulta de una diferenciación entre creencias religiosas, necesidades familiares y normas eclesiales. Las primeras se viven como creencias incuestionables; las segundas, como una realidad material precaria e innegable; y las terceras, como normas frente a las cuales se puede obedecer o disentir. Se trata de sujetos morales que construyen códigos individualizados, seres humanos que no tienen por qué caracterizarse por una consistencia idealizada entre creencias, necesidades y comportamientos (Rodríguez y De Keijzer, 2001).

CUADRO 1. Creencias religiosas y sexualidad en jóvenes de 15 a 29 años (porcentaje)

| Creencias y prácticas | Sí | No |
|---|------|----------------------|
| Creer en la virgen de Guadalupe | 89 | |
| Creer en el pecado | 78 | |
| Son católicos | 84.4 | 45 (no practicantes) |
| Han usado condón alguna vez | 53.2 | |
| Influyen sus creencias religiosas en las actitudes sobre sexualidad | | 75.2 |
| La Iglesia es su fuente de información sobre sexualidad | 1 | |

Fuente: "Encuesta juvenil 2005" (SEP, INEGI e IMJ, 2006).

Género y sexualidad en la escuela

En el currículo de enseñanza básica se inició la educación sexual en 1975 con temas referentes a la pubertad, la reproducción humana y la planificación familiar, y no fue sino hasta el año de 1997 cuando se incluyó por

primera vez el tema del género y el erotismo en el programa de ciencias naturales del quinto grado de primaria. La lección se tituló “Las oportunidades para mujeres y hombres deben ser las mismas [...]”. Desde hace poco más de 10 años, un libro de texto de circulación nacional ilustra con claridad las transformaciones corporales de niñas y niños durante la pubertad; trata de las relaciones sexuales, las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, así como de la equidad de género y la tolerancia. En la unidad de cultura preventiva del libro de sexto grado se abordan los problemas de la adolescencia, el embarazo no deseado, y las relaciones, la prevención y la salud sexuales de manera integral. Esos libros han ayudado a abrir el diálogo de los padres de familia con sus hijos respecto de estas cuestiones, aunque el tema de la comunicación familiar sigue siendo un reto en nuestro medio (SEP, INEGI e IMJ, 2001).

En la secundaria, el plan de estudios profundiza los temas de género, particularmente en los programas actuales de formación cívica y ética, en los que se busca que el alumnado reconozca la importancia de la equidad de género en las relaciones entre hombres y mujeres, así como la promoción de su autonomía y el ejercicio de las libertades; que se analicen los estereotipos que obstaculizan la equidad; que se comprenda la diversidad de adolescencias y se reconozcan las actitudes que deterioran y obstaculizan una convivencia igualitaria, menos violenta y más justa, entre los sexos. El programa oficial de segundo grado de secundaria contempla como objetivo el conocimiento de los derechos sexuales, un tema que está en muy pocos programas educativos del mundo.

Más allá del currículo formal, y mucho antes de que la categoría de género se enunciara en los planes y programas de estudios, ha sido inevitable que la escuela forme a hombres y mujeres diferencialmente y reproduzca los valores e ideas de masculinidad y feminidad que existen en el entorno cultural. Por eso hay que reflexionar sobre el “currículo oculto” e invertir mucho en el cambio de actitudes que se promueven en el aula y el espacio escolar.

Recientemente han cobrado actualidad los estudios sobre el acoso escolar. Una encuesta de la Secretaría de Educación Pública muestra porcentajes muy preocupantes de abuso y angustia del alumnado en planteles de educación media superior; la incidencia de violencia verbal en la

población masculina alcanza casi la mitad del total de estudiantes. Llamamos también la atención altos porcentajes de sentimientos de tristeza en ambos sexos, pero que se reportan con mayor proporción en la población femenina (SEP, 2008).

La información sobre anticonceptivos, uno de los temas más elementales que debe incluir toda educación sexual, ha sido difundida principalmente por las/os profesoras/es –según afirman las/os jóvenes mexicanas/os– y, en segundo lugar, por los médicos y el personal de salud. Los logros más evidentes se observan en el conocimiento y el comportamiento preventivos. En la actualidad, casi 80 por ciento de los adolescentes conocen el condón y las pastillas anticonceptivas; una tercera parte ha recibido información sobre la anticoncepción de emergencia, y más de 90 por ciento sabe que el condón es una doble protección: contra embarazos e infecciones sexuales. En cuanto al uso del preservativo hay una fuerte relación con el tipo de vínculo que se basa en el grado de confianza que ellos le tengan a la mujer, así como de las expectativas de ellas respecto de su compañero. A veces no se utiliza con parejas “confiables”. Mientras que las mujeres relacionan su uso como medida para evitar el riesgo de embarazo, los varones lo vinculan con la prevención de infecciones sexuales. Con gran ambivalencia, ellas consideran poco comprometido al novio que siempre utiliza el condón, pues demuestra que “sólo busca su placer” y no quiere comprometerse ante un posible embarazo. Los hombres lo utilizan más con parejas circunstanciales y cuando sospechan que pueden contagiarse de alguna infección de transmisión sexual. Dentro de esta lógica, el uso del condón con la pareja estable resulta contradictorio, y todas estas contradicciones explican la inconsistencia en el uso del preservativo (Rodríguez *et al.*, 1995).

El VIH/sida es la quinta causa de muerte entre hombres adolescentes, y la cuarta entre los varones de 20 a 24 años, en tanto que no ocupa un lugar destacado como causa de mortalidad entre las mujeres, aunque esa tendencia está cambiando. La diferencia se ha relacionado con la mayor frecuencia sexual y el mayor número de parejas sexuales que tienen los hombres, así como con la prevalencia del sida entre aquellos que tienen sexo con otros hombres, que es un patrón de la epidemia en la región (INEGI, 2006).

En los grupos indígenas, los estudios sobre sexualidad son escasos. La epidemia del sida ha representado una oportunidad para iniciar algunos estudios sobre prácticas y diversidad sexuales. Guillermo Núñez (2010) menciona algunos trabajos antropológicos sobre los mushes del istmo de Tehuantepec, los hombres tojolabales de las cañadas chiapanecas, las experiencias homoeróticas entre los tarahumaras, entre otros. En esos estudios se ha encontrado que las migraciones y la pobreza son factores de mayor vulnerabilidad al VIH y hay evidencias de la importancia de la condición étnica y la discriminación étnico-racial para entender la vulnerabilidad al VIH en hombres indígenas: su condición ha traído una falta de acceso a la educación sexual y la prevención, así como la dificultad de acceder a servicios de salud. Se ha documentado también que la erotización del cuerpo de personas de grupos racializados se expresa en el abuso de las redes de pederastas o pornógrafos de menores de edad que migran con fines laborales a las zonas turísticas (Núñez, 2010).

Violencia en la etapa adolescente

La cultura sigue promoviendo la violencia y el abuso del alcohol como forma de prestigio masculino. Los hombres no violentos, que huyen de los golpes y quieren hablar para arreglar los asuntos son calificados de “afeminados” o “débiles” y son presionados a actuar violentamente. La violencia de género se ejerce desde el noviazgo, tiene presencia en 60 por ciento de ese tipo de relación y, en muchas ocasiones, se vincula con el consumo de alcohol. Así mismo, 76 por ciento de los novios y las novias son víctimas de violencia psicológica; 15 por ciento sufre violencia física (de este grupo, 61 % son mujeres y 46 %, hombres); además, 16 por ciento de las novias han sido víctimas de violencia sexual por parte de su novio (INEGI e IMJ, 2007).

Otros fenómenos, como el incremento en el consumo de alcohol y drogas, suelen acompañar la violencia y la irresponsabilidad sexual. La violencia ligada al narcotráfico y su filtración en mandos políticos ha venido a complicar el cuadro. Hoy los jóvenes identifican más a un narcotraficante como Ismael Mayo Zambada que a un medallista olímpico. Ser joven en el México actual es sinónimo de incertidumbre. Las estadísticas

señalan los accidentes como primera causa de muerte de jóvenes de ambos sexos; la segunda causal en hombres son las agresiones. En el año de 2003, entre la población joven, 62 por ciento de las defunciones de hombres y 31 por ciento de las de mujeres fueron violentas (INEGI, 2003). El gran reto de la población juvenil de nuestro medio es vivir la inseguridad y la vulnerabilidad como sentimientos permanentes y definición esencial de su mundo interno.

Las intervenciones políticas

La historia de la sexualidad no es una simple historia del control; también es una historia de oposición y resistencia frente a los códigos morales. Las formas de reglamentación moral hacen surgir culturas de resistencia y movimientos conservadores o retardatarios. Ha habido una serie de movimientos políticos que buscan avanzar en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, destacándose, en el siglo XX, los grupos de mujeres y las feministas. Además, investigaciones históricas recientes documentan movimientos de reforma sexual vinculados con campañas en favor de los derechos de la diversidad sexual: los movimientos modernos de gays y lesbianas tienen antecedentes que se remontan al siglo XIX en países como Alemania y Gran Bretaña, y en México se originan hacia los sesenta del siglo pasado. Hoy se identifican, en el ámbito nacional e internacional, como el movimiento LGBTI (de lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transgénero, transexuales y estados intersexuales). El marco de las repúblicas ha dado entrada a la interacción de líderes, activistas y gobernantes que sustentan posiciones de resistencia o reacción, o posturas políticas formales; se abren procesos de interlocución, incidencia política y hasta de colaboración directa, trabajo conjunto y diálogos más o menos civilizados, dependiendo del grado de democracia y del grado en que se ejerza la libertad de expresión en cada territorio.

Hay también movimientos retardatarios. Weeks identifica una nueva derecha internacional con una agenda explícita de educación sexual. En México vivimos una clara polarización geopolítica, que ubica de un lado a los líderes eclesiales, los políticos conservadores, los empresarios y los dueños de los medios; del lado opuesto, como movimientos de resistencia,

se posicionan quienes defienden los derechos humanos, la democracia y ciudadanía de las instituciones, los derechos de las mujeres y de la comunidad LGBTI. Las redes internacionales de la nueva derecha se han fortalecido en nuestro continente hasta obligar a que las elites actúen dentro de esos dos polos, obligándolas a identificarse y desmarcarse de posiciones ideológicas a la vez que fuerzan la construcción de políticas públicas contrastantes.

En la arena política mexicana, el territorio está partido en dos. Desde la década de los noventa, México no sólo se caracteriza por el reforzamiento de políticas económicas neoliberales, sino por la erosión del Estado laico. Unos años antes de que se realizara la Conferencia Internacional de Población en El Cairo y la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, México restablece, en 1991, las relaciones con el Vaticano y promulga la *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público* (Segob, 1992), la cual reconoce derechos políticos a los ministros religiosos. En 20 años, la influencia de lo religioso en la esfera pública se viene acrecentando y ha estancado el aterrizaje de los programas de acción de las conferencias internacionales y, aún más, se ha llegado al extremo de retroceder en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos.

En los años subsiguientes, en vez de capacitar a los maestros y crear materiales de apoyo para enseñar esos temas tan emergentes del nuevo programa de estudios, el gobierno de transición intentó echar atrás el programa y eliminar los libros de texto. En el estado de Guanajuato se llegaron a quemar varios de éstos por las imágenes de la pubertad y la referencia a la anticoncepción de emergencia. Desde el año 2000 no ha habido voluntad política para apoyar la educación sexual ni la formación de maestros. Los trabajos de capacitación docente se han apoyado en organizaciones civiles, con acuerdos de colaboración con funcionarios de segundo y tercer nivel del sector. Desde la presidencia, la primera dama publicó un libro de educación para padres de familia que promovía la abstinencia sexual y negaba la importancia del uso del condón, aun para los adultos padres de familia. Más tarde se censuró la "Cartilla nacional de salud para adolescentes", que distribuye la Secretaría de Salud en todo el país, porque incluía la promoción del condón y la anticoncepción de emergencia.

La situación se radicaliza y presiona hacia una política de contraste, mientras la federación reduce la inversión. En la capital del país se vienen desarrollando programas gubernamentales de vanguardia, políticas que colocan en prioridad la política social, la laicidad del Estado y los derechos sexuales y reproductivos. La ciudad de México es la única demarcación donde los derechos sexuales y reproductivos se ejercen y cuentan con reconocimiento jurídico: en 2007 se autoriza el acceso al aborto por decisión de la mujer, y en 2009, el matrimonio entre personas del mismo sexo.

Algunos indicadores de impacto muestran ya efectos del contraste. Por primera vez en cuatro décadas la “Encuesta nacional de la dinámica demográfica (Enadid)” (Inegi, 2009) señala un retroceso en el uso de los anticonceptivos por parte de las adolescentes del país. En el grupo de edad de 15 a 24 años, su utilización declinó a 53 por ciento en 2006, una proporción cinco puntos más baja que la registrada en 1997. Las necesidades de anticoncepción no satisfechas entre las mujeres casadas de 15 a 24 años son elevadas y están aumentando: de 23 a 31 por ciento, de 1997 a 2006. En números absolutos, entre las mujeres mexicanas de 15 a 19 años, cerca de 835 000 han tenido un hijo a los 18 años o más jóvenes y, al comparar las encuestas de 1997 y 2006, se hace evidente un incremento de dos por ciento en las mujeres que fueron madres antes de los 18 años (Juárez *et al.*, 2010). El Distrito Federal fue la única región del país donde no bajó el uso de anticonceptivos, y ahora que ya han accedido más de 60 000 mujeres al aborto legal por decisión, no solamente se van a reducir los embarazos no deseados sino también el número de madres adolescentes.

Conclusiones

En el nuevo milenio, la *idea de adolescencia* ha permeado casi todo el territorio nacional, incluyendo las áreas rurales por la vía de las telesecundarias y el acceso a los medios de comunicación. La idea de posponer la maternidad y lograr una mayor formación es un ideal muy generalizado en las mujeres; sin embargo, como se ha expuesto en este trabajo, las crisis de identidad y las disputas generacionales adquieren muy distintos perfiles según los territorios y las oportunidades de vida. En el norte de México, las condiciones económicas son mejores que en el sur; sin embargo, al

interior de las entidades se reproducen los distintos estratos y condiciones sociales, así como el rezago. Además, la creciente influencia del sector eclesial y del conservadurismo de las elites políticas que han accedido a las más altas esferas del poder federal han ensombrecido las transformaciones del género, el acceso a la educación sexual y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, en especial en las zonas marginales urbanas y rurales, donde el empobrecimiento, la migración internacional y el crimen organizado son un caldo de cultivo para violentar los derechos sexuales y reproductivos.

Aunque las nuevas generaciones conocen más sobre su cuerpo y las prácticas preventivas, prevalecen la desigualdad de género y la moral sexual. La sexualidad no ha dejado de ser un conjunto de reglas y normas —algunas tradicionales y otras nuevas— que impiden vivirla con plenitud en la adolescencia, y ejercer la vida sexual como un derecho sigue siendo un lujo de clase. Entre los estratos precarios e indígenas, las decisiones sobre el cuerpo de las mujeres siguen descansando en otros. Sin dejar de reconocer los avances curriculares y de los libros de texto de la Secretaría de Educación Pública, es un hecho que las instituciones educativas y de salud no están a la altura de las necesidades de las nuevas generaciones. Además, la información y el debate en las aulas no va más allá de difundir las tecnologías preventivas y se sigue negando el erotismo y violentando los derechos juveniles. El acceso a las nuevas tecnologías ha tenido un efecto contradictorio: abre un espacio de libertad donde el placer sexual es un valor, pero al mismo tiempo ha contribuido a valorar como mercancía el cuerpo y la sexualidad.

Voluntad política es lo que más hace falta en el terreno de la sexualidad, un tema que exige transformar la cultura pedagógica, alertar sobre la discriminación de género y sexualidad en cada una de las aulas de México y en los mensajes que difunden los medios de comunicación. Para que las políticas educativas transformen la cultura institucional se necesitan dirigentes que estén interesados en la calidad de la educación, las condiciones laborales del magisterio, y que comprometan a los medios para hacer un trabajo de educación de masas, porque es indispensable elevar el conocimiento y las opciones de vida de las/os jóvenes de México, algo que en estos tiempos parece un sueño irrealizable.

Bibliografía

- Blos, Peter, 1986, *Psicoanálisis de la adolescencia*, México, Joaquín Mortiz.
- Bourdieu, Pierre, 1990, "La juventud no es más que una palabra", *Sociología y cultura*, México, Conaculta/Grijalbo, pp. 163-173.
- Chávez Galindo, Ana María et al., 2010, "Estudio de diagnóstico nacional sobre el rezago educativo que presentan las madres jóvenes y las jóvenes embarazadas en relación con la educación básica", México, CRIM-UNAM.
- Erikson, Erik H., 1978, *Infancia y sociedad*, Buenos Aires, Paidós.
- Foucault, Michel, 1987, *Historia de la sexualidad I: La voluntad de saber*, México, Siglo XXI Editores.
- Heller, Agnes, 1979, *Teoría de los sentimientos*, Madrid, Fontamara.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), 2003, "Estadísticas vitales", Aguascalientes, México, INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 2006, "Estadísticas vitales", Aguascalientes, México, INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática e Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ), 2007, "Encuesta nacional sobre violencia en el noviazgo 2007", México, INEGI/SEP.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), 2009, "Encuesta nacional de la dinámica demográfica (Enadid)", Aguascalientes, México, Inegi.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010, "Censo de población y vivienda 2010", Aguascalientes, México, Inegi.
- Juárez, Fátima et al., 2010, *Las necesidades de salud sexual y reproductiva de las adolescentes en México: Retos y oportunidades*, Nueva York, Guttmacher Institute.
- Kett, Joseph, 1993, "Descubrimiento e invención de la adolescencia en la historia", *Journal of Adolescent Health*, vol. 14, núm. 8, diciembre, pp. 664-672.
- Mead, Margaret, 1990, *Adolescencia y cultura en Samoa*, Buenos Aires, Paidós.
- Menkes, Catherine y Leticia Suárez, 2007, *¿Es deseado el embarazo adolescente?*, México, CRIM-UNAM.

- Mummert, Gail, 1994, "Cambios en la estructura y organización familiares en un contexto de migración masculina y trabajo asalariado femenino: Estudio de caso en el valle agrícola de Michoacán", en "Seminario Hogares, Familias, Desigualdad, Conflicto, Redes Solidarias y Parentales", Aguascalientes, México, INEGI/Somede.
- Nathanson, Constance, 1991, "The Transformation of Women's Adolescence: 1850-1960, *Dangerous Passage*, Filadelfia, Temple University Press.
- Núñez N., Guillermo, 2010, "Los estudios sobre la disidencia sexual y de género en los pueblos indígenas de México", en Águeda Gómez Suárez, coord., *Culturas sexuales indígenas*, Madrid, Andavira Editora.
- Rodríguez, Gabriela y Benno de Keijzer, 2001, *La noche se hizo para los hombres: Sexualidad en el cortejo entre campesinos y campesinas*, México, Edamex.
- Rodríguez Gabriela et al, 1995, "Mitos y dilemas de los jóvenes en tiempos del sida", en Mario Bronfman et al., eds., *Sida en México, migración, adolescencia y género*, México, IPE.
- Secretaría de Educación Pública (SEP), 2008, "1ª Encuesta nacional exclusión, intolerancia y violencia en las escuelas públicas de educación media superior", México, SEP, abril.
- Secretaría de Educación Pública (SEP), Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) e Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ), 2001, "Encuesta de Juventud 2000", México, SEP/INEGI/IMJ.
- Secretaría de Educación Pública, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática e Instituto Mexicano de la Juventud, 2006, "Encuesta de Juventud 2005", México, SEP/INEGI/IMJ.
- Secretaría de Gobernación (Segob), 1992, *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., Segob, tomo CDLXVI, núm. 11, 15 de julio, pp. 38-44 (última reforma publicada el 25 de mayo de 2011).
- Weeks, Jeffrey, 1998, *Sexualidad*, México, Paidós/PUEG-UNAM.

Capítulo 8

La protección de la vida y el derecho al aborto: ¿Pueden conciliarse?

María Luisa Sánchez Fuentes

Introducción

Las reflexiones compartidas en este capítulo corresponden a la mirada de una activista que forma parte de un movimiento amplio en favor del respeto y reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos, así como desde su experiencia en el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), una organización de la sociedad civil que desde su fundación ha trabajado por el derecho a elegir una maternidad libre y voluntaria y a que sean las propias mujeres quienes decidan. La experiencia de la autora en el tema que aquí se trata, abarca su participación en diversos procesos, avances y retrocesos en México y en diversos países de América Latina.

Este capítulo se centrará en algunos elementos que posibilitaron la despenalización del aborto en la capital de nuestro país, la reacción de los congresos estatales ante este evento histórico, el papel de los partidos políticos y la izquierda, y la convivencia de la protección de la vida prenatal con el derecho de las mujeres a decidir su maternidad ante un embarazo no deseado.

El marco internacional de derechos humanos favorece los derechos reproductivos. En el proceso de avance hacia la liberalización del aborto, México ha participado en la elaboración y ha firmado una serie de tratados y pactos que han sido decisivos para ejercer presión al Estado mexicano.

Así, la “Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo” (CIPD) (ONU, 1995a), en la que participaron representantes de 180 países

reunidos en El Cairo, Egipto, en 1994, significó un parteaguas en la concepción de los temas de población y desarrollo y un giro de 180 grados en cuanto a las medidas propuestas para reducir la pobreza. En tal sentido, se reconocieron por primera vez la importancia del empoderamiento de las mujeres, la equidad de género, la salud y los derechos reproductivos como factores cruciales para el desarrollo, así como el papel de los hombres en la salud sexual y reproductiva de las mujeres. De manera particular, el tema del aborto ocupó un lugar preponderante en la discusión, específicamente en lo que se refiere al aborto inseguro como una causa de muerte prevenible.

El famoso párrafo 8.25 de la CIPD (ONU, 1995a) exhortó a los países a reconocer que “los abortos realizados en condiciones no adecuadas” representan un “importante problema de salud pública” y a procurar que, cuando no sea contrario a la ley, los abortos se realicen en condiciones adecuadas.

Por su parte, en la “Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer”, realizada en Beijing en 1995, se reiteró lo expresado en la CIPD (ONU, 1995a) y se agregó que habría que “reconocer y afrontar las consecuencias que tienen para la salud los abortos peligrosos”, así como “considerar la posibilidad de revisar las leyes que prevén medidas punitivas contra las mujeres que han tenido abortos ilegales” (ONU, 1995b).

Los documentos resultantes de ambas conferencias marcaron el camino tomado en los años siguientes, tanto por las organizaciones de la sociedad civil como por los gobiernos en todo lo relacionado con la salud sexual y reproductiva. A pesar de que no se han alcanzado los objetivos propuestos en un sentido amplio, a partir de los compromisos asumidos por el gobierno mexicano en El Cairo, los cambios han sido significativos en cuanto al tema del aborto se refiere.

En el año 2006, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU Derechos Humanos, 2007) expresó su preocupación por las violaciones de derechos humanos cometidas contra las mujeres que abortan y pidió al gobierno mexicano que se ocupara de los siguientes problemas: la elevada tasa de mortalidad materna causada por los abortos practicados en condiciones de riesgo, en particular en el caso de niñas y jóvenes; la obstrucción del

acceso al aborto legal después de una violación por haberse proporcionado información errónea o por la falta de directrices claras y la conducta abusiva de los fiscales públicos y del personal sanitario con las víctimas de violación que quedan embarazadas; y la falta de acceso a la educación y los servicios sobre la salud reproductiva (SRE, 2006). De hecho, la restricción injustificada de tal acceso no contribuye a hacer efectivo el derecho a la vida. Su restricción injustificada y arbitraria no hace más que dejar a las mujeres expuestas a la muerte y la enfermedad a causa de abortos practicados en condiciones de riesgo.

El 8 de marzo de 2006, el gobierno mexicano firmó un acuerdo de solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que sentó un precedente de la mayor importancia no sólo para México sino para América Latina, en el que el Estado mexicano se compromete a garantizar que existan medidas de prevención y atención médica en caso de aborto legal, con el fin de evitar que se repitan casos como el de Paulina,¹ joven violada a la que le fue negado ese derecho en el estado de Baja California en el año 2000. Este acuerdo,² así mismo comprometió al Estado mexicano a proporcionar la atención médica a las víctimas de la violencia sexual. La normatividad que fue modificada a través de la controvertida *Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005. Violencia Familiar, Sexual y Contra las Mujeres. Criterios para la Prevención y Atención* (Segob, 2009), obliga a los servicios médicos públicos, entre otras muchas disposiciones, a ofrecer anticoncepción de emergencia después de una violación y a la prestación de servicios de salud públicos para la interrupción del embarazo, en caso de ser solicitada por la mujer.³

¹ Para una revisión cronológica del caso Paulina, véase GIRE (2004).

² El acuerdo se alcanzó después de la denuncia presentada en 2002 por las organizaciones no gubernamentales Centro de Derechos Reproductivos, Grupo Feminista Alaíde Foppa y Grupo de Información en Reproducción Elegida, por la violación a los derechos de Paulina del Carmen Ramírez Jacinto.

³ En junio de 2009, esta norma fue impugnada ante la SCJN por el gobernador de Jalisco, Emilio González Márquez, bajo el argumento de que sólo los congresos estatales están facultados para legislar en materia de atención a víctimas de violencia familiar, por tratarse de delitos del orden común. El 27 de mayo de 2010, la SCJN, por 10 votos a favor, dio la constitucionalidad a la norma, que obliga a todas las autoridades a ofrecer y garantizar el suministro de anticoncepción de emergencia (AE) a las mujeres víctimas de violencia sexual, así como a proceder a la interrupción del embarazo de las mujeres violadas, en caso de que ellas lo soliciten.

El “Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de las Mujeres” (ONU Derechos Humanos, 2007) sugirió que se homologara la despenalización del aborto de acuerdo con los estándares más altos en la república mexicana.

Los expertos del Comité de Derechos Humanos de la ONU cuestionaron al Estado mexicano en 2009, cuando sus representantes presentaron como un avance la despenalización del aborto en la ciudad de México. Ante el hecho de que la Procuraduría General de la República (PGR) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) hubieran presentado acciones de inconstitucionalidad en contra de este derecho fundamental, los representantes del gobierno mexicano no pudieron ofrecer ninguna respuesta.

En marzo de 2011, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recibió un diagnóstico por parte de organizaciones de 12 países de la región latinoamericana, entre ellos México, acerca de los graves obstáculos que enfrentan las mujeres en el ejercicio efectivo y pleno de sus derechos reproductivos,

incluyendo la práctica de abortos en condiciones inseguras y la morbi-mortalidad materna; problemáticas que afectan de manera especial a las niñas y mujeres jóvenes pobres, de bajo nivel educativo, y que habitan en zonas rurales. Las organizaciones asimismo presentaron información sobre casos individuales de mujeres que al acudir a servicios de salud para recibir servicios obstétricos por partos prematuros, fueron denunciadas por el delito de aborto u homicidio por parentesco y condenadas a prisión (CIDH, 2011a).

Como respuesta a lo anterior, la CIDH realizó un pronunciamiento histórico al conocer el impacto de la penalización de la interrupción del embarazo en los derechos humanos de las mujeres, pronunciándose en favor del deber que tienen los estados de eliminar las barreras en el acceso a los servicios de salud reproductiva. En su comunicado de prensa, el organismo señala que: “Al respecto, la CIDH reitera que la salud reproductiva de las mujeres debe ocupar un lugar prioritario en las iniciativas legislativas y los programas de salud nacional y local en las esferas de prevención y protección” (CIDH, 2011b).

El marco de derecho internacional y los logros alcanzados en el tema de los derechos reproductivos –particularmente en el tema del aborto– en sentencias de cortes y tratados internacionales son logros del movimiento feminista internacional que pueden y deben ser retomadas por las/os defensores de los derechos sexuales y reproductivos, pues desde 1995 marcan una tendencia mundial hacia el reconocimiento de dichos derechos y de los obstáculos que para ejercerlos deben superar las mujeres en la mayoría de nuestras sociedades. Por otra parte, los tratados firmados por el Estado mexicano tienen carácter vinculante; es decir, el Estado está obligado a cumplir con lo pactado. La última reforma constitucional en materia de derechos humanos establece que los derechos protegidos por los tratados internacionales ratificados por México tienen rango constitucional (SRE, 2011).

Antecedentes en México

El aborto aun como último recurso constituye una solución a la que toda mujer tiene derecho y que requiere de atención médica reconocida y capacitada [...]

La penalización del aborto viola a todas luces el espíritu de nuestra Constitución (diputadas María Luisa Oteyza y Adriana Luna Parra, carta al presidente José López Portillo, 1980).

El debate sobre la despenalización del aborto en México no es nuevo. Se inicia en 1936 con la propuesta pionera de la doctora Domínguez Navarro y toma un nuevo impulso, a finales de la década de los setenta del siglo pasado, con el *Proyecto de Ley de Maternidad Voluntaria*, promovido por el movimiento feminista y presentado por el Partido Comunista al Congreso, en donde no llegó a discutirse (Cano, 1990).

Desde hace dos décadas, el movimiento feminista y amplio de mujeres ha colocado en la agenda pública el tema del aborto como un problema de salud pública, de justicia social y democracia. Los argumentos que apoyan la despenalización se refieren a que la criminalización del aborto no

reduce su práctica, sino que conduce a que se realice en forma clandestina e insegura; se promueve una doble moral en la sociedad y se acentúa la injusticia social, pues las mujeres que cuentan con medios económicos pueden realizarse abortos clandestinos y, al mismo tiempo, seguros en la comodidad del consultorio privado de su ginecólogo de confianza, mientras que las mujeres sin recursos recurren a la clandestinidad, sólo que la diferencia es que utilizan procedimientos que podrían poner en peligro su salud y vida, o acuden con practicantes inescrupulosos.

El principio fundamental es que las mujeres sólo pueden ser ciudadanas con pleno ejercicio de sus derechos fundamentales si pueden decidir de manera libre y autónoma si desean ser madres o no.

Las acciones encaminadas a reconocer los derechos sexuales y reproductivos por parte del gobierno mexicano incluyen la creación del Programa Nacional de Salud Reproductiva en 1994, a cargo de la Secretaría de Salud, el cual ha sido actualizado al paso de los años. Así mismo, en 1995, el secretario de Salud, Juan Ramón de la Fuente, reconoció públicamente que el aborto es un problema de salud pública y que por su práctica clandestina debilitaba la reducción de la mortalidad materna en el país.

La regulación del aborto y los avances graduales hacia su despenalización

La subsistencia del aborto punible en la legislación contrasta con las audaces innovaciones que en otro sentido ha aceptado la ley [...] (Ofelia Domínguez Navarro, 1936)

El aborto en México se legisla en el nivel estatal y se ha regulado en los códigos penales de cada entidad, puesto que el aborto no se reconoce como un derecho sino como un delito, a pesar de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que las causales de aborto se considerarán excluyentes de responsabilidad penal, es decir, que no hay delito que perseguir.

El *Código Penal para el Distrito Federal* (ALDF, 2002) actualmente señala que el “aborto es la interrupción del embarazo después de la décima segunda semana de gestación”. Se aclara, además, que el embarazo “co-

mienza con la implantación del embrión en el endometrio” (FIGO, 2007; WHO, s. f.); es decir, no desde el momento de la concepción.⁴ Después de 12 semanas se consideran excluyentes de responsabilidad penal —es decir, deja de ser un delito—: el aborto producto de una violación o inseminación artificial no consentida; cuando la salud de la mujer está en riesgo; en caso de que el producto tenga malformaciones fetales graves y cuando el aborto es provocado accidentalmente (aborto *culposo* o *imprudencial*). Estas causales están reguladas en varios estados, y sólo en Yucatán se considera la situación económica de la mujer, cuando ésta tiene al menos tres hijos.

La legislación sobre el aborto en la mayor parte del país data de los años treinta del siglo XX, y sólo cerca de una tercera parte de los estados la han modificado o han intentado hacerlo. Así sucedió en Chiapas, donde en 1990, un gobernador del PRI propuso una nueva legislación que prácticamente despenalizaba el aborto, y que fue suspendida, pues en ese momento los grupos Provida y sectores de la iglesia católica se movilaron, y no existían organizaciones que cohesionaran a quienes favorecían el derecho a decidir. Por las razones contrarias, gracias a la movilización ciudadana guanajuatense y del movimiento feminista, en el año 2000 se logró desechar una modificación aprobada por el Congreso en Guanajuato que penalizaba el aborto incluso en casos de violación.

El *Código Penal para el Distrito Federal* (Segob, 1931), desde ese año hasta 2000, permitía el aborto cuando hubiera peligro de muerte para la mujer, por violación y cuando el aborto fuera resultado de una imprudencia. Se incluían atenuantes que tenían que ver con la preservación del “honor de la mujer”: cuando ésta no tenía mala fama, había logrado ocultar su embarazo, y si este era resultado de una unión ilegítima, la pena disminuía.

Durante más de 40 años no hubo modificaciones en las leyes relacionadas directa o indirectamente con el aborto, hasta que, en 1974, la nueva *Ley General de Población* (Segob, 1974) propuso regular y estabilizar el crecimiento de la población y promover la planificación familiar. Con esta misma idea se reformó el artículo 4º de la *Constitución* (Congreso de

⁴ De acuerdo con el Colegio Americano de Obstetras y Ginecólogos, la Federación Internacional de Obstetras y Ginecólogos (FIGO, 2007) y WHO (s. f.), el embarazo comienza con la anidación del óvulo fecundado en el útero (de seis a ocho días después de la fecundación).

la Unión, 1917), cuyo texto, desde entonces, dice: “toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos”. Esta reforma abrió la puerta para comenzar a hablar sobre la maternidad libre y voluntaria. En las tres décadas siguientes, organizaciones feministas, el Consejo Nacional de Población (Conapo) e incluso dos presidentes –Miguel de la Madrid y Carlos Salinas– presentaron propuestas o argumentos de despenalización; sin embargo, no tuvieron éxito.

En el año 2000 se dio un salto cualitativo. Ya con un gobierno de izquierda en el Distrito Federal, empezaron los cambios. El 14 de agosto, la jefa de gobierno, Rosario Robles, envió una propuesta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) para ampliar las causas de despenalización, por un lado, y establecer procedimientos claros y precisos para acceder al aborto por violación y por inseminación artificial no consentida, por otro. El 18 de agosto, la ALDF aprobó la propuesta de Robles. Se incluyeron, en el *Código Penal para el Distrito Federal* (ALDF, 2002), tres causas para abortar legalmente en la capital del país: por inseminación artificial no consentida, por grave daño a la salud de la mujer y cuando el producto presenta malformaciones congénitas o genéticas graves. El *Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal* (Segob, 1931) se reformó en 2002 para explicitar la obligación y facultad del Ministerio Público de autorizar la interrupción del embarazo en caso de violación 24 horas después de solicitada. También se previó, como obligación de los servicios de salud, dar información precisa sobre el procedimiento y las posibles consecuencias del aborto.

El 25 de septiembre de ese mismo año, 22 asambleístas del Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) presentaron una demanda de inconstitucionalidad en contra de la no punibilidad del aborto por malformaciones congénitas o genéticas graves del producto y de que el Ministerio Público pudiera autorizar el aborto en casos de violación. Se aducían los derechos a la libertad y a la vida, así como el de todo ciudadano mexicano a no ser condenado a muerte, y el que por ley no fuera facultad del Ministerio Público permitir un aborto. En enero del año 2002, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró la constitucionalidad de las reformas penales cuestionadas, y en

los meses siguientes, la Secretaría de Salud y la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal publicaron los lineamientos necesarios para proceder con el aborto legal.

En 2003 se realizó otra reforma al *Código Penal para el Distrito Federal*, a partir de una propuesta de una asambleísta del PRI –Norma Gutiérrez de la Torre– modificada por Maricela Contreras, del PRD, que obtuvo el apoyo de organizaciones civiles. Entre otras cosas, las causales por las que se permitía el aborto se convirtieron en “excluyentes de responsabilidad penal”; es decir, ningún aborto consentido y permitido en el marco de la ley se consideraría un delito. A comienzos de 2004, el entonces jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador (PRD), firmó el decreto.

En cuanto al resto del país, en agosto de 2000, el Congreso de Guanajuato aprobó una serie de reformas legales que eliminaban la penalización del aborto si el embarazo era producto de una violación, como se mencionó arriba. El gobernador del estado tuvo que vetar la reforma un mes más tarde, pues no recibió apoyo del PAN ni del presidente Vicente Fox. En el mismo mes, después de un intenso debate público, el Congreso de Morelos aprobó un artículo adicional para su *Código Estatal de Procedimientos Penales* (Congreso del Estado de Morelos, 2007), donde establecía los mecanismos para el acceso al aborto legal, y pese a las amenazas de vetar la ley por parte del gobernador de Morelos, la presión de grupos de mujeres y defensores de la salud contribuyeron a que desistiera; sin embargo, en 2008, la legislatura, con mayoría panista, aprobó un artículo para el *Código Penal* (Congreso del Estado de Morelos, 2009) que agrega que la mujer que no pueda “comprobar” alguna de las cinco causales para aborto permitidas en la ley, sería condenada a cinco años de prisión o terapia psicológica. La nueva cláusula se añadió unos días después de la reforma constitucional que protege la vida desde la concepción.

En 2003 se aprobó una reforma al *Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave* (Congreso del Estado de Veracruz, 2003) mediante la cual disminuía la sanción al delito de aborto cuando hay consentimiento de la mujer. Las penas aumentaron en caso de faltar consentimiento y cuando hubiera violencia física o moral. La reforma añadió la inseminación artificial no consentida y la malformación genética como dos nuevos supuestos de aborto permitidos por la ley.

Baja California Sur reformó su *Ley de Salud* (Congreso del Estado de Baja California Sur, 2004) en diciembre de ese año, estableciendo un plazo de cinco días para proceder a la interrupción del embarazo –por violación o inseminación artificial sin consentimiento– cuando haya sido autorizada por el Ministerio Público. Obliga, de igual manera, a los servicios de salud del estado a suministrar anticoncepción de emergencia en las siguientes 72 horas de sucedida una relación sexual no protegida, efectuada o no mediante violencia. Esta entidad también reformó su *Código de Procedimientos Penales* (Congreso de Baja California Sur, 2005) a fin de incluir procedimientos específicos para el acceso al aborto legal por violación. A pesar de que en 1994 Chihuahua modificó su *Constitución* (Congreso del Estado de Chihuahua, 1994) para incluir “la protección jurídica” a la vida desde el momento de la concepción, en el año 2006 se incluyó en su *Código Penal* (Congreso del Estado de Chihuahua, 2006) una nueva causal para permitir el aborto: en casos de inseminación artificial no consentida.

Las izquierdas y su compromiso con los derechos de las mujeres

Cuando se planteó la despenalización del aborto en el Distrito Federal nunca se esperó una reacción tan contundente de la derecha en la forma de reformas constitucionales en los estados. Por ello es fundamental revisar, aunque sea someramente, el papel y la postura de la izquierda –sobre todo del PRD– en este proceso.

El que las mujeres deben tener los mismos derechos que los hombres, incluyendo el derecho a la autonomía reproductiva, es algo que, paradójicamente, a muchas izquierdas les ha costado trabajo aceptar. Las izquierdas han luchado siempre por la igualdad, dice Bobbio (1995); eso es lo que las distingue de las derechas; y las tres fuentes principales de desigualdad son la clase, la raza y el sexo.

De manera tardía, las izquierdas organizadas en partidos políticos adoptaron estas demandas en sus principios y estatutos. A fin de cuentas, las izquierdas en los partidos políticos –como todo partido político– quieren el poder, aunque sea a costa de sus principios. Cabe mencionar que, en el caso específico del PRD, desde su fundación se encuentran establecidos en sus estatutos los derechos de las mujeres, la libertad reproductiva

y los derechos sexuales y reproductivos. A pesar de ello, en el caso del aborto, tema que nos interesa aquí, el mismo PRD –incluso la misma corriente política que aprobó la despenalización del aborto en la ciudad de México– no apoyó las propuestas de reforma para despenalizarlo en Baja California Sur, Guerrero, Michoacán y Zacatecas. No queda claro si fue porque no convenía a sus intereses políticos o porque no están de acuerdo con la despenalización del aborto.

En el Distrito Federal, sin embargo, el apoyo fue completo. A continuación se argumentará por qué este proceso se dio en 2007 y no antes.

En el Distrito Federal hay una amplia tradición de lucha, que logró primero que la ciudadanía pudiera votar (no olvidemos que antes la capital era una regencia, cuyo titular era nombrado por el presidente de la república) y poco después llevara a la izquierda del PRD al poder y a la Asamblea Legislativa.

La ciudadanía del Distrito Federal ha participado, pues, en la construcción de todas las instituciones en la ciudad de México. Como se mencionó anteriormente, desde 1999 se iniciaron propuestas en materia de despenalización del aborto en la ciudad de México, y en el año 2000, siendo jefa de gobierno Rosario Robles, se logró la ampliación de causales (cabe señalar que Robles no vio la conveniencia política de la despenalización del aborto porque le significaba un conflicto con la jerarquía de la iglesia católica –en 1999, durante su visita, el papa Juan Pablo II se manifestó en contra del aborto–). Se consideró, razonablemente, que había que hacerlo sin ruido mediático. Durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador no se pudo avanzar en la despenalización del aborto, supuestamente no por cálculo político, sino por su clara tendencia conservadora. Esto confirma que las izquierdas no son monolíticas y, particularmente, al interior del PRD, las distintas corrientes pueden ser contradictorias en su proyecto político nacional, a pesar de la plataforma política, y en el tema del aborto no es una excepción.

En 2007 se conjugaron una serie de factores y circunstancias favorables, entre ellas la primera iniciativa presentada por el diputado Tonatiah González del PRI, y una segunda mejorada por los diputados Jorge Díaz Cuervo y Enrique Pérez Correa, del Partido Alternativa Socialdemócrata. El PRD hizo mancuerna con esta propuesta, representado por la corriente Nueva Izquierda, con mayoría en la ALDF.

En cuanto al apoyo del PRD, que fue determinante, se manejan dos hipótesis sobre sus motivos para abanderar la causa de la despenalización. La primera tiene que ver con el proceso poselectoral de 2006 y la polarización izquierda-derecha. La primera hipótesis es que la izquierda en el Distrito Federal cerró filas con tal de desmarcarse de la derecha del PAN que recientemente había asumido la presidencia de la república. Liberalizar el aborto sería un duro golpe ideológico contra los grupos ultraconservadores del país, principales artífices en contra de López Obrador. No se previó, en ese momento, que esa derecha ultraconservadora prepararía su propia estrategia de escalada de reformas constitucionales en contra de los derechos de las mujeres, más allá del uso evidente de las acciones de inconstitucionalidad.

La segunda hipótesis está relacionada con las pugnas internas del PRD. Como es bien sabido, las distintas corrientes al interior son evidentes; en este proceso se entrevistaron tres de éstas: la que tenía la mayoría en la ALDF –Nueva Izquierda–, representada en ese entonces por Víctor Hugo Círigo y los *Chuchos*; la de AMLO, encabezada por Leticia Quezada, y la corriente Izquierda Social, que era la de Marcelo Ebrard, titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal.

Este último, durante su campaña electoral, nunca se comprometió a un avance de esta magnitud; tampoco fue su propuesta, como en el caso de Rosario Robles, que surgió en acuerdo con el PRD de la ALDF. Con la propuesta de despenalización, la situación política dentro de la izquierda era radicalmente distinta: existía una clara autonomía de la izquierda del PRD representada por Nueva Izquierda; sin embargo, aunque no se trató de una iniciativa del jefe de gobierno, tampoco su intención era vetarla; una vez acordada la propuesta, la defendió con vehemencia. Se aprobó la reforma a la *Ley de Salud del Distrito Federal* para ofrecer gratuitamente los servicios de la interrupción legal del embarazo (ILE) y se publicó dos días después de su aprobación (ALDF, 2009). Así, los servicios se ofrecieron inmediatamente aunque no hubo el debido tiempo para una clara planeación ni formulación de la política pública por implementar, razón por la que, en los primeros meses, los servicios eran ineficientes e insuficientes. La voluntad y el compromiso se expresaron de manera contundente por parte de la Secretaría de Salud del Distrito Federal cuando se tomaron acciones inmediatas para formalizar los servicios para la ILE.

La izquierda en México está lejos de asumir el compromiso que significa priorizar la agenda feminista –aunque mucho más cerca que la derecha–, de ahí que las coyunturas y los tiempos políticos son los que han hecho la diferencia. Uno de los grandes catalizadores, más allá del cálculo político, fue el convencimiento del gobierno del Distrito Federal y de la izquierda de la ALDF unida, de que tocaba despenalizar el aborto, aun a pesar de la agresividad de la jerarquía católica. Hoy por hoy es evidente que no se equivocaron. Si acaso el PRD ha perdido apoyo en el Distrito Federal no ha sido por despenalizar el aborto ni por las reformas de voluntades anticipadas, matrimonios del mismo sexo o maternidad subrogada –todas éstas, reformas controvertidas–, sino por su deficiente gobernabilidad como partido.

La despenalización en el Distrito Federal

Si ahora es legal y te lo van a hacer en un hospital te da más confianza; aquí ya son doctores, aquí ya es más seguro. No creo que ellos pongan en riesgo tu vida [...] cualquier cosa que se complique aquí mismo la tienen que solucionar. María, 25 años, soltera sin hijos, profesionista (Amuchástegui, Flores y Parrini, 2009).

El 24 de abril de 2007, México, a través de su capital, se sumó a las lista de los 58 países⁵ que, bajo restricciones o no, han despenalizado la práctica del aborto a petición de la mujer.

Actualmente contamos con información pública y confiable que nos permite confirmar que las muertes maternas por aborto inseguro han disminuido. La información que forma parte del procedimiento de la interrupción legal del embarazo asegura que las mujeres saldrán de la clínica con un método anticonceptivo de su elección para prevenir futuros embarazos no deseados y que la información que se les proporciona les permite decidir en libertad si desean la interrupción o deciden continuar

⁵ Entre estos países se cuentan Sudáfrica, Estados Unidos, Canadá, Dinamarca, Alemania, Italia, Lituania, Rumania, Albania, Croacia, Holanda, Corea del Norte, Singapur, China, Vietnam, Cuba y Puerto Rico.

con su embarazo. Pero, sobre todo, las mujeres que abortan ya no se sienten atemorizadas por estar cometiendo un acto ilegal; se sienten confiadas de que en un servicio público serán bien atendidas.

Hasta mayo de 2011, 58 392 mujeres se habían sometido a una interrupción legal del embarazo en alguno de los nueve hospitales públicos de la capital mexicana autorizados, según datos de la Secretaría de Salud de la ciudad de México (Infomex, 2011).

En promedio, 46 por ciento de las interrupciones se realizaron en mujeres de entre 18 y 24 años; 21.4 por ciento entre las de 25 a 29 años, y 14.1 por ciento entre las de 30 a 34 años. De las usuarias, 74.5 por ciento eran originarias del Distrito Federal (43 543 mujeres), 22.2 por ciento provienen del Estado de México (12 996 mujeres), y 3.3 por ciento restante, de otros estados de la república (1 853), sobre todo de Querétaro, Jalisco, Quintana Roo y Yucatán.

Los mismos reportes oficiales muestran que de un total de más de 56 000 usuarias, 39 por ciento de ellas decidieron utilizar el dispositivo intrauterino; 20 por ciento, métodos hormonales inyectables y orales; alrededor de 12 por ciento optó por emplear implantes, y la misma proporción, parches anticonceptivos.

El proceso de implementación de los servicios por parte de la Secretaría de Salud contó, desde un principio, con la colaboración de organizaciones de la sociedad civil expertas en México y América Latina. La participación y cercanía de las organizaciones civiles con los prestadores de servicios para mejorar la calidad y calidez en la atención para la ILE han sido de suma importancia.

El proceso de despenalización

La victoria es para las mujeres, para todas ellas, sean creyentes o no. Un reconocimiento muy especial se merecen las feministas, cuya actitud firme e informada fue decisiva para la construcción de una nueva visión del tema, superando los prejuicios, la indiferencia y la hipocresía de numerosos profesionales cobijados por el silencio cómplice de los políticos (Sánchez, 2007).

Las reformas al *Código Penal* y la *Ley de Salud del Distrito Federal* fueron aprobadas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) en abril de 2007; sin embargo, el debate comenzó en noviembre de 2006 y se dio con gran intensidad hasta agosto de 2008, cuando la Suprema Corte falló en favor de la constitucionalidad de la nueva legislación.

Muchos factores se unieron para facilitar la aprobación de la despenalización del aborto (GIRE, 2008), pero tres fueron especialmente críticos: 1) más de 30 años de trabajo sostenido de las feministas mexicanas y los movimientos de mujeres; 2) la conformación específica de la ALDF, una mayoría del PRD y su autonomía respecto del jefe de gobierno y las distintas corrientes políticas, y 3) la conjunción y participación de distintos actores que apoyaron el proceso más allá del movimiento feminista: la academia, los intelectuales, los medios de comunicación, los médicos, la Comisión de Derechos Humanos y el Inmujeres del Distrito Federal, y el decidido apoyo público del jefe de gobierno.

En lo que se refiere a las organizaciones de la sociedad civil que contribuyeron a esta modificación legislativa, vale la pena destacar que su participación en 2007 y 2008 tiene como antecedente un trabajo sostenido por casi 20 años de labor ininterrumpida en favor de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

El Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) se creó en 1991, poco después de que el gobierno de Carlos Salinas reformara el artículo 130 de la *Constitución* para permitir la personalidad jurídica de las asociaciones religiosas, así como el voto activo de sus ministros. En el marco de los derechos reproductivos, el GIRE se centró en la sistematización, producción y difusión de información sobre la problemática del aborto en México, la situación de la legislación en el resto del mundo y los argumentos utilizados en favor y en contra del derecho a decidir. Se comenzó a trabajar con legisladores, tomadores de decisiones del sector de la salud y de la procuración de justicia y con los medios, con la idea de convertir el tema del aborto en un asunto de interés público para todos los sectores de la sociedad y no sólo para las mujeres o las feministas. A largo plazo, la intención fue influir en las modificaciones a las leyes que criminalizan el aborto en el país.

La organización de Católicas por el Derecho a Decidir comenzó a funcionar en México en 1994, como señalan en su página de Internet, con

el fin de “aportar argumentos sólidos que sustentan el derecho a decidir y la defensa de los derechos de las mujeres desde una perspectiva católica feminista” (Católicas por el Derecho a Decidir, s. f.). Actualmente cuenta con presencia en 15 estados de la república.

Otras asociaciones como Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia; Ipas México y la oficina del Population Council en el país se aliaron hace más de una década para trabajar coordinadamente en múltiples estrategias y con la clara intención de despenalizar el aborto y avanzar en el acceso a los servicios de salud por las causales existentes y en la identificación de violaciones a los derechos reproductivos.

La constitucionalidad de la despenalización

Las normas impugnadas no propician la interrupción del embarazo, ya que la eliminación de un desincentivo no se equipara con el establecimiento de un incentivo (ALDF, 2007, citada en Aguirre, 2008).

Tras la aprobación de la despenalización, el PAN intentó plantear una acción de inconstitucionalidad desde la ALDF. Para ello necesitaba a los cuatro diputados del Panal que, de hecho, habían votado en favor. A pesar de las presiones, éstos no aceptaron. Tampoco aceptó llevarla a cabo el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Emilio Álvarez Icaza Longoria, y así es como las acciones ante la SCJN fueron interpuestas por la Procuraduría General de la República (PGR) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

En abril, mayo y junio de 2008 se llevaron a cabo seis audiencias públicas en la SCJN, en las que se presentaron argumentos en favor y en contra de la constitucionalidad de la despenalización. Las ponencias que apoyaban los derechos de las mujeres abarcaron los ámbitos de la filosofía, el derecho, la ciencia y la sociología y fueron presentadas por académicas/os, abogadas/os, representantes de organizaciones civiles, funcionarias/os y diputadas/os (Enríquez y De Anda, 2008).

Finalmente, el 28 de agosto, la SCJN falló en favor de la constitucionalidad con ocho votos a favor. La resolución de los ministros, sin embargo,

“no penaliza ni despenaliza el aborto en México”, según las palabras del entonces presidente de la SCJN, Guillermo Ortiz Mayagoitia. Solamente se determinó “la constitucionalidad de una norma aprobada por un órgano representativo, y en este caso particular hemos participado en una definición de gran trascendencia nacional” (SCJN, 2008), se concretó a señalar el ministro.

Entre los argumentos presentados por los ministros que votaron en favor, vale la pena detenerse en algunos comentarios que nos dejan ver que, por si quedaba duda, las razones esgrimidas por las organizaciones feministas ya son consenso y de sentido común.

Así, el ministro Góngora Pimentel expresa:

No nos corresponde conocer o evaluar las razones de su embarazo ya que corresponden a su intimidad o situaciones adversas. Además, porque tal exigencia implicaría concederle al Estado distintos grados o niveles de intervención en las decisiones internas o externas de sus gobernados, lo cual atenta de manera directa con derechos de libertad e intimidad.

¿Cuáles son los motivos por los que una mujer arriesga su salud e incluso su propia vida y transgrede la ley penal acudiendo al inframundo del aborto clandestino? La respuesta a lo anterior se concentra en el círculo vicioso de la desigualdad, la marginación, la discriminación o diversas circunstancias que sólo pueden ser resentidas por las mujeres y sus cuerpos (Aguirre, 2008).

Y la ministra Sánchez Cordero (2008) dice:

La ley que penaliza el aborto no se cumple, no se puede cumplir, y no hay manera de hacerla cumplir, no, sólo agrava el problema, porque lo hunde en la clandestinidad, lo obliga a esconderse. Lo que hace falta es enfrentar las “causas” [...] implementar políticas públicas eficaces, educar en salud sexual y reproductiva [...]. La ley debe responder, adecuarse a la realidad social que regula.

Sí, así es.

Estrategia de aparente blindaje en el país

A partir de la despenalización del aborto en la ciudad de México y de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de declarar

constitucional esta reforma, entre 2008 y 2011, una serie de estados “blindaron” sus constituciones (GIRE, 2012) sin afectar, en lo general, la vigencia de los códigos penales. La estrategia de reacción en cascada de los grupos ultraconservadores, liderados por la jerarquía de la iglesia católica, la asociación de abogados católicos y empresarios privados, se manifestó en las reformas constitucionales que iniciaron en agosto de 2008 y que hoy en día significan que 17 constituciones del país incluyan la protección a la vida desde el momento de la concepción o la fecundación. El mensaje del PAN y el PRI era claro: no habría intención alguna de avanzar hacia la despenalización en los estados, y sí de otorgar personalidad jurídica al no nacido.

En lo que se refiere a las reformas constitucionales de los estados, éstas siguieron un mismo patrón estratégico: se realizaron sin una consulta a la sociedad, ni siquiera a los ayuntamientos,⁶ con argumentaciones referidas al Pacto de San José (mencionado más abajo en este capítulo), con una clara línea dada por el gobernador en turno, de manera soterrada, a la mayoría en los congresos, ignorando la reciente sentencia de la SCJN y la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Congreso de la Unión, 1917) —que contiene, entre otros, el derecho a la vida, la salud y la libertad reproductiva—, los acuerdos internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano, así como la evidencia científica disponible.

Los artículos constitucionales resultantes incluyen todos la protección a la vida “desde el momento de la concepción”. La mayoría de éstos añaden que desde ese momento se reconocerá al “individuo” “como nacido” en cuanto a la protección legal (Baja California, Chiapas, Durango y Jalisco); el de Nayarit intenta ser medianamente congruente e incluye el derecho a la atención médica gratuita durante el embarazo y el parto; algunos aclaran que estas vidas se protegerán “salvo las excepciones que establezca la ley” (Puebla, Querétaro y Quintana Roo), haciendo mención específica a las excusas absolutorias para el aborto en cada estado (San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Yucatán).

⁶ Véase la respuesta del ministro Fernando Franco a la acción de inconstitucionalidad presentada por la LIX Legislatura de San Luis Potosí: “De ser cierto lo manifestado por el municipio, se podría llegar al planteamiento de invalidar totalmente la norma impugnada. Por lo tanto [...] debe analizarse el planteamiento del municipio de San Luis Potosí, cuando afirma que no participó en el proceso legislativo de reforma al artículo 16 de la Constitución Política del estado de San Luis Potosí” (Franco, 2009).

Aunque gran parte de las bancadas que promovieron y aprobaron las reformas constitucionales eran panistas, en esos momentos el PRI desempeñó un papel fundamental en su aprobación (García, 2001). Al parecer, después de las elecciones de 2009 y de una gran movilización de las feministas durante todo 2010, el PRI recapacitó y, como una especie de “reparación del daño”, ha sido el principal promotor de la regulación procedimental del aborto por violación.

Así, recientemente, se aprobaron reformas a códigos de procedimientos penales y códigos penales de siete estados: el *Código Penal*, el de *Procedimientos Penales* y la *Ley de Salud* de Colima (Congreso del Estado de Colima, 1985, 1997, 2000, respectivamente); el *Código de Procedimientos Penales para el Estado de Puebla* (Congreso del Estado de Puebla, 2011); el *Código Penal para el Estado de Tamaulipas* (Congreso del Estado de Tamaulipas, 2010); el *Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo* (Congreso del Estado de Quintana Roo, 1991); el *Acuerdo núm. 279 para el Procedimiento y medidas de atención y protección de las víctimas por los delitos de violación e inseminación artificial no consentida en el estado de Chihuahua* (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2010); los *Lineamientos Generales de Organización y Operación de los Servicios de Salud Relacionados con la Interrupción Legal del Embarazo en el Estado de Guerrero* (Gobierno del Estado de Guerrero, 2010); y la reforma al *Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca* (Congreso del Estado de Oaxaca, 1980) y la publicación de una circular para la práctica del aborto en los casos de embarazo por violación en ese mismo estado (Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca, 2011).

Múltiples encuestas y estudios han demostrado que aunque hasta hace unos años la mayoría de la población no estaba de acuerdo con la libre decisión de las mujeres —aceptaba el aborto por violación y por algunas causales existentes, todas ellas extremas, para salvar la vida de la mujer; por malformaciones fetales graves en el producto o cuando la vida de la mujer se hallara en peligro—, el debate público a partir de 2007 llevó a cambiar de opinión a muchas personas. Así, por ejemplo, el Population Council realizó tres encuestas anuales a partir de 2007 y el porcentaje de habitantes del Distrito Federal que en 2009 apoyaban la despenalización del aborto aumentó en más de 30 por ciento, al grado de representar 73

por ciento de la población en la última encuesta. En una encuesta nacional realizada por Consulta Mitofsky (2010) en enero de ese año, 46 por ciento de las personas entrevistadas afirman que el aborto no debe ser un delito. Nuevamente, en el Distrito Federal, una encuesta realizada en 2007 por Demotecnia a 500 mujeres mayores de 18 años encontró que 72 por ciento de ellas opinan que tienen derecho a decidir según su conciencia si continúan o no con un embarazo no deseado (Demotecnia, 2007, citada en GIRE, 2008).

De cómo conviven la protección a la vida y el derecho a decidir

Desde el punto de vista de los derechos humanos fundamentales, el derecho a la vida y el derecho a decidir son reconciliables; así se ha demostrado en otros países, aunque esto no quiere decir que ese reconocimiento necesariamente sea fácil de alcanzar.

Como fundamento podemos considerar la “Plataforma de Acción de Beijing” (ONU, 1995c), acordada en la IV Conferencia de Naciones Unidas sobre la Mujer celebrada en 1995, que afirma que “los derechos humanos de las mujeres incluyen el derecho a tener el control y a decidir libre y responsablemente sobre su sexualidad, incluida la salud sexual y reproductiva, libre de presiones, discriminación y violencia”.

Otro documento internacional pertinente es la “Convención Americana sobre Derechos Humanos” (Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, 1969), conocida como “Pacto de San José”. Éste es el instrumento internacional al cual aluden quienes consideran que el derecho a la vida comienza en el momento de la concepción, tanto en las argumentaciones nacionales como internacionales.

El artículo 4º, párrafo 1, de esta convención es el único instrumento internacional que contempla el derecho a la vida desde la concepción: “1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente” (Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, 1969). El Estado mexicano emitió una declaración interpretativa que se entiende orientada a la consolidación del carácter laico de nuestro Estado.

La reserva establece que la ratificación del “Pacto de San José” no constituye la “obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja a la vida ‘a partir del momento de la concepción’” (SRE, 1998),⁷ ya que la clasificación del embrión como persona es una interpretación teológica –no jurídica– particular, y en el marco de la laicidad del Estado, no sólo ninguna convicción religiosa puede tener mayor peso que otras, sino que tampoco se puede declarar que el embrión es persona y, en consecuencia, titular de derechos fundamentales con base en dogmas de fe o enseñanzas religiosas aún sujetas a debate.⁸ Cabe destacar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, órgano encargado de la aplicación de esta norma, ha determinado que esta disposición no implica un sustento jurídico para negar el acceso de las mujeres a los servicios de aborto legal y seguro (Human Rights Watch, 2008).

En Colombia, en 2006, la Corte Constitucional aceptó que la prohibición total del aborto era inconstitucional y avaló las reformas necesarias para que no se considerara delito en los casos de peligro para la vida o

⁷ El texto de las declaraciones y reserva es el siguiente: “*Declaraciones interpretativas*: Con respecto al párrafo 1 del artículo 4 considera que la expresión ‘en general’, usada en el citado párrafo, no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida ‘a partir del momento de la concepción’ ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los estados”.

El 26 de septiembre de 2011, el presidente Felipe Calderón solicitó a la Cámara de Senadores retirar esta declaración interpretativa para refrendar “el compromiso con el derecho a la vida”.

⁸ Cabe aquí recordar que el dictamen de la Suprema Corte de Estados Unidos en el caso de Roe contra Wade 1973 (Grau y Martínez, s. f.) exploró esta cuestión con cierto detalle para finalmente concluir que la corte: “no necesita resolver la difícil cuestión sobre en qué momento comienza la vida. Si aquellos que se han adiestrado en las respectivas disciplinas de medicina, filosofía y teología no han podido llegar a un consenso, en esta etapa del desarrollo del conocimiento humano, las y los representantes del poder judicial no se encuentran en posición de especular sobre la respuesta”. Además, según los autores del “Concilio Vaticano II”: “Es de suprema importancia, en especial dentro de una sociedad pluralista, encontrar una visión adecuada de la relación entre la comunidad política y la Iglesia [...] La comunidad política y la Iglesia son autónomas e independientes una de la otra, dentro de sus propios campos” (Juan XXIII y Paulo VI). La actual teología católica y el *Código de Derecho Canónico* (Juan Pablo II, 1983) establecen una clara distinción entre las enseñanzas morales de la iglesia católica y el derecho del Poder Legislativo de usar juicios prudentes en el desarrollo de políticas públicas; es decir, se reconoce que la jerarquía católica puede guiar moralmente a su feligresía pero no puede pretender imponer sus enseñanzas a través de leyes y políticas públicas, que son responsabilidad de las autoridades civiles.

salud de la mujer, malformaciones fetales y violación o inseminación no consentida. La resolución expresa que es necesario

distinguir el derecho a la vida del cual son titulares las personas capaces de vida independiente, del bien jurídico de la vida que obliga a la protección del *nasciturus* desde el momento mismo de la concepción [...] los derechos fundamentales, los principios y valores constitucionales no son ilimitados ni tienen un carácter absoluto (González, 2006).

En España, por ejemplo, el preámbulo a la *Ley Orgánica de Salud Sexual y Reproductiva y de la Interrupción Voluntaria del Embarazo* (Jefatura del Estado Español, 2010), dice: “La vida prenatal es un bien jurídico merecedor de protección que el legislador debe hacer eficaz, sin ignorar que la forma en que tal garantía se configure e instrumente estará siempre intermediada por la garantía de los derechos fundamentales de la mujer embarazada”.

En México, parte de la respuesta se encuentra en el estado de Chihuahua, donde en el año de 1994 se modificó la *Constitución* para proteger la vida desde la fecundación, y luego en 2006 se reguló la causal de inseminación no consentida. Lo mismo ha ocurrido en las recientes reformas efectuadas durante 2010 y 2011 a los códigos penales y de procedimientos de Puebla, Oaxaca y Quintana Roo. Podemos decir entonces que la respuesta es clara y que sí se pueden y se deben conciliar la protección a la vida desde la concepción y el derecho a decidir de las mujeres. Proteger la vida no significa desconocer los derechos fundamentales a la salud, la autonomía y la libertad, puesto que ningún derecho es absoluto cuando se ponderan otros derechos que pueden tener prioridad.

Al introducir en sus constituciones los artículos que otorgan titularidad de derechos al no nacido, como por ejemplo la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora*: “El Estado de Sonora tutela el derecho a la vida, al sustentar que desde el momento de la fecundación de un individuo, entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural” (Congreso Constituyente de Sonora, 2009), en realidad se protege sólo la vida. Nadie niega que un cigoto, una mórula o un blastocisto tenga vida, como la tiene una planta o una abeja. Lo que está detrás de la redacción

es conferirle carácter de persona al no nacido, cuando ni la ciencia médica ha llegado a un acuerdo. Se descartan los conocimientos de ésta y la experiencia de las mujeres, por ejemplo, la tasa de abortos espontáneos en las primeras 20 semanas. Solamente en Chihuahua, en el período de 1996 a 2001, sufrieron abortos espontáneos por lo menos 20 195 mujeres. En realidad deben de ser más, pues esta cantidad corresponde únicamente a las mujeres atendidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social. Las cifras de todos los hospitales públicos en otros períodos registran 5 000 abortos espontáneos al año (Cimac Noticias, 2004).

O, como afirma el Colegio de Bioética de México:

Desde el punto de vista de la ciencia, no más de 20 por ciento de los óvulos fecundados o cigotos, producto de la concepción, se desarrolla para dar lugar a un feto que pudiera llegar a ser un nacido vivo, pues los cigotos tienen muy diferentes destinos, entre ellos generar tejidos sin forma, embarazos anembrionicos (donde no se desarrolla un embrión), cigotos caóticos (con muchas alteraciones genéticas que impiden el desarrollo de tejidos organizados), tumores benignos y malignos (que pueden llegar a causar la muerte de la mujer embarazada de ese tumor), así como tejido embrionario con diversas deficiencias orgánicas como ausencia de cabeza, ausencia de corazón y muchas más. Sabiendo esto, ¿cómo es posible decretar que un cigoto es una persona con todos los derechos y obligaciones, y que “se le repute como nacido”? (Mojarro, 2012).

Si los legisladores se propusieran otorgar personalidad jurídica al no nacido y reconocerlo como titular de derechos⁹ –que no lo han hecho hasta ahora–, habrían derogado las excluyentes de responsabilidad penal para el aborto, con lo que éste quedaría totalmente prohibido; sin embargo, no han otorgado personalidad jurídica al no nacido ni en México ni en ninguna constitución del mundo, aun las más protectoras de la vida

⁹ Algunas implicaciones para la anticoncepción y la fecundación asistida son serias, como explica Alejandro Madrazo (2010): “La anticoncepción de emergencia –incluso en casos en que la mujer es víctima de una violación– se torna delito. Peor aún, la anticoncepción reversible más socorrida en el mundo, el dispositivo intrauterino (DIU), sería también homicidio [...] Si los promotores de las reformas se hubieran detenido un segundo a pensar en las consecuencias de sus decisiones, se habrían dado cuenta que al problematizar el uso del DIU, estarán provocando más embarazos no deseados, no menos; y, en consecuencia, más abortos clandestinos”.

fetal. En cuanto a si la práctica del aborto significa un asesinato, ninguna legislación del mundo la equipara con el homicidio, razón suficiente para declarar que el producto de la concepción –cigoto, mórula, blastocisto, embrión o feto– no es una persona y, como tal, no es titular de derechos, sino de bienes que deben tutelarse, lo que es distinto de ser titular de derechos.

Se supone que han tomado en cuenta, como lo hizo la Corte Constitucional de Colombia, que:

al adoptar normas de carácter penal, no puede [el legislador] desconocer que la mujer es un ser humano plenamente digno y por tanto debe tratarla como tal, en lugar de considerarla y convertirla en un simple instrumento de reproducción de la especie humana o de imponerle en ciertos casos, contra su voluntad, servir de herramienta efectivamente útil para procrear (Cook, 2011).

Se supone que han considerado que para que un óvulo fecundado termine convirtiéndose en una persona, en ciudadanas y ciudadanos productivas/os, necesitará la atención, la energía, el tiempo, los cuidados y el amor de alguien por lo menos durante unos 22 años; y que ese alguien, en nuestra sociedad, generalmente es la madre. Una mujer que no desea un/a hijo/a difícilmente le dará todo eso que requiere.

Se supone que los impulsores de estas reformas estarían contemplando medidas para proteger la vida prenatal, es decir, una cobertura universal efectiva para las mujeres deseosas de embarazarse y su cuidado durante el embarazo, parto y posparto, y tomando como prioridad la reducción de la mortalidad de madres y mujeres por la falta de servicios de salud, situación que violenta su derecho a la vida (Dickens, 2011).

El objetivo de salvaguardar la vida de los no nacidos puede llevarse hasta el absurdo; sin embargo, no es esta la intención del presente estudio, sino mostrar que la tendencia mundial ha sido hacia la legalización del aborto regulando su práctica por indicaciones y plazos específicos. En países como Alemania, Francia, Italia, Portugal y España –en estos dos últimos, de manera más reciente–, se ha protegido al no nacido como un bien jurídico que se debe tutelar y, al mismo tiempo, se ha legalizado el aborto otorgando el derecho a abortar con límites claros.

En México, el caso del estado de Chihuahua es paradigmático, ya que su *Constitución* protege la vida del embrión desde 1994. Podríamos esperar que hubiera sido el último estado en permitir que asesinaran a miles de niñas y mujeres sin ejercer nunca una verdadera voluntad política para solucionar la ola de feminicidios. ¿O es que una vez nacido el feto, la protección a la vida queda desamparada?

Reflexiones finales

La despenalización del aborto ha sido una muestra del grado de avance de la ciudadanía en la ciudad de México, pues ha sentado un precedente de la mayor importancia, tanto para México como para los países de América Latina. Las organizaciones y feministas apoyamos con el conocimiento acumulado en el tema durante décadas de trabajo. Se unieron muchos actores. Más allá del movimiento feminista, se formaron alianzas para resguardar la reforma histórica lograda e instrumentar la política pública, pasando por la defensa de la constitucionalidad ante las impugnaciones presentadas ante la SCJN. Conscientes de que la despenalización del aborto es un punto de partida y no de llegada, seguimos trabajando para garantizar el respeto a las reformas (GIRE, 2009).

Dados los hechos que se desencadenaron después de la despenalización en la ciudad de México, aún hay mucho camino por andar. Las izquierdas mexicanas no han priorizado el tema de los derechos sexuales y reproductivos en sus agendas; ha pesado más el poder que le conceden a la jerarquía católica y a empresarios con gran influencia. ¿Qué mueve a las izquierdas para reconocer que lo que a la ciudadanía le interesa es el proyecto político, económico y social de la nación y, sobre todo, su ejercicio de gobernabilidad es lo que cuenta al momento de ir a las urnas? Un botón de muestra es la ciudad de México, que aun después de las reformas más controvertidas que ha tenido la historia de nuestro país, el jefe de gobierno fue premiado en nivel internacional y su popularidad no se vino abajo por las reformas en materia de aborto.

Seguimos atentas, como muchos más, a lo que aquí suceda con la prestación de servicios. En la ciudad de México se ponen al descubierto las realidades que enfrentan las mujeres que desean interrumpir su

embarazo y la notoria demanda social que ha permitido convivir en un espacio de pluralidad y respeto, donde conviven quienes se oponen al derecho a decidir y quienes están en favor de la autonomía y la libertad de las mujeres.

Bibliografía

- Amuchástegui, Ana, Edith Flores y Rodrigo Parrini, 2009, “‘Lo bueno es la seguridad’: la Interrupción legal del embarazo como un ejercicio de derechos”, *S. Salud, Sexualidad, Sida, La Jornada*, núm. 157, 6 de agosto, en <<http://www.jornada.unam.mx/2009/08/06/ls-central.html>>, consultado el 16 de agosto de 2014.
- Aguirre Anguiano, Sergio Salvador, 2008, “Acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007”, México, D. F., Comisión Nacional de Derechos Humanos/Procuraduría General de la República, en <https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/temas/t_20090316_03.pdf>, consultado el 10 de agosto de 2014.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), 1931, *Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., ALDF, 29 de agosto, en <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-59d2bee8654b19fbf738dd59c5399a68.pdf>>, consultado el 14 de agosto de 2014.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2002, *Código Penal para el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, D. F., ALDF, 16 de julio, en <<http://docs.mexico.justia.com.s3.amazonaws.com/estatales/distrito-federal/codigo-penal-para-el-distrito-federal.pdf>>, consultado el 13 de agosto de 2014.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2009, *Ley de Salud del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, D. F., ALDF, en <<http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/dmdocuments/Ley%20de%20Salud%20del%20D.F.pdf>>, consultado el 13 de agosto de 2014.
- Bobbio, Norberto, 1995, *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*, Madrid, Taurus.
- Cano, Gabriela, 1990, “La propuesta de aborto de la CTM en 1936”, *Debate Feminista*, año 1, vol. 2, septiembre, pp. 362-372.

- Católicas por el Derecho a Decidir, s. f., “Gestión de la convivencia, derechos humanos y cultura de paz”, en <<http://ziigurat.com/derechos-humanos/publicacion/catolicas-por-el-derecho-a-decidir-cdd/>>, consultado el 22 de agosto de 2014.
- Cimac Noticias, 2004, “IMSS atendió más de 20 mil abortos en Chihuahua”, 6 de mayo, en <<http://www.cimacnoticias.com.mx/node/31903>>, consultado el 14 de agosto de 2014.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) [comunicado de prensa], 2011a, “CIDH: los Estados deben eliminar las barreras en el acceso a servicios de salud reproductiva”, *La Mesa por la Salud y la Vida de las Mujeres*, en <<http://despenalizaciondelaborto.org.co/index.php/noticias/310-cidh-los-estados-deben-eliminar-las-barreras-en-el-acceso-a-servicios-de-salud-reproductiva>>, consultado el 10 de agosto de 2014.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2011b, “Anexo al comunicado de prensa 28/11 sobre el 141º período de sesiones de la CIDH”, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos, 1 de abril, en <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/028A.asp>>, consultado el 14 de agosto de 2014.
- Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, 1969, “Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José)”, San José, Costa Rica, 22 de noviembre, en <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/5.%20CONVENCION%20AMERICANA.pdf>>, consultado el 14 de agosto de 2014.
- Congreso Constituyente de Sonora, 2009, *Ley número 174 que reforma el artículo 1º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora*, *Boletín Oficial*, 6 de abril, en <<http://www.stjsonora.gob.mx/reformas/Reformas060409.pdf>>, consultado el 14 de agosto de 2014.
- Congreso del Estado de Baja California, 2007, *Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California*, *Periódico Oficial*, Mexicali, México, XX Legislatura, 19 de octubre (última reforma publicada en el PO, núm. 43, sección II, tomo CXIV, 28 de septiembre de 2012), en <<http://www.cjf.gob.mx/reformas/reformaPenal/documentos/BAJA%20CALIFORNIA%20CODIGO%20DE%20PROCEDIMIENTOS%20PENALES.pdf>>, consultado el 13 de agosto de 2014.

- Congreso de Baja California Sur, 2004, *Ley de Salud para el Estado de Baja California Sur*, *Boletín Oficial*, La Paz, México, núm. 71, 31 de diciembre (última reforma publicada el 28 de diciembre de 2005), en <<http://docs.mexico.justia.com/estatales/baja-california-sur/ley-de-salud-para-el-estado-de-baja-california-sur.pdf>>, consultado el 13 de agosto de 2014.
- Congreso de Baja California Sur, 2005, *Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California Sur*, *Boletín Oficial*, La Paz, México, núm. 26, 20 de marzo (última reforma publicada el 7 de julio de 2008), en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/BAJA%20CALIFORNIA%20SUR/Codigos/BCSCOD03.pdf>>, consultado el 13 de agosto de 2014.
- Congreso del Estado de Chihuahua, 1994, *Constitución Política del Estado de Chihuahua* (última reforma: *Decreto 1346-2013 II*, *Periódico Oficial del Estado*, núm. 50, 21 de junio de 2014), en <<http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/constitucion/archivos/Constitucion/actual.pdf>>, consultado el 13 de agosto de 2014.
- Congreso del Estado de Chihuahua, 2006, *Código Penal del Estado de Chihuahua*, *Periódico Oficial*, núm. 103, 27 de diciembre, en <[http://www.pgjdf.gob.mx/fedapur/Chihuahua%20-%20CP%20\(oct%2009\).pdf](http://www.pgjdf.gob.mx/fedapur/Chihuahua%20-%20CP%20(oct%2009).pdf)>, consultado el 13 de agosto de 2014.
- Congreso del Estado de Colima, 1985, *Código Penal del Estado de Colima*, *Periódico Oficial "El Estado de Colima"*, 27 de julio (última reforma publicada en el PO, núm. 45, suplemento núm. 16, 23 de septiembre de 2009), en <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/pryCMD/codigos/cp06.pdf>>, consultado el 14 de agosto de 2014.
- Congreso del Estado de Colima, 1997, *Código de Procedimientos Penales para el Estado de Colima*, *Periódico Oficial "El Estado de Colima"*, 2 de agosto (última reforma: *Decreto 495*, 17 de diciembre de 2009), en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2009/CDJudicial/pdf/4%20CODCOL.pdf>>, consultado el 14 de agosto de 2014.
- Congreso del Estado de Colima, 2000, *Ley de Salud del Estado de Colima*, *Periódico Oficial "El Estado de Colima"*, suplemento núm. 1, 23 de diciembre (última reforma: *Decreto núm. 409*, aprobado el 12 de agosto de 2006), en <<http://docs.mexico.justia.com.s3.amazonaws.com/>

- estatales/colima/ley-de-salud-del-estado-de-colima.pdf>, consultado el 13 de agosto de 2014.
- Congreso del Estado de Morelos, 2007, *Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos, Periódico Oficial*, 22 de noviembre (última reforma publicada en el PO, núm. 4916, 1 de septiembre de 2011), en <<https://www.cjf.gob.mx/Reformas/reformaPenal/documentos/MORELOS%20CODIGO%20DE%20PROCEDIMIENTOS%20PENALES.pdf>>, consultado el 13 de agosto de 2014.
- Congreso del Estado de Morelos, 2009, *Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos, Periódico Oficial*, 24 de agosto, en <<https://www.cjf.gob.mx/Reformas/reformaPenal/documentos/MORELOS%20CODIGO%20DE%20PROCEDIMIENTOS%20PENALES.pdf>>, consultado el 14 de agosto de 2014.
- Congreso del Estado de Oaxaca, 1980, *Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Extra. Periódico Oficial*, Oaxaca de Juárez, México, 9 de agosto, segunda sección (última reforma publicada en el PO el 12 de junio de 2004), en <<http://www.eumed.net/libros-gratis/2008c/427/Oaxaca.%20Codigo%20de%20Procedimientos%20Penales.pdf>>, consultado el 14 de agosto de 2014.
- Congreso del Estado de Puebla, 2011, *Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Puebla, Periódico Oficial*, 21 de febrero (última reforma publicada en el PO el 17 de junio de 2011), en <<http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/PDF/CPPPUE.pdf>>, consultado el 13 de agosto de 2014.
- Congreso del Estado de Tamaulipas, 2010, *Código Penal para el Estado de Tamaulipas, Periódico Oficial*, 2 de diciembre, en <<http://www.congresotamaulipas.gob.mx/CongresoTamaulipas/Archivos/Codigos/9%20código%20penal.pdf>>, consultado el 14 de agosto de 2014.
- Congreso del Estado de Veracruz, 2003, *Código Penal del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Gaceta Oficial*, 3 de noviembre, en <<http://www.colpos.mx/wb/images/Meg/Montecillo/Not/cpv.pdf>>, consultado el 13 de agosto de 2014.
- Congreso del Estado de Quintana Roo, 1991, *Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, Periódico Oficial*, 29 de marzo (última reforma publicada en el PO el 13 de diciem-

- bre de 2010), en <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/aspectosmetodologicos/clasificadoresycatalogos/doc/codigos/cp23.pdf>>, consultado el 14 de agosto de 2014.
- Congreso de la Unión, 1917, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, D. F., LXII Legislatura-Cámara de Diputados (última reforma publicada en el DOF el 7 de julio de 2014), en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>>, consultado el 16 de agosto de 2014.
- Consulta Mitofsky, 2010, “El aborto en la opinión pública”, <<http://72.52.156.225/Estudio.aspx?Estudio=aborto>>, consultado el 14 de agosto de 2014.
- Cook, Rebecca, 2011, “Interpretar ‘la protección de la vida’”, *Debate Feminista* año 22, vol. 43, abril.
- Dickens, Bernard, 2011, “Implicaciones legales de tratar a los embriones como personas nacidas”, *Debate Feminista*, año 22, vol. 43, abril.
- Enríquez, Lourdes y Claudia de Anda, coords., 2008, *Despenalización del aborto en la ciudad de México. Argumentos para la reflexión*, México, GIRE/PUEG/Ipas México.
- Federación Internacional de Ginecología y Obstetricia (FIGO), 2006, *Recomendaciones sobre temas de ética en ginecología y obstetricia*, Comité de Aspectos Éticos de la Reproducción Humana y la Salud de las Mujeres-Federación Internacional de Ginecología y Obstetricia, en <http://www.fecolsog.org/userfiles/Guias_de_FIGO.pdf>, consultado el 22 de agosto de 2014.
- Franco González, José Fernando, 2009, *Acción de inconstitucionalidad 62/2009*, México, D. F., Suprema Corte de Justicia de la Nación, en <https://www.scjn.gob.mx/pleno/Documents/proyectos_resolucion/AI-62-09-SLP.pdf>, consultado el 22 de agosto de 2014.
- García Soler, León, 2001, “El PRI votó junto con el PAN en todos los estados, el PRD en dos, el PT en cinco, Convergencia y el Verde en tres, el Panal en cuatro”, *La Jornada*, México, D. F., 9 de octubre de 2001.
- Grau Gómez, Luis y Manuel Martínez Neira, s. f., “Historia del constitucionalismo americano”, Universidad Carlos III, en <<http://ocw.uc3m.es/historia-del-derecho/historia-del-constitucionalismo-americano/otros-recursos-2/tema-7-los-derechos-civiles-en-la-segunda-mitad-del->

- siglo-xx/resolucion-del-tribunal-supremo-jane-roe-et-al.-v.-henry-wade-district-attorney-of-dallas-county-410-u.s.-113-1973>, consultado el 16 de agosto de 2014.
- Gobierno del Estado de Chihuahua, 2010, *Acuerdo núm. 279 para el procedimiento y medidas de atención y protección de las víctimas por los delitos de violación e inseminación artificial no consentida en el estado de Chihuahua*, 3 de octubre.
- Gobierno del Estado de Guerrero, 2010, *Lineamientos Generales de Organización y Operación de los Servicios de Salud Relacionados con la Interrupción Legal del Embarazo en el Estado de Guerrero*, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, Chilpancingo, México, núm. 73, 10 de septiembre, en <http://vidasinviolencia.inmujeres.gob.mx/vidasinviolencia/sites/default/files/pdfs/sistema_nacional/modelos/atencion/lineamientos_de_la_interrupcion_legal_del_embarazo%5B1%5D.pdf>, consultado el 13 de agosto de 2014.
- González Vélez, Ana Cristina, 2006, “De la marginalidad a los cambios. El aborto en Colombia”, *Debate Feminista*, año 17, vol. 34, octubre.
- Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), 2004, *Paulina, cinco años después*, México, GIRE (Temas para el Debate, núm. 4).
- Grupo de Información en Reproducción Elegida, 2008, *El proceso de despenalización del aborto en la ciudad de México*, México, GIRE (Temas para el Debate, núm. 7).
- Grupo de Información en Reproducción Elegida, 2009, *Constitucionalidad de la ley sobre aborto en la ciudad de México*, México, GIRE (Temas para el Debate, núm. 8).
- Grupo de Información en Reproducción Elegida, 2012, “Reformas aprobadas a las constituciones estatales que protegen la vida desde la concepción/fecundación 2008-2011”, GIRE (actualización: 27 de julio de 2012), en <https://gire.org.mx/images/stories/ley/ReformasAbortoConstitucion_270712.pdf>, consultado el 14 de agosto de 2014.
- Human Rights Watch, 2008, “Una decisión de vida”, 19 de mayo, en <<http://www.hrw.org/es/news/2008/05/18/una-decisi-n-de-vida>>, consultado el 10 de agosto de 2014.
- Infomex, 2012, “Cifras sobre la interrupción legal del embarazo (ILE) en el Distrito Federal 2007-2012”, 16 de enero, en <<http://www.andar.org>>

- mx/cms/images/Cifras%20sobre%20la%20Interrupcion%20Legal%20del%20Embarazo.pdf>, consultado el 14 de agosto de 2014.
- Jefatura del Estado Español, 2010, *Ley Orgánica de la Salud Sexual y Reproductiva y de la Interrupción Voluntaria del Embarazo*, Boletín Oficial, núm. 55, 4 de marzo, sección I, p. 21001, en <<http://www.mujeresenred.net/spip.php?article1842>>, consultado el 14 de agosto de 2014.
- Juan Pablo II, 1983, *Código de derecho canónico*, Roma, Librería Editora Vaticana, 25 de enero, en <http://www.vatican.va/archive/ESL0020/_INDEX.HTM>, consultado el 14 de agosto de 2014.
- Juan XXIII y Paulo VI, 1965, “Concilio Vaticano II”, Roma, 11 de octubre de 1962-8 de diciembre de 1965.
- Madrazo Lajous, Alejandro, 2010, “Reformas antiaborto: El debate”, *El Universal*, México, D. F., 2 de enero.
- Mojarro López, Mayahuel, 2012, “Problemas y argumentos filosóficos”, *Las mujeres deciden, la sociedad respeta, el Estado garantiza y la Iglesia no interviene: La discusión sobre la despenalización del aborto en México*, México, D. F., Senado de la República/Instituto Belisario Domínguez, en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3199/1.pdf>>, consultado el 14 de agosto de 2014.
- ONU Derechos Humanos, 2007, “Derechos Humanos de las Mujeres. Actualización del capítulo 5 del Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres”, Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en México, en <<http://www.hchr.org.mx/documentos/actualizacioncapitulo5.pdf>>, consultado el 10 de agosto de 2014.
- Organización de las Naciones Unidas, 1995a, “Informe de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo 1994”, Nueva York, ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1995b, “Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer”, Beijing, ONU.
- Organización de las Naciones Unidas, 1995c, “Plataforma de Acción de Beijing”, Beijing, ONU, Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer.
- Population Council, 2007, “Encuesta nacional sobre el aborto en México”, México, Population Council.
- Population Council, 2008, “Encuesta nacional sobre el aborto en México”, México, Population Council.

- Population Council, 2009, “Encuesta nacional sobre el aborto en México”, México, Population Council.
- Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca, 2011, “Circular 09/2011 que contiene las normas y criterios interpretativos del procedimiento para la práctica del aborto en casos en el que el embarazo sea producto de una violación, que como facultad potestativa le corresponde aplicar al Ministerio Público para establecer su estricta uniformidad”, *Extra. Periódico Oficial*, Oaxaca de Juárez, México, tomo XCIII, 28 de junio, en <<http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/files/2011/06/EXT18-ABORTO-2011-06-28.pdf>>, consultado el 14 de agosto de 2014.
- Sánchez Rebolledo, Adolfo, 2007, “Despenalización: Triunfo de la razón”, *La Jornada*, 26 de abril, en <<http://www.jornada.unam.mx/2007/04/26/index.php?section=opinion&article=027a1pol>>, consultado el 10 de agosto de 2014.
- Secretaría de Gobernación (Segob), 1931, *Código Penal para el Distrito y Territorios Federales*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., Segob, 2 de enero, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_orig_14ago31_ima.pdf>, consultado el 14 de agosto de 2014.
- Secretaría de Gobernación, 1974, *Ley General de Población*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., Segob, 7 de enero, pp. 1-10 (última reforma publicada en el DOF el 17 de abril de 2009), en <<http://2006-2012.sre.gob.mx/images/stories/marconormativodoc/ley06.pdf>>, consultado el 13 de agosto de 2014.
- Secretaría de Gobernación, 2009, *Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005*.
- Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres. Criterios para la Prevención y Atención*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., Segob, 16 de abril.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) [declaración], 1998, *Reconocimiento por parte de México de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., SRE, 8 de diciembre (promulgado en el DOF el 4 de febrero de 1999), en <<http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/>>

- muestratratado_nva.sre?id_tratado=280>, consultado el 14 de agosto de 2014.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006, “Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al informe presentado por México”, 9 de junio, en <<http://www.sre.gob.mx/images/stories/docsdh/igualdad/obcomiteecosoc.pdf>>, consultado el 13 de agosto de 2014.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011, “Promulgación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos”, *Derechos Humanos Agenda Internacional de México, Boletín Informativo*, México, D. F., Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, 17 de junio, en <<http://www.sre.gob.mx/images/stories/docsdh/boletines/2012/bpromulgareformad.pdf>>, consultado el 12 de agosto de 2014.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), 2008, *Constitucional, norma de ALDF que despenaliza el aborto en DF hasta la semana 12 de gestación* [comunicado de prensa, núm. 205/2008], México, D. F., SCJN, 28 de agosto, en <<http://www2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=1305>>, consultado el 16 de agosto de 2014.
- World Health Organization (WHO), s. f., “Preventing Unsafe Abortion”, en sección “Sexual and Reproductive Health”, UNDP/UNFPA/WHO/World Bank Special Programme of Research, Development and Research Training in Human Reproduction, en <http://www.who.int/reproductivehealth/topics/unsafe_abortion/misoprostol/en/index.html>, consultado el 10 de agosto de 2014.

IV

PARTICIPACIÓN POLÍTICA FEMENINA

Capítulo 9

La igualdad de género y el derecho a participar en los asuntos públicos

Blanca Olivia Peña Molina

Introducción

La ciudadanía en una democracia moderna consiste en aceptar como regla de conducta la exigencia de tratar a los demás como libres e iguales. En concordancia con lo anterior, si el estatuto de ciudadanía¹ es condición necesaria para que hombres y mujeres ejerzan sus derechos políticos como votar y ser electo, también lo es el de participar en aquellos espacios donde se ejerce poder y se deciden los asuntos públicos.

Especialistas en igualdad de género en derechos políticos y electorales de las mujeres (Bareiro *et al.*, 2004; Aparicio y Langston, 2009; Archenti y Tula, 2007; Baldez, 2008; Larserud y Taphorn, 2007) coinciden en señalar por lo menos cinco factores de incidencia para su protección y garantía: *a)* la vigencia de un Estado de derecho; *b)* la creación de mecanismos institucionales para su instrumentación; *c)* la existencia de un sistema electoral equilibrado y acciones afirmativas; *d)* la impartición de justicia electoral, y *e)* la promoción de una cultura política favorable a la equidad de género al interior de los partidos políticos.

¹ El estatuto de ciudadanía es una construcción social e históricamente determinada, por lo que no existe un “modelo universal” que explique cómo se construye el derecho de ciudadanía. Específica en el tiempo y el espacio, la ciudadanía cambia. Es así como cada país posee su propia historia en la conquista de los derechos ciudadanos. Los cambios y las luchas por la ampliación de garantías dan como resultado que se obtengan nuevos derechos (al acceder a la ciudadanía nuevos grupos se modifica la noción de comunidad política), a la vez que se reforman las reglas de representación. La conquista de los derechos políticos de las mujeres en el ámbito internacional ilustra cabalmente esta situación (Ferrajoli, 2002).

En las siguientes páginas se presenta, en forma sucinta, el estado que guardan algunos de dichos factores a la luz de los avances logrados, obstáculos identificados y retos por vencer. El análisis está basado en estadísticas producidas por distintas instituciones, la revisión de la legislación y normatividad vigentes, así como en literatura relevante sobre el tema y focalizado en el ámbito federal durante el período 2006-2012.

Vigencia del Estado de derecho

Actualmente, México puede acreditar que cuenta con un andamiaje jurídico que cumple con las *obligaciones de respeto, protección, garantía y promoción de los derechos humanos y políticos de las mujeres* anclados en el marco jurídico internacional; sin embargo, en los hechos es posible identificar déficits y obstáculos que obligan a una reflexión menos entusiasta.

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2014:7), en su artículo 4º señala que: “*el varón y la mujer son iguales ante la ley*”; sin embargo, en la práctica, este principio jurídico no se cumple a cabalidad. Si se parte de la premisa según la cual “la igualdad jurídica no será nunca otra cosa que la idéntica titularidad y garantía de los mismos derechos fundamentales independientemente del hecho, e incluso precisamente por el hecho, de que los titulares son entre sí diferentes” (Ferrajoli, 2002:8), entonces la igualdad real (*de facto*) entre mujeres y hombres constituye una meta por alcanzar. Esto es así porque el principio de igualdad formal constitucional es un término *normativo*, en tanto que el principio de igualdad sustantiva y efectiva entre las personas es un término *descriptivo* que parte del reconocimiento de la diferencia entre quienes han adquirido plenos derechos para su ejercicio, en este caso, en razón del sexo de las personas.

A raíz de la reforma efectuada a la *Constitución mexicana* el 11 de junio de 2011, se advierte un cambio sustantivo que viene a ampliar y fortalecer el principio de igualdad y no discriminación; la modificación del capítulo I, “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, en su artículo 1º dice: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en esta Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las

garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse [...]” (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2014:1).

Lo anterior significa que todas las autoridades y los particulares en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia,

el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la Ley [...] quedando prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, de salud, religión, opinión, preferencias sexuales, estado civil o cualesquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2014:2).

En concordancia con lo anterior, resulta imperativo el cumplimiento de las *obligaciones* y alcances implícitos en los tratados² internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como el compromiso de traducir los instrumentos internacionales a la política interna en sus diferentes órdenes de gobierno (Rannauro, 2011).

Dentro del marco regulatorio internacional ocupan un papel destacado la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW, por sus siglas en inglés) y la “Plataforma de Acción de Beijing” (ONU, 1995). La CEDAW ha sido calificada como

la Constitución fundacional universal de los derechos de las mujeres. Dibuja un mapa social de los campos en que se manifiesta la discriminación de género. Advierte los dispositivos que facultan la reproducción de dicha discriminación en cada campo y señala pautas estratégicas que

² Según la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* (ONU, 1969), se entiende por éstos cualquier “acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”. Ratificada por México en septiembre de 1974, tiene como objetivo regular las relaciones internacionales entre distintos países con la finalidad de respetar los tratados, acuerdos y demás convenios.

los Estados firmantes están obligados a asumir para su plena reversión (Maier, 2009:7).

En su artículo 1 se define lo que a efecto de la CEDAW se entenderá por discriminación contra la mujer: “denota 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 los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (ONU, 1995:2).

En adición se encuentran otros instrumentos internacionales, entre los que destacan la *Declaración de Atenas* (Cumbre Europea Mujeres en el Poder, 1992), la *Convención Interamericana Sobre Concesión de Derechos Políticos a la Mujer* (Conferencia Internacional Americana, 1952), la *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)* (Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, 1969), la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (UNICEF, 1994), así como la “Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe” (CEPAL, 2008), el “Consenso de Quito” (CEPAL, 2007) y el de Brasilia (CEPAL, 2010). Del contenido de dichos tratados se desprende que el derecho fundamental a tutelar es el *derecho de las mujeres a participar en los asuntos públicos*. Lo anterior es muy importante ya que los derechos políticos no se limitan, como podría suponerse, a votar y ser electa, sino que involucran distintas actividades y espacios de intervención que las mujeres tienen derecho a ejercer en los tres poderes y niveles de gobierno, a las que se añaden organismos autónomos, particularmente, de naturaleza electoral.

Mecanismos institucionales

La maquinaria institucional que el Estado tiene como mandato para garantizar la realización práctica del derecho cuenta con la existencia de mecanismos institucionales constituidos por un marco regulatorio y de instituciones públicas que vigilen su cabal cumplimiento.

Por lo que atañe a la primera, la legislación secundaria vigente en México para prevenir y sancionar la discriminación contra las mujeres en el

ámbito federal hay que señalar la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* (Segob, 2003), la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres* (Segob, 2006a), así como la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (Segob, 2006b).

En materia de políticas públicas, en los últimos cinco años el gobierno mexicano aprobó e instrumentó el “Proigualdad. Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012” (Inmujeres, 2008), que contiene cinco ejes rectores del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* (Poder Ejecutivo Federal, 2007) y, como elemento innovador, establece una plataforma de líneas básicas de acción y objetivos estratégicos para garantizar los derechos humanos de las mujeres, la no discriminación, el acceso a la justicia y la seguridad, así como el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres. Dentro de los siete objetivos estratégicos que persigue, destaca la necesidad de impulsar el proceso de *institucionalización de una política transversal con perspectiva de género* en la administración pública federal (APF) y la *construcción de mecanismos* para contribuir a su adopción en los tres poderes y órdenes de gobierno –incluidas las fuerzas armadas y los organismos autónomos– y el sector privado. Así mismo contempla garantizar la igualdad jurídica, el acceso de las mujeres a la justicia y el impulso a su empoderamiento a través de su participación y representación en espacios de toma de decisión en el Estado para consolidar la cultura democrática.

La Comisión Internacional de los Derechos Humanos (CIDH) ha reconocido como logros en materia de discriminación contra las mujeres la creación, por un lado, del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y, por otro, el Proigualdad, así como también los avances logrados en la aprobación de presupuestos etiquetados con perspectiva de género aplicables al presupuesto de egresos de la federación para la instrumentación de programas y acciones estratégicas (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2009). Paralelamente, la CIDH identificó como desafíos el impulso a la armonización legislativa de las entidades federativas y el Distrito Federal en materia de igualdad, la incorporación de la perspectiva de género en los programas sectoriales en los ámbitos del empleo, la seguridad y la educación, así como la etiquetación de presupuestos con perspectiva de género.

En materia de armonización legislativa, en el cuadro 1 se presentan los avances logrados por las entidades federativas a febrero de 2012.

CUADRO 1. *Legislación en materia de violencia contra mujeres, igualdad y trata de personas en las entidades federativas*

| <i>Marco jurídico</i> | <i>Total de entidades federativas</i> |
|---|---|
| Leyes generales de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia | 32 entidades federativas |
| Sistemas contra la violencia | 32 entidades federativas, incluido el D. F. |
| Reglamentos de las leyes contra la violencia | 28 entidades federativas, incluido el D. F. |
| Normatividad para el funcionamiento de sistemas estatales contra la violencia | 23 entidades federativas, incluido el D. F. |
| Leyes generales de igualdad entre mujeres y hombres | 25 entidades federativas |
| Sistemas de igualdad | 12 entidades federativas |
| Reglamentos de las leyes de igualdad | 12 entidades federativas |
| Leyes en materia de trata de personas | 18 entidades federativas, incluido el D. F. |

Fuente: "Informe anual de auto evaluación del Instituto Nacional de las Mujeres" (Inmujeres, 2011b).

Los programas y sistemas involucran a todas las instituciones que conforman la APF pero no se limitan a ella; también contemplan a los poderes Legislativo, Judicial y fuerzas armadas, particularmente en lo que atañe a los procesos de *transversalización e institucionalización de la perspectiva de género*, de no violencia y discriminación contra las mujeres.

De acuerdo con el artículo 4 del "Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012" (Inmujeres, 2009):

El Instituto Nacional de las Mujeres, con la intervención que corresponda a las secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública, en el ámbito de su competencia, evaluará el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012 de manera periódica-

ca, los resultados de su ejecución, su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, realizará las acciones necesarias para proponer las correcciones procedentes al mismo y, en su caso, modificarlo. Le corresponde al Instituto Nacional de las Mujeres (2009:2).

Paralelamente, el Inmujeres es una instancia que a su vez instrumenta sus propias actividades a través de una serie de programas y acciones estratégicas para la atención de una amplia gama de problemas que atañen a las mujeres mexicanas. Entre estos programas destacan, por su impacto en los ámbitos de los estados y municipios, el “Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género” (Gobierno Federal, 2010), el de “Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres” (Inmujeres, 2010), el “Fondo Proequidad” y la “Plataforma Estratégica para la Equidad Política” (PNUD y Genera Igualdad, s. f.).

Lo señalado hasta aquí permite afirmar que México ha desplegado un conjunto de programas y acciones afirmativas para que su *maquinaria institucional* erradique la desigualdad de oportunidades y no discriminación en perjuicio de las mujeres; sin embargo, la naturaleza de los problemas por combatir, así como los obstáculos identificados en distintos diagnósticos de cultura institucional, obligan a destacar que persisten resistencias al cambio de valores, actitudes y conductas para modificar estereotipos de género que colocan a las mujeres en desventaja respecto de sus pares varones en prácticamente todos los espacios de actuación. El terreno de la política no constituye una excepción a la regla. A continuación se exponen algunas cifras.

Poderes públicos

Poder Ejecutivo federal

Uno de los indicadores para evaluar el grado de avance de las mujeres es el que mide su inserción en los espacios de toma de decisiones donde el poder político se concentra y se deciden los asuntos públicos. En México, el puesto más alto que ha ocupado una mujer en la APF ha sido el de secretaria de Estado; de 1976 –año en que una mujer por primera vez ocupó este cargo– a 2012, sólo 12 mujeres habían ejercido esta responsabilidad;

en el sexenio 2000-2006 cuatro mujeres formaron parte del gabinete ampliado; en el período 2006-2012 se mantuvo la misma proporción: de un total de 20 secretarías de Estado, cuatro fueron ocupadas por mujeres,³ lo que representa 20 por ciento.

CUADRO 2. *Participación política de la mujer en la administración pública federal (porcentajes)*

| <i>Cargos</i> | <i>Mujeres</i> | <i>Hombres</i> |
|--|----------------|----------------|
| Secretarías de Estado y Procuraduría General de la República | 20 | 80 |
| Subsecretarías | 21 | 79 |
| Gabinete ampliado | 16.7 | 83.3 |

Fuente: Análisis de las secretarías y subsecretarías federales encabezadas por Mujeres en México, Inmujeres (2011a).

La tendencia que ha seguido la presencia de mujeres en la APF permite afirmar que su incorporación se da en aquellos cargos con mayor densidad de gestión técnica según la estructura jerárquica de la burocracia política, de ahí que la movilidad laboral de las funcionarias sea mucho más compleja y limitada;⁴ en otras palabras, las mujeres se encuentran en desventaja en oportunidades, poder y número. En México, sólo nueve subsecretarías de Estado de 58 están encabezadas por una mujer (15 %), lo cual significa que existe un ejercicio de poder masculinizado en la toma de decisiones en los puestos de mayor nivel.

³ Estas funcionarias fueron Patricia Espinosa Cantellano, al frente de la Secretaría de Relaciones Exteriores; Gloria Guevara Manzo, encabezando la Secretaría de Turismo; Rosalinda Vélez Juárez en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Marisela Morales Ibáñez, a cargo de la Procuraduría General de la República. Tuvieron subsecretarías las siguientes secretarías de Estado: Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Economía, Función Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Relaciones Exteriores y la Procuraduría General de la República.

⁴ Lo anterior tiende a confirmar la hipótesis de que existe asimetría de género por lo que atañe a: a) falta de acceso a oportunidades para el avance (movilidad vertical) o permanencia (movilidad horizontal); b) falta de acceso a la estructura formal de poder de la dependencia (toma de decisiones), y c) desequilibrio numérico en los puestos más altos de la estructura organizacional –minoría de mujeres respecto del total de hombres (Moss, 1990).

De acuerdo con el documento de análisis realizado por la Dirección de Participación Social y Política del Inmujeres (2011a), pese a la escasa presencia de mujeres ocupando cargos de mayor poder y decisión dentro de la APF es posible identificar algunos avances. Por ejemplo, la Secretaría de Salud era la instancia donde existía un mayor número de mujeres en una relación de dos a una; le sigue la Secretaría de Educación, donde había paridad (50/50) en cargos ocupados por mujeres y hombres; la Procuraduría General de la República contaba con dos subprocuradoras de un total de cinco, mientras que en la Secretaría de Relaciones Exteriores, de un total de cuatro subsecretarías, sólo una era encabezada por una mujer (Inmujeres, 2011a:8).

Poder Judicial

La legislación nacional contempla como principio la igualdad de oportunidades para quienes deseen ingresar y desarrollarse profesionalmente en la carrera judicial. Esta igualdad –se afirma– deberá estar basada en méritos, criterios objetivos, requisitos y procedimientos claramente establecidos; sin embargo, en el año 2009, el máximo órgano de impartición de justicia en el país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), estaba integrada sólo por dos magistradas de un total de 11, lo que representa apenas 18.1 por ciento. Si se atiende a otros cargos dentro del Poder Judicial, datos disponibles revelan asimetría entre mujeres y hombres en la carrera judicial.

En términos porcentuales, ninguna de las instancias observa paridad entre mujeres y hombres. La dependencia con mayor número de mujeres como funcionarias se ubica en la impartición de justicia electoral –magistradas electorales en salas regionales–, que representan 40 por ciento. Pese a ello, el porcentaje de mujeres que integran la Sala Superior del TEPJF apenas alcanza 12.5 por ciento, representado por una mujer.⁵

⁵ Dicho cargo lo ostentaba la magistrada María del Carmen Alanís (2009). Durante su gestión como presidenta de la Sala Superior del TEPJF –de 2007 a 2011– se sentaron las bases de institucionalización y transversalización de la perspectiva de género, se promovió un ambicioso programa de igualdad de género en materia de justicia electoral y, a la fecha, se cuenta con jurisprudencia para la garantía y protección de los derechos políticos de las mujeres, toda vez que dichas sentencias han incorporado la perspectiva de género.

CUADRO 3. *Participación política de la mujer en el Poder Judicial federal (porcentajes)*

| Cargo | Mujeres | Hombres |
|---|---------|---------|
| Magistradas/os en los tribunales colegiados de circuito | 16.8 | 83.2 |
| Magistradas/os en los tribunales unitarios de circuito | 11.4 | 88.6 |
| Juezas/jueces en los juzgados de distrito | 26.7 | 73.3 |
| Magistrados del TEPJF (una mujer de un total de ocho magistrados) | 12.5 | 87.5 |
| Magistrados electorales (salas regionales) | 40 | 60 |

Fuente: *Derechos Humanos: Agenda Internacional de México. Boletín Informativo*, núm. 125 (SRE, 2009).

Desde el año 2008, la SCJN aprobó la creación del “Programa de Equidad de Género” con el fin de cumplir con los siguientes objetivos: “a) Sensibilizar y formar a quienes imparten justicia en perspectiva de género para mejorar el acceso a la justicia de las personas y b) Fomentar ambientes laborales libres de violencia y discriminación al interior de la institución”.⁶ En el año 2009, el Consejo de la Judicatura Federal y el Inmujeres signaron un acuerdo para aplicar nuevas políticas de equidad e igualdad de oportunidades para las mujeres que trabajan en el Poder Judicial de la Federación, a fin de crear condiciones que contribuyan a revertir la situación presente;⁷ sin embargo, en materia de impartición de justicia con perspectiva de género, los avances son poco significativos,

⁶ Dicho programa trabaja a través de cinco estrategias: investigación, formación, vinculación, difusión y evaluación. El “Programa de Igualdad de Género en la Suprema Corte de Justicia de la Nación” se encuentra adscrito a la Coordinación de Asesores de la Presidencia de la corte (SCJN, 2012).

⁷ En el informe que el gobierno de México elaboró en respuesta a la Comisión Internacional de Derechos Humanos en 2008, se consignan una serie de acciones para facilitar que más mujeres accedan a altos cargos en la procuración de justicia del país. Entre estas acciones destaca adecuar la normatividad existente para asegurar que, en igualdad de condiciones, se prefiera el ascenso de mujeres en la carrera judicial, así como determinar que las plazas que se concursan en la administración de justicia se destinen en forma paritaria (SRE, 2009).

pues prevalece un déficit digno de atención. Según la ministra de la SCJN Olga Sánchez Cordero, presidenta del Comité Interinstitucional de Equidad de Género del Poder Judicial de la Federación, falta mucho camino por recorrer. La necesidad de sensibilizar a juezas, jueces y magistradas/os para juzgar con perspectiva de género encuentra aún serias resistencias.

Organismos autónomos electorales

Desde su creación en el año de 1990, el Instituto Federal Electoral (IFE) –ahora Instituto Nacional Electoral (INE)– ha tenido como propósito constituirse en una institución imparcial para brindar certeza, transparencia y legalidad en todos sus actos y resoluciones de los procesos y resultados electorales del ámbito federal, tanto de cara a los partidos políticos como a la ciudadanía. Entre una de las múltiples actividades que el IFE ha emprendido, destaca la construcción de un nuevo padrón electoral,⁸ las listas nominales y la credencial de elector, elementos indispensables para garantizar el ejercicio de los derechos políticos de las/os ciudadanas/os, como es el acto de votar en elecciones periódicas.⁹ En un lapso de 14 años, el padrón electoral se incrementó en más de 29.5 millones de personas registradas, manteniendo una proporción similar de 48.3 por ciento de hombres y 51.7 por ciento de mujeres (INEGI e Inmujeres, 2010:97).

Participación en procesos político-electorales

Merece especial atención la participación política de la ciudadanía durante las jornadas electorales como electores o integrantes de las mesas directivas de casilla responsables de recibir, contar, cuidar y respetar el voto emitido. Datos comparados de la participación política desagregada por sexo entre 1997 y 2009 indican que, en un total de cinco elecciones

⁸ El padrón electoral constituye el registro, identificación y acreditación para todas/os aquellas/os ciudadanas/os mayores de 18 años de edad que soliciten su inscripción para ejercer su derecho al voto, para lo cual tienen que cumplir con una serie de requisitos de nacionalidad y residencia.

⁹ Para hacer efectivo el derecho al voto, la población debe estar registrada en listas nominales, es decir, aquellos registros de todas/os las/os ciudadanas/os a quienes se les expidió su credencial para votar.

federales intermedias para la renovación de la Cámara de Diputados y dos para elegir presidente y renovar el Senado y la Cámara de Diputados, se observan cambios significativos, destacando una mayor participación de mujeres como funcionarias de casillas con 57 por ciento y 43 por ciento de hombres (INEGI e Inmujeres, 2010:99).

CUADRO 4. Participación en órganos electorales por sexo en los ámbitos federal y estatal (porcentajes)

| Cargo | Mujeres | Hombres |
|---|-------------------|------------------|
| Consejo General del IFE en 2012 | 22.2 (2 de 9) | 77.8 (7 de 9) |
| Consejeras propietarias en los consejos locales del IFE en 2012 | 50.5 (paridad) | 49.5 |
| Consejos electorales estatales en 2009 | 25.9 | 74.1 |
| Tribunales estatales electorales en 2009 | 19.83 | 80.1 |

Fuente: Elaboración propia con base en la consulta de portales de Internet del IFE en 2012, y de los institutos y tribunales estatales electorales en 2009.

La participación de mujeres como consejeras en organismos autónomos electorales en el país no ha estado exenta de obstáculos para su inserción. Tomando en consideración únicamente la integración de sus órganos colegiados (consejos o salas), se observa que en ningún caso se alcanza 30 por ciento de representación, a excepción de algunos consejos locales electorales del IFE (CLEIFE). El máximo órgano electoral –el Consejo General del IFE (CGIFE)– ha seguido una trayectoria errática en su integración en razón del género. De un total de nueve personas que deben conformarlo,¹⁰ actualmente sólo dos mujeres ejercen como consejeras electorales, a pesar de que en reiteradas ocasiones distintos grupos de mujeres exigieron a la Cámara de Diputados que en el proceso de selección se considerara el principio de paridad de género. Los datos disponibles sobre la situación que privó en el año 2009 en los órganos electorales de

¹⁰ Cfr. Cofipe, artículo 110, inciso 1. Durante la presidencia de Luis Carlos Ugalde, la integración del Consejo General del IFE inmediato anterior estuvo constituido por tres mujeres, lo que representaba 33.3 por ciento del total (IFE, 2009).

las entidades federativas muestran que esta proporción apenas superó 25 por ciento de mujeres del total de consejeros, cifra aún más reducida en el caso de las salas de los tribunales estatales electorales, con 19 por ciento del total.

CUADRO 5. Integración de los consejos locales electorales del IFE en las entidades federativas y el Distrito Federal por sexo

| Estados | Número y porcentaje de consejeras electas de un total de seis | Número de consejos locales electorales | Porcentaje de consejos locales |
|--|---|--|--------------------------------|
| Querétaro | 5 de 6 = 83.3 % (muy desequilibrado) | 1 | 3.1 % |
| Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas y Yucatán | 4 de 6 = 66.6 % (equilibrado) | 11 | 34.4 % |
| Colima, Durango, Estado de México, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Zacatecas | 3 de 6 = 50 % (paridad) | 9 | 28.1 % |
| Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí y Tlaxcala | 2 de 6 = 33.3 % (sesgado) | 11 | 34.4 % |
| Distrito Federal | 1 de 6 = 16.6 % (muy sesgado) | 1 | 3.1 % |

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se designa a los Consejeros Electorales de los Consejos Locales que se instalarán para los Procesos Electorales Federales 2011-2012 (IFE, 2011a).

En este contexto merece una mención especial la integración de los CLE del IFE que participaron en el proceso electoral federal 2011-2012 en el ámbito de las entidades federativas y el Distrito Federal. A partir de un exhorto turnado al Consejo General del IFE por el Grupo Ciudadano Mujeres al Poder,¹¹ dicho consejo aprobó incluir como criterio orientador para la integración de los CLE el principio de paridad de género. Agotado el proceso de selección y aprobación (IFE, 2011a) de nuevos integrantes, los resultados fueron muy alentadores, como se resume en el cuadro 5.

Lo anterior constituye el efecto demostrativo del impacto que pueden tener las demandas de grupos organizados de mujeres de la sociedad civil en procesos institucionales como el que se describe, así como también la voluntad política de quienes integran los organismos autónomos para darles cauce y cumplimiento con estricto apego al marco legal vigente.

Ejercicio del poder en entidades federativas y municipios

La participación de las mujeres en el ámbito del Poder Ejecutivo de las entidades federativas ha destacado por ser muy limitada. En poco más de tres décadas (1979-2010) sólo seis mujeres han sido gobernadoras, y hasta antes de las elecciones efectuadas en 2011, únicamente dos estados eran gobernados por mujeres (Zacatecas y Yucatán), lo que en números relativos representó 6.3 por ciento de un total de 29 gobernadores más el jefe de gobierno del Distrito Federal (93.7 %). A partir del 12 de septiembre de 2010, el porcentaje se redujo a 3.1 por ciento de entidades gobernadas por una mujer (solamente Yucatán). En la actualidad ninguna mujer ocupa el cargo de gobernadora.

Para los órganos legislativos de los gobiernos estatales, datos actualizados a 2011 arrojan un promedio de 23 por ciento de diputadas, muy por debajo de 30 por ciento que es el umbral considerado mínimo para que las mujeres logren constituir una masa crítica con poder de incidencia en la agenda legislativa y la cultura institucional.

¹¹ El Grupo Ciudadano Mujeres al Poder surgió como parte de la Plataforma Estratégica para la Equidad Política del Inmujeres, y su objetivo es la defensa y promoción de los derechos políticos de las mujeres. Fue constituido en el año 2008 y ha estado integrado por mujeres destacadas en los campos de la academia y/o el activismo desde organismos de la sociedad civil en materia política y electoral.

CUADRO 6. *Cargos ocupados en la administración pública y órganos legislativos en los gobiernos estatales y municipales por sexo (porcentajes)*

| Cargo | Mujeres | Hombres |
|--|---------|---------|
| Gobernadoras/es en 2011 | 3.1 | 96.9 |
| Congresos estatales en 2011. Promedio de diputadas en nivel nacional | 23 | 77 |
| Presidentas municipales* | 156 | 6.8 |
| Sindicaturas | | |
| 2008 | 9.8 | 90.2 |
| 2010 | 18.7 | 81.3 |
| Regidurías | | |
| 2008 | 26.1 | 73.9 |
| 2010 | 32.6 | 67.4 |

*La cifra referida a presidentas municipales es resultado del cálculo sobre un total de 2 280 municipios, toda vez que no se dispone de información sobre 176 ayuntamientos.

Fuente: *El avance político de las mujeres... en la mira* (DGSP e Inmujeres, s. f.) y el "Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres" (Inmujeres, 2008) con datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) (Inafed, 2012).

El ámbito de los gobiernos municipales sigue constituyendo un espacio prácticamente deshabitado por las mujeres. Datos actualizados después de los comicios efectuados en el año 2011 arrojan 6.8 por ciento de presidentas municipales electas, cifra poco significativa que apenas representa un total de 156 alcaldías gobernadas por mujeres.

Donde se observa una tendencia al incremento es en los cargos de síndicas y regidoras para el período que comprende de 2008 a 2010; en los primeros, el porcentaje de mujeres aumentó en cien por ciento (de 9.8 a 18.7 %); en los segundos, la proporción fue menor pero supera 30 por ciento de regidurías en manos de una mujer en el ámbito nacional, lo cual constituye un hecho sin precedentes.

Sistema electoral y acciones afirmativas

Desde la década de los noventa del siglo pasado, en la mayoría de las sociedades democráticas se asiste a una creciente y entusiasta reivindicación

del derecho a la diferencia, exigiendo trato igualitario en el terreno político. Dentro de los grupos que suscriben esta posición y que ocupan un lugar primordial en el pensamiento progresista contemporáneo se encuentran aquellos socialmente discriminados por razones étnicas, raciales o de género.

De ello dan muestra los cambios recientes en materia de derecho y justicia electoral en el ámbito internacional, donde encontramos que una de las *reformas a la representación política* más aceptada y extendida es la que se refiere al establecimiento de *cuotas* que contrarresten la subrepresentación de que son objeto las mujeres en los parlamentos, congresos y asambleas legislativas.

Cuota de género

La cuota de género¹² se refiere al número de escaños de un órgano de representación o al porcentaje de candidatos postulados por un partido o agrupación que, por mandato legal, deben ser cubiertos por representantes de un determinado grupo o sector. Las cuotas en el ámbito internacional pueden aplicarse por tres vías:

1. *Constitucional*. Se consagran en el ámbito de las leyes fundamentales, preferentemente las constituciones.
2. *Legislativa*. Establecidas en leyes electorales, estatutos de partidos políticos u otra ley comparable. En América Latina, las cuotas están previstas en las leyes electorales.
3. *Partidos políticos*. Algunos partidos políticos, en sus estatutos internos contemplan un sistema de cuotas o principio de paridad para elegir candidaturas; sin embargo, como son adoptadas voluntariamente, no existe ningún tipo de sanción para exigir su cumplimiento.

Las dos primeras vías tienen carácter obligatorio, mientras que para todos los partidos o movimientos que participan en elecciones, las cuotas

¹² El sistema de cuotas fue aprobado por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (ONU, 1995) en la "Plataforma de Acción", que en el punto que atañe a la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones, fundamenta sus objetivos estratégicos y medidas con el argumento de que uno de los propósitos es alcanzar el acceso efectivo de la mujer a los niveles de toma de decisiones políticas en 50 por ciento para el año 2005.

son mecanismos voluntarios” (IDEA Internacional y Universidad de Estocolmo, 2009).

En México, el sistema de cuota tiene un amplio y complejo andamiaje jurídico que involucra el principio de igualdad consagrado en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2014), la cuota de género para candidaturas a diputados y senadores contemplada en el Cofipe (IFE, 2009) y algunos de los estatutos internos de los partidos políticos nacionales. A lo anterior se suma un heterogéneo diseño de sistemas electorales y tipos de cuota contenidos en los códigos estatales electorales. Dependiendo del tipo de elección aplica el marco regulatorio respectivo (federal, estatal o municipal), constituyéndose en un conjunto de acciones afirmativas para favorecer la participación política de las mujeres en condiciones de mayor equidad en la contienda.

Masa crítica

El tamaño de las minorías cuenta –y mucho– cuando hablamos de la participación de mujeres en los órganos legislativos de los tres niveles de gobierno; pasar de una pequeña a una gran minoría favorece que se constituya una *masa crítica* (Dahlerup, 2005:2) que es capaz de crear recursos institucionales para mejorar el estatus de los grupos subrepresentados.¹³ Si bien las cifras no lo dicen todo, son indicadores del posible comportamiento que un grupo en minoría puede adoptar para incidir en un cambio cualitativo en espacios donde los pares varones son mayoría, como definir una agenda, formular iniciativas de ley o de reforma, negociar presupuestos, impulsar políticas públicas, vincularse con grupos de mujeres de la sociedad civil y lograr pactos interpartidistas para incidir en asuntos de

¹³ Siguiendo la propuesta de Rosabeth Moss (1990), no es sino hasta que los grupos en minoría alcanzan la categoría de grupo inclinado –entre 15 y 40 por ciento– cuando éstos tienden a iniciar un proceso de cambio cualitativo en la cultura y prácticas parlamentarias. Si el grupo continúa siendo una minoría sesgada (por debajo de 15 %), éste intentará adaptarse a su entorno conformándose con las reglas del juego predominantes y, en consecuencia, no actuará para incrementar su tamaño. A este fenómeno se le conoce como el efecto de la *abeja reina*. Los grupos balanceados serían aquellos constituidos por masas críticas de entre 40 y 50 por ciento de sus asambleas, que se aproximan a la paridad o son paritarios.

género. Del número de senadoras, diputadas o regidoras dependerá, en buena medida, el impulso de agendas legislativas o acciones afirmativas con perspectiva de género y para las mujeres.

¿Incrementar es igual a representar?

Una de las críticas más frecuentes a la adopción de un sistema de cuota es si el incremento del número de mujeres tiene un impacto cualitativo en las agendas legislativas. La evidencia empírica en el ámbito internacional permite sustentar sin duda una respuesta afirmativa; estudios y diagnósticos recientes sobre el impacto de las cuotas en el ámbito internacional —y México no es la excepción— coinciden en justificar su inclusión por las siguientes razones:

- a) Las mujeres constituyen la mitad o más de la población y de la militancia de prácticamente todos los partidos políticos, por lo que es justo que tengan derecho a una proporción similar de representantes.
- b) Las cuotas obligan a los partidos a garantizar que un número de mujeres participe en igualdad de oportunidades en las candidaturas a cargos de elección popular. En este sentido, la cuota no es muy distinta de otras restricciones comúnmente aceptadas en el diseño constitucional y electoral de las democracias, tales como las cuotas de representación por razones étnicas o raciales, e incluso lingüísticas.
- c) Las cuotas no discriminan contra los hombres; son una medida compensatoria y transitoria que hace justicia a la discriminación más extendida que las mujeres históricamente han enfrentado.
- d) La mayor presencia de mujeres en espacios de representación popular y toma de decisiones públicas transforma la agenda política.

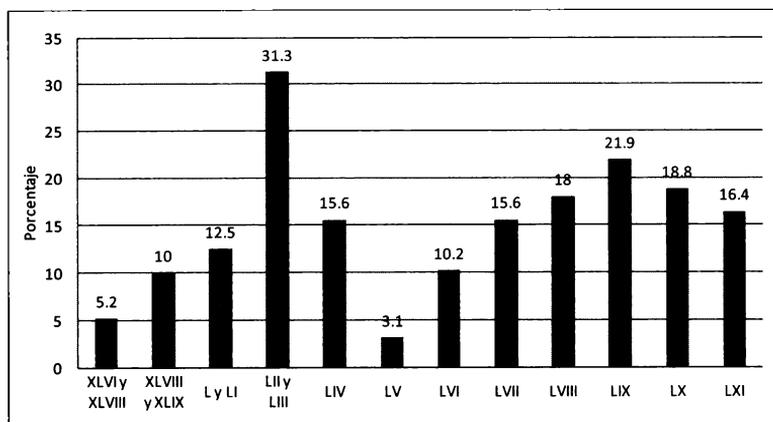
En la actualidad se consignan dos tipos de tendencias, en las cuales importa el contexto histórico, político y cultural en el cual se despliega su actuación: *a)* casos en que el número incrementado de mujeres se traduce en cambios sustantivos con legislaciones en favor de los derechos humanos de las mujeres, y *b)* casos en que el número incrementado de mujeres no se traduce en ningún cambio significativo (efecto *abeja reina*).

Más allá de los números habría que destacar que las mujeres en política no son “aliadas naturales”; las alianzas entre ellas se construyen y tienen su dinámica propia; son resultado de la confluencia de múltiples factores en los que juegan un papel fundamental la voluntad política, el compromiso explícito y la rendición de cuentas, así como la sujeción a principios, reglas y línea de sus partidos políticos.

Poder Legislativo

Siguiendo con los datos duros, si se parte del año en que por primera vez fue electa una mujer al Senado en México (1964) y se observa la tendencia porcentual que la presencia femenina ha tenido durante este período, resulta por demás injustificable que después de casi medio siglo la masa crítica de mujeres presente una profunda asimetría en este órgano legislativo del Congreso de la Unión.

GRÁFICA 1. Porcentaje de senadoras por legislatura, 1964-2009



Fuente: Senado de la República (s. f.). Actualizado a marzo de 2012 y resultado del incremento de tres suplencias efectivas de mujeres.

En el proceso electoral federal del año 2006 (Inegi, 2010), en la renovación del Senado, la proporción de senadoras propietarias electas fue de 16.4 por ciento, y la de senadores, de 83.6 por ciento. En el caso de

las suplencias, las mujeres obtuvieron 44.5 por ciento de los puestos, en tanto que 55.5 por ciento correspondieron a los hombres. Por lo que atañe a las candidaturas en ese proceso electoral, destaca que los partidos en su totalidad postularon 33.1 por ciento de candidatas propietarias y 44.5 por ciento para las suplencias; en otras palabras, se cumplió con la cuota de género 70/30 del Cofipe (IFE, 2009) –umbral vigente desde la reforma 2002–, pero con resultados muy por debajo del equilibrio deseado.

CUADRO 7. *Candidaturas al Senado y senadores por sexo. Elecciones federales de 2006*

| <i>Candidaturas</i> | <i>Total</i> | <i>Hombres</i> | <i>Mujeres</i> |
|---------------------------|--------------|----------------|----------------|
| Propietarios | 472 | 316 | 156 |
| Porcentaje | 100 | 66.9 | 33.1 |
| Suplentes | 468 | 251 | 217 |
| Porcentaje | 100 | 53.6 | 46.4 |
| <i>Candidatos electos</i> | <i>Total</i> | <i>Hombres</i> | <i>Mujeres</i> |
| Propietarios | 128 | 107 | 21 |
| Porcentaje | 100 | 83.6 | 16.4 |
| Suplentes | 128 | 71 | 57 |
| Porcentaje | 100 | 55.5 | 44.5 |

Fuente: Inegi (2010:100), cuadro 2.

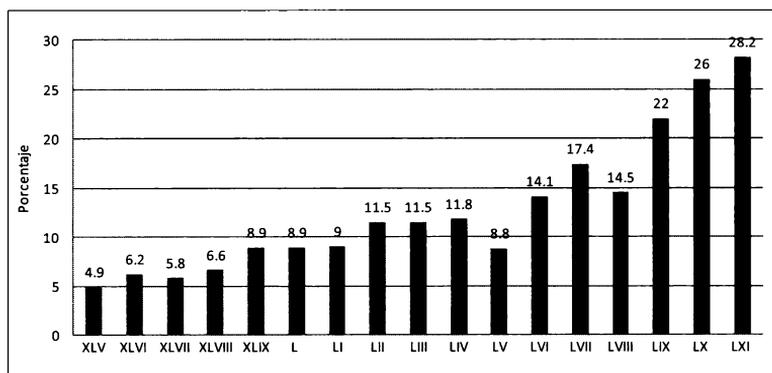
De continuar con esta tendencia y siendo optimistas, habría que esperar 100 años para alcanzar la igualdad sustantiva o paritaria en la Cámara de Senadores. Todo parece indicar que es en la Cámara de Diputados donde el incremento en el número de mujeres ha sido más significativo, alcanzando 28.2 por ciento de diputadas en la elección federal intermedia de 2009; pese a ello, la masa crítica de diputadas tampoco refleja equidad en razón del género en este ámbito legislativo, persistiendo desventaja numérica destacable que impacta el ejercicio del poder, toma de decisiones e incidencia en la agenda.

El gradualismo de la cuota

Fue en la década de los noventa del siglo pasado cuando en México adquirió fuerza el debate público sobre la injusta subrepresentación política de

las mujeres en cargos de elección popular. El proceso que ha precedido el tránsito a la inclusión de un sistema de cuota para el logro de este objetivo no ha sido fácil y continúa enfrentándose a serias resistencias y cuestionamientos de todo tipo; sin embargo, actualmente se cuenta con una legislación electoral y jurisprudencia que tiende a garantizar el principio de igualdad constitucional como una norma de orden público internacional, pero con relativa eficacia por sus exiguos resultados.¹⁴

GRÁFICA 2. Distribución de diputados y diputadas federales por legislatura, 1952-2009



Fuente: Senado de la República (s. f.). Actualizado a marzo de 2012 y resultado del incremento de tres suplencias efectivas de mujeres.

Sucesivas reformas al Cofipe en materia de equidad política en razón del género se originan en la efectuada en el año de 1993; la disposición recomendaba a los partidos políticos la promoción de una mayor participación de las mujeres, sin constituir un mandato ni sanciones por incumplimiento. En 1996, dicha disposición se reformó y estableció un máximo de 70 por ciento para candidaturas de un mismo sexo, pero no

¹⁴ La discriminación positiva o acción afirmativa es el término que se otorga a una acción que pretende establecer políticas dirigidas a reducir o, idealmente, eliminar las prácticas discriminatorias en contra de sectores históricamente discriminados como las mujeres o algunos grupos étnicos o raciales. Su propósito es que reciban un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos, servicios o bienes para mejorar su calidad de vida y compensarlos por los prejuicios de los que han sido víctimas.

fue sino hasta la reforma practicada en el año 2002 cuando las disposiciones adquirieron carácter de obligatoriedad para la integración de las listas plurinominales, previendo sanciones por incumplimiento.

CUADRO 8. *Reformas al Cofipe, cuota de género y norma aplicable*

| <i>Año de la reforma</i> | <i>Norma aplicable en materia de equidad/cuota de género</i> |
|--------------------------|---|
| 1993 | Recomendación sin carácter de obligatoriedad para los partidos ni sanciones por incumplimiento. |
| 1996 | Recomendación de no postular más de 70 por ciento de candidaturas de un mismo género sin sanciones por incumplimiento. |
| 2002 | Mandata cuota 70/30 en candidaturas a diputados y senadores. En listas plurinominales, en cada uno de los tres primeros segmentos habrá una candidatura de género distinto. Prevé sanciones por incumplimiento. |
| 2008 | Mandata cuota 60/40 en candidaturas a diputados y senadores. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada. Mantiene sanciones por incumplimiento. |

Fuente: Elaboración propia con base en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe) (IFE, 1994, 1996, 2002, 2008b).

La reforma efectuada en el año 2008 ha sido la más acabada, pero aún es imperfecta. Como ya se indicó, el Cofipe establece una cuota de género con un máximo de 60 por ciento de candidaturas de un mismo género y dispone que, en caso de incumplimiento reiterado, los partidos o coaliciones pueden ser amonestados públicamente e incluso se les negará el registro si en 24 horas no presentan una nueva solicitud que cumpla con la norma electoral (arts. 218-221, pp. 170-171). No obstante este avance, la legislación incluyó un obstáculo –al parecer, infranqueable– al exceptuar el cumplimiento de la cuota a los partidos o coaliciones cuando el proceso de selección de candidaturas sea por método democrático

de acuerdo con estatutos internos. Todo parece indicar que los legisladores que aprobaron la inclusión de la cuota y reformaron el Cofipe en 2008, también se aseguraron de incluir un criterio para evadirla con relativa facilidad.

Igualdad de género y justicia electoral

Resulta obvio que, en materia de justicia electoral, el TEPJF y las salas regionales tienen ante sí un desafío histórico de incalculable valor: eliminar los obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder a la garantía de justiciabilidad. Desde el año 2007 a la fecha, el TEPJF emprendió un ambicioso programa y acciones que han conducido a un proceso de institucionalización y transversalización de la perspectiva de género para incidir en su cultura institucional, destacando aquellas orientadas a la investigación, formación, capacitación y difusión en materia de garantías a la exigencia de justiciabilidad para la protección de los derechos político-electorales de las mujeres.¹⁵ El programa contempla los siguientes objetivos estratégicos:

- a) Promover el ejercicio y tutela de los derechos políticos de las mujeres.
- b) Capacitar al personal jurisdiccional para incorporar la perspectiva de género en las decisiones jurisdiccionales del TEPJF (salas regionales).
- c) Establecer políticas laborales con perspectiva de género.
- d) Impulsar la igualdad de condiciones entre mujeres y hombres en los espacios de representación política y de participación en los asuntos públicos.

Actualmente se cuenta con jurisprudencia conformada por un número significativo de sentencias que acreditan el cambio sustantivo acontecido en poco tiempo, extendiéndose paulatinamente, entre la ciudadanía, una cultura de la legalidad para la protección de sus derechos político-electorales. Las mujeres se han convertido en los actores más frecuentes en los juicios presentados ante el Tribunal Electoral. Hasta el año 2011 se

¹⁵ Dicha garantía jurídica implica la existencia de normas de protección, medios de impugnación, garantía al debido proceso, reparación del daño y sanción.

tenían contabilizados un total de 16 003 juicios de protección iniciados por mujeres, lo que representa 45.3 por ciento del total.

CUADRO 9. *Juicios de protección a los derechos políticos (JPDP) de los ciudadanos promovidos por mujeres ante el TEPJF (porcentajes)*

| | | |
|--|---|------|
| Derechos sujetos a protección | Total de JPDP: 35 339 Promovidos por mujeres: 16 003 | 45.3 |
| Juicios con resolución fundada | Resueltos en favor de mujeres | 38.5 |
| Derecho político-electoral promovido por mujeres | Derecho a votar | 46 |
| | Derecho a ser votada | 36 |
| | Derecho de afiliación | 14 |
| | Usos y costumbres | 0.2 |
| Derecho a ser votada | Cargos de nivel municipal | 35 |
| | Diputada local | 20 |
| | Regidora | 15 |
| | Diputada federal | 13 |
| Casos desechados: razones | Quedó sin materia | 16.3 |
| | Extemporaneidad | 9.6 |
| | Falta de legitimación | 8.9 |
| | o personería | |

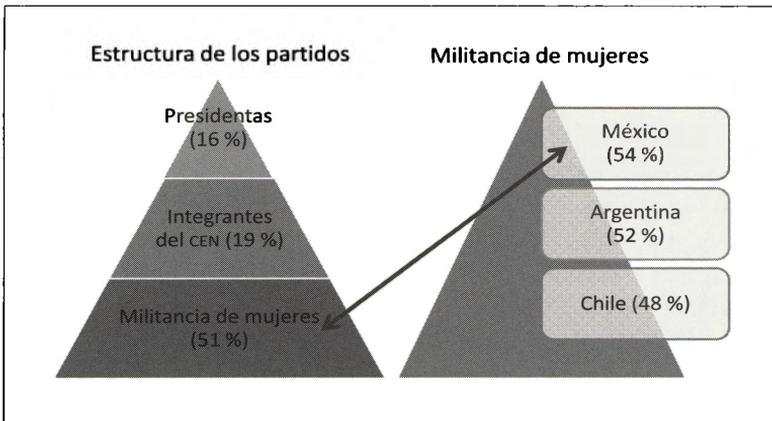
Fuente: *Memoria de gestión 2007-2011* (TEPJF, 2011) y "Sentencias de género" (TEPJF, 2012).

Cultura política

Un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA) (2010) que tuvo como objetivo conocer la participación y obstáculos para la igualdad política de la mujer al interior de los partidos políticos en América Latina, arrojó una serie de resultados que permiten afirmar que los partidos políticos constituyen el principal obstáculo para el avance del ejercicio pleno de los derechos político-electorales de las mujeres en la región. De su contenido se desprende que los partidos han incorporado un discurso retórico sobre la igualdad entre mujeres y hombres que no se refleja en los hechos.

El estudio ofrece cifras para afirmar que la participación de las mujeres en las estructuras partidarias sigue un padrón piramidal masculinizado: a medida que el poder aumenta, la presencia de mujeres disminuye. En México, esto sucede a pesar de que la militancia femenina en los partidos supera 50 por ciento de su padrón y sólo 10 por ciento ocupa cargos dentro de su estructura. No existen cuotas de género aplicables a cargos de dirección interna ni sanciones por incumplimiento.

GRÁFICA 3. Mujeres en los partidos políticos en América Latina y México



Fuente: Partidos políticos y paridad: La ecuación pendiente (BID e IDEA Internacional, 2010).

A lo anterior se añade que las mujeres enfrentan “obstáculos de paridad” para participar en pie de igualdad con los hombres en el juego político. En México existe la tendencia al incumplimiento de las cuotas de paridad contenida en los estatutos partidarios para postular candidaturas a cargos de elección popular; la exigencia de la militancia femenina en el interior de los partidos se enfrenta con una cultura institucional que perpetúa la discriminación y no reconoce el mérito, conocimiento y trayectoria de sus mujeres; peor aún, éstas enfrentan distintos tipos de violencia (partidaria y comunitaria) para impedir su participación, postulación a candidaturas o ejercicio de cargos cuando resultan electas, particularmente si se trata de mujeres indígenas. Otro hallazgo que viene

a confirmar lo dicho en páginas anteriores lo constituye la afirmación categórica de que los métodos de selección de candidaturas impactan en forma directa en las candidaturas de mujeres. A ellas, por lo general, se les otorgan distritos de mayoría difíciles de ganar o se les coloca en lugares bajos de las listas plurinominales (Aparicio y Langston, 2010:8).

Reflexión final

Este breve y acotado recorrido sobre el marco regulatorio, mecanismos institucionales, programas y acciones afirmativas para garantizar el cabal cumplimiento del derecho de las mujeres mexicanas a participar en los asuntos públicos, obliga a reconocer avances pero también obstáculos y desequilibrios dignos de un análisis crítico con mayor profundidad. Evaluar el impacto de las políticas de igualdad de género en materia político-electoral requeriría profundizar en aspectos de diseño electoral, ingeniería institucional y argumentación jurídica para ofrecer alternativas de solución más puntuales.

Lo que sí constituye una tendencia irrefutable es la necesidad de abandonar el gradualismo de la cuota de género y transitar a una reforma política y electoral que incorpore el principio de igualdad sustantiva y efectiva que obligue al Estado mexicano, en sus tres poderes y órdenes de gobierno, a incorporar la paridad entre mujeres y hombres en todos los espacios donde se deciden los asuntos públicos.

Todo parece indicar que el camino hacia una *democracia paritaria* debería constituir la demanda fundamental en el futuro inmediato; el proceso electoral en marcha dará la pauta, sin duda, para demostrar que los obstáculos más importantes siguen radicados en una cultura política e institucional anclada aún en estereotipos de género que refuerzan la desigualdad, discriminación y violencia contra las mujeres en la política, particularmente la ejercida al interior de los partidos políticos.

Si el principio de igualdad constitucional se funda en el reconocimiento de la diferencia entre las personas, ser mujer no significa ser inferior. Ahí radica la fuerza de la exigencia de respeto, protección, garantía y difusión de los derechos humanos de las mujeres mexicanas en todos los ámbitos y niveles, y la política no constituye la excepción.

Bibliografía

- Alanís Figueroa, María del Carmen, 2009, *Informe anual 2009-2010. Resumen ejecutivo*, México, D. F., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Aparicio Javier y Joy Langston, 2009, *Evaluación de la perspectiva de género en plataformas de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección 2009*, México, CIDE/Inmujeres.
- Archenti, Nélide y María Inés Tula, 2007, "Cuotas de género y tipo de lista en América Latina", *Opinião Pública*, São Paulo, Universidade Estadual de Campinas, vol, 13, núm. 1, junio.
- Baldez, Lisa, 2008, "Cuotas versus primarias: La nominación de candidatas mujeres en México", *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Santiago, Chile, International IDEA/Flacso-Chile/Catalonia.
- Bareiro, Line et al., 2004, *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*, Santiago de Chile, ONU/CEPAL (Serie Mujer y Desarrollo, núm. 54).
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e International IDEA, 2010, *Partidos políticos y paridad: La ecuación pendiente*, Lima, BID/International IDEA.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2014, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, D. F., Secretaría General-Secretaría de Servicios Parlamentarios.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2007, "Consenso de Quito. X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe", Quito, 6 al 9 de agosto.
- Comisión Económica para América Latina, 2008, "Informe de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe" (Quito, 6 al 9 de agosto de 2007), Santiago, Chile, 1 de abril, en <<http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/3/27753/InformeFinalXConferencia.pdf>>, consultado el 22 de agosto de 2014.
- Comisión Económica para América Latina, 2010, "Consenso de Brasilia. XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe", Brasilia, CEPAL, 13 al 16 de julio.

- Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, 1969, *Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José)*, San José, Costa Rica, 22 de noviembre, en <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/5.%20CONVENCION%20AMERICANA.pdf>>, consultado el 14 de agosto de 2014.
- Conferencia Internacional Americana, 1952, *Convención Interamericana Sobre Concesión de Derechos Políticos a la Mujer* (ratificada por México el 4 de marzo de 1981 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 1981), en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/25/pr/pr21.pdf>>, consultado el 22 de agosto de 2014.
- Cumbre Europea Mujeres en el Poder, 1992, *Declaración de Atenas*, Atenas, 3 de noviembre, en <http://www.cimac.org.mx/cedoc/ciudadania_mujeres/6_marco_jur_inst_part_pol_de_mujeres/declaracion_de_atenas_1992.pdf>, consultado el 22 de agosto de 2014.
- Dahlerup, Drude [ponencia], 2005, “The Theory of a ‘Critical Mass’ Revisited”, en “Annual Meeting of the American Science Association”, Washington, D. C., Department of Political Science-Stockholm University, 1 al 4 de septiembre.
- Dirección General de Participación Social y Política (DGPS) e Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), s. f., “El avance político de las mujeres... en la mira”, en <<http://enlamira.inmujeres.gob.mx/>>, consultado en octubre de 2013.
- Ferrajoli, Luigi, 2002, *Derechos y garantías. La ley del más débil* (Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, trads.), 3ª edición, Madrid, Trotta.
- Gobierno Federal, 2010, “Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género”, Puebla, México, Instituto Nacional de las Mujeres/Instituto Poblano de las Mujeres, diciembre.
- Instituto Federal Electoral, 1994, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, D. F., IFE.
- Instituto Federal Electoral, 1996, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, D. F., IFE.
- Instituto Federal Electoral, 2002, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, D. F., IFE.
- Instituto Federal Electoral, 2008b, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, “Ordenamientos electorales”, tomo II, 2ª edición, México, D. F., IFE.

- Instituto Federal Electoral, 2011a, *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se designa a los consejeros electorales de los Consejos Locales que se instalarán para los procesos electorales federales 2011-2012 y 2014-2015*, México, D. F., IFE.
- Instituto Federal Electoral, 2011b, *Reglamento de fiscalización*, México, D. F., IFE, diciembre.
- Instituto Federal Electoral, 2012, “Género y democracia”, en <http://genero.ife.org.mx/genero_partidos_org-ejec.html>, consultado en octubre de 2013.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), 2010, “Hombres y mujeres en México 2010”, México, en <http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/mujeresyhombres/2010/MyH_2010.pdf>, consultado el 22 de agosto de 2014.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), 2012, *Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM)*, México, D. F., Secretaría de Gobernación, en <<http://www.snim.rami.gob.mx/>>, consultado en marzo de 2012.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) e Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), 2010, *Mujeres y Hombres en México*, México, Inegi/Inmujeres.
- Instituto Nacional de las Mujeres, 2009, *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., Inmujeres, 18 de agosto, tomo DCLXXI, núm. 12, pp. 71-72.
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), 2010, “Reglas de operación del Programa de Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres (Fodeimm), para el ejercicio fiscal 2011”, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., Inmujeres, 30 de diciembre, tomo DCLXXXVII, núm. 23, octava sección, pp. 29-128.
- Instituto Nacional de las Mujeres, 2011a, *Análisis de las secretarías y subsecretarías federales encabezadas por Mujeres en México*, México, Dirección de Participación Social y Política.
- Instituto Nacional de las Mujeres, 2011b, “Informe anual de auto evaluación del Instituto Nacional de las Mujeres”, México, enero-diciembre.

- International IDEA y Universidad de Estocolmo, 2009, "Quota Project. Base de datos global de cuotas de mujeres", en <<http://www.quotaproject.org/es/aboutQuotas.cfm>>, consultado en octubre de 2013.
- Larserud, Stina y Rita Taphorn, 2007, *Diseño para lograr la igualdad. Combinaciones más idóneas, medianamente idóneas y no favorables de los sistemas electorales y cuotas de género*, Estocolmo, International IDEA.
- Maier Elizabeth, 2009, *Diagnóstico, actitudes y estrategias de equidad de género en servidoras y servidores públicos de primer nivel en Baja California*, México, Presidencia de la República/Inmujeres/Gobierno del Estado de Baja California/El Colegio de la Frontera Norte.
- Moss Kanter, Rosabeth, 1990, "Cambio en las restricciones organizacionales hacia la promoción de oportunidades y trato equitativo a la mujer en los sistemas de servicio público", *Formulación de políticas públicas para incrementar la participación de la mujer en la administración pública*, México, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo-ONU/Miguel Ángel Porrúa.
- Organización de las Naciones Unidas 1969, *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, Viena, ONU.
- Organización de las Naciones Unidas, 1995, "Declaración y Plataforma de Acción de Beijing", Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing, ONU, 4 al 15 de septiembre, en <<http://www.eclac.org/cumbres/getProd.asp?xml=/cumbres/2/32/P32.xml&xsl=/cumbres/phistoriaf.xsl>>, consultado en octubre de 2013.
- Poder Ejecutivo Federal, 2007, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, D. F., Presidencia de la República.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Genera Igualdad, s. f., "Plataforma Estratégica para la Equidad Política", en <<http://americalatinagenera.org/newsite/index.php/en/centro-de-recursos/experiencias/1925-plataforma-estrategica-para-la-equidad-politica-de-mexico>>, consultado el 4 de septiembre de 2014.
- Rannauro Melgarejo Elizauero, 2011, "El derecho a la igualdad y el principio de no discriminación: La obligación del gobierno de México para realizar la armonización legislativa con perspectiva de género, 2011", *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, año v, núm., 28, julio-diciembre.

- Secretaría de Gobernación (Segob), 2003, *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, México, D. F., Segob.
- Secretaría de Gobernación, 2006a, *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, México, D. F., Segob.
- Secretaría de Gobernación, 2006b, *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, México, D. F., Segob.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, 2009, *Derechos Humanos: Agenda Internacional de México. Boletín Informativo*, México, DGDH, núm. 125, 21 de mayo.
- Senado de la República, s. f., “Senadoras integrantes de las LXII y LXIII Legislaturas”, México, D. F., Senado de la República, en <<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=4&sm=2&str=M>>, consultado el 4 abril de 2012.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), 2012, “Programa de Igualdad de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, Coordinación de Asesores de la Presidencia de la Corte, en <<http://equidad.scjn.gob.mx/>>, consultado en octubre de 2013.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), 2011, *Memoria de gestión 2007-2011*, México, Dirección de Comunicación Social-TEPJF.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, “Sentencias de género”, México, en <<http://genero.te.gob.mx/?q=node/302>>, consultado en octubre de 2013.
- UNICEF, 1994, *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Pará”*, Belem do Pará, Brasil, 9 de junio, en <http://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_ConvencionBelem.pdf>, consultado el 23 de agosto de 2014.

Capítulo 10

Género y representación política: Los límites a la cuota de género en el ámbito estatal

Rosario Varela Zúñiga

Introducción

En el actual contexto de democratización, el fuerte cuestionamiento a que por décadas las feministas sometieron a las instituciones democráticas por su omisión de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres ha derivado en la instauración de reglas electorales más inclusivas. Así, a mediados de los noventa, después de la Cuarta Conferencia de la Mujer en Beijing (1995), las cuotas de género se afirmaron como el mecanismo institucionalmente adecuado para incorporar a más mujeres a la esfera de la política. En América Latina, Argentina fue el país pionero, ya que en 1991 introdujo en la legislación electoral la *Ley Nacional 24.012* –conocida como Ley de Cupo Femenino (Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 1991).

En México, la cuota de género se incorporó al *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe) en la reforma electoral de 1996 (Segob, 1996). Posteriormente, y de manera paulatina, los códigos electorales estatales fueron incorporando esta acción afirmativa con diferentes características y alcances. No obstante, todavía ahora, la garantía de acceso al poder por parte de las mujeres sigue sujeta a una negociación en los espacios partidistas y parlamentarios.

En este artículo se examina la efectividad de las cuotas de género en los estados, para impulsar la participación política de las mujeres. Se identifican los principales obstáculos para su cumplimiento y se sostiene la hipótesis de que, en gran medida, dichos obstáculos se deben a los

escasos márgenes de negociación que tienen las mujeres en los espacios parlamentarios, que es donde se fraguan las reglas que rigen los procesos electorales, antesala de la incorporación de las mujeres al poder. El capítulo se estructura en dos grandes apartados. En el primero se hace un análisis comparativo de la cuota de género en función de las limitaciones que presentan como acciones afirmativas y la evolución que han tenido en el tiempo. Para ello se retoman las experiencias de varios estados. En la segunda parte se ejemplifican algunos de los procesos de negociación en los que las representantes políticas han tratado de incidir para incorporar o reformar la cuota de género en los códigos electorales estatales. Con el fin de reflejar las relaciones de poder –basadas en el género– en que se estructura esta acción afirmativa en los congresos, se retoman procesos de legislación obtenidos de los diarios de debates y de iniciativas de ley de varios congresos.

El acento está puesto en el ámbito estatal debido a que en el sistema federal que tiene México, los estados plantean escenarios políticos diferentes; ejemplo de ello es la decisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), de hacer obligatorias las cuotas de género para el proceso electoral 2011-2012, situación que no necesariamente aplica para las elecciones locales, donde las mujeres diputadas tienen que dar sus propias batallas.

La cuota de género: de la generalidad a la sofisticación y el lento avance de las mujeres

El ejercicio del poder político ha sido un territorio colonizado por los hombres, en el que las mujeres han entrado tardíamente y con mucha reserva. En 1953, después de la reforma al artículo 34 constitucional que las reconoció como ciudadanas, las mujeres finalmente pudieron votar; sin embargo, su derecho a ser votadas se dejó al arbitrio de los partidos políticos, únicas organizaciones constitucionalmente facultadas para llevar a los ciudadanos al poder. En la segunda mitad de los noventa, la presión del movimiento feminista y las organizaciones de mujeres lograron que en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Segob, 1996) se incorporara una cuota de 30 por ciento para candidaturas de

distinto sexo.¹ Desde entonces, el aumento de mujeres en el Congreso federal y en los congresos locales ha sido modesto e irregular. Así, en la segunda mitad de la década de los noventa, de 14 por ciento que representaron las mujeres en la Cámara de Diputados, pasaron a más de 20 por ciento en la primera década de 2000 (Inmujeres, 2010). En la Cámara de Senadores, la participación de las mujeres ha sido más baja y, en todo caso, en ninguna de las dos cámaras se había llegado al umbral mínimo de representación de 30 por ciento² hasta la elección de 2012, cuando por efecto de la “Sentencia 12624” del TEPJF (2010), las cuotas de género se hicieron obligatorias.

En los congresos locales, de acuerdo con Reynoso (2008:118), desde principios de la década de los noventa del siglo XX hasta la primera mitad de la de 2000, la media de participación de mujeres se incrementó de 9.6 a 20.3 por ciento. En 2011, el promedio fue de 23 por ciento. Hoy día no se encuentra un congreso sin al menos una mujer, pero a principios del decenio de los noventa había dos congresos (el de Sonora y el de San Luis Potosí) sin participación de mujeres (Reynoso, 2008:118). También ha aumentado el número de congresos con una mayor presencia femenina. Así, a diferencia de hace 20 años, cuando en más de la mitad de los congresos la participación femenina se ubicaba en el rango de 0 a 10 por ciento, en 2011 solamente un congreso (el de Aguascalientes) se encontraba en esa situación, pues la mayoría (47 %) se ubicaba en el rango de 21 a 30 por ciento (a principios de la década de los noventa, sólo el Distrito Federal estaba en este nivel). Además, mientras que ningún congreso alcanzaba el rango de 31 a 40 por ciento, ahora una cuarta parte se encuentra en ese nivel (véanse cuadros 1 y 2).³

De acuerdo con los datos de Reynoso (2008), en los estados, la participación femenina va a la alza, pero de manera irregular y con altibajos.

¹ El antecedente de la cuota de género en México se encuentra en la reforma de 1993, cuando se introduce una recomendación general para que los partidos procuraran nominar una mayor cantidad de mujeres. Véanse Peschard (2003) y Peña (2003), entre otras. Para un análisis del efecto de la cuota de género incorporada al Coñipe, véanse Alarcón (2009) y Reynoso (2008).

² Para un recuento general de la participación política de la mujer durante los primeros 50 años del voto femenino, véase Peschard (2003).

³ El cálculo se hizo para el año 2011. Es muy probable que en el actual contexto la situación haya cambiado en algunos estados, ya sea al alza o a la baja.

CUADRO 1. Evolución del rango de participación de mujeres en los congresos estatales

| Año de elecciones, número y porcentaje | 0-10 | 10-20 | 21-30 | 31-40 | Total |
|--|------|-------|-------|-------|-------|
| 1991-1993/núm. de congresos | 17 | 12 | 1 | 0 | 30* |
| Porcentaje de congresos | 56 | 40 | 3.3 | 0 | 100 |
| 1994-1996/núm. de congresos | 17 | 12 | 2 | 0 | 31* |
| Porcentaje de congresos | 55 | 39 | 6 | 0 | 100 |
| 1997-1999/núm. de congresos | 8 | 17 | 5 | 0 | 30* |
| Porcentaje de congresos | 27 | 57 | 16 | 0 | 100 |
| 2000-2002/núm. de congresos | 7 | 22 | 2 | 1 | 32 |
| Porcentaje de congresos | 22 | 69 | 6 | 3 | 100 |
| 2003-2005/núm. de congresos | 2 | 17 | 8 | 4 | 31* |
| Porcentaje de congresos | 6 | 55 | 26 | 13 | 100 |
| 2011/núm. de congresos | 1 | 8 | 19 | 4 | 32 |
| Porcentaje de congresos | 3 | 25 | 47 | 25 | 100 |

*En la fuente original faltan los datos de algunos congresos. Por esa razón, en algunas elecciones, la suma total no da los 32 estados.

Fuente: Las elecciones de 1991 fueron adaptadas de Reynoso (2008, 117-118); los datos actuales fueron elaboración propia a partir de información de las páginas electrónicas de los congresos.

Así, en los noventa del siglo pasado, los congresos de Baja California, Guanajuato, Oaxaca y Jalisco fueron los de menor inclusión de mujeres, manteniéndose persistentemente en el rango de 0 a 10 por ciento. Entre los congresos con mayor consistencia se encuentra el del Distrito Federal, que desde 1993 se ubica en el rango de 21 a 30 por ciento, con excepción del período 2003-2005, cuando subió a más de 30 por ciento. Por otro lado, los de Querétaro, Coahuila, Guerrero, Estado de México, Sinaloa, Michoacán, Tlaxcala y Puebla, entre otros, se han quedado rezagados en la franja de 11 a 20 por ciento de participación de mujeres. En cambio, los congresos de Colima y Durango han dado un salto considerable al rebasar los 20 puntos porcentuales después de haber permanecido en el rango de 11 a 20 por ciento. Los congresos de Oaxaca, Campeche, Baja California Sur, Tamaulipas y Nayarit (este último en la elección de 2011) han superado la franja de 30 por ciento.⁴

En el contexto de modernización política que vive el país desde la década de los noventa, el incremento de las mujeres en los congresos locales no puede atribuirse sólo a la cuota de género (en parte porque esta acción afirmativa se incorporó en tiempos diferenciados en los estados y también porque su diseño tiene fallas que obstaculizan su efectividad);⁵ sin embargo, es posible advertir dos momentos clave que coinciden con el *estado de maduración* de la cuota de género: la elección de 1997-1999 (posterior a la incorporación de la cuota de género en el Cofipe), cuando el número de congresos con participación de mujeres en el rango de 1 a 10 por ciento se redujo prácticamente a la mitad, y la elección de 2003-2005 (posterior a la declaración de la SCJN que se pronunció sobre la no inconstitucionalidad de las cuotas de género),⁶ cuando ya sólo quedaban dos congresos con menos de 10 por ciento de participación de mujeres, y paralelamente se incrementaban aquéllos en los rangos de mayor participación.

⁴ Para un estudio del efecto de la cuota en los congresos de Baja California Sur, Colima, Coahuila, Durango, Guerrero, Jalisco y Nayarit, véase Pacheco (2006), quien compila los resultados de investigaciones realizadas en estos estados.

⁵ Reynoso analiza 154 elecciones en las 32 legislaturas a lo largo de 1991 a 2005. De esas 154 elecciones, 117 se realizaron sin cuota de género y sólo en 37 se cumplió (Reynoso, 2008:119).

⁶ En el estado de Coahuila, el PAN promovió el juicio de inconstitucionalidad de la reforma electoral de 2001 que incorporó la cuota de género a la *Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila de Zaragoza* (Congreso del Estado de Coahuila, 2001c). Véase SCJN (2002).

CUADRO 2. Ilustración gráfica de la evolución de la presencia de mujeres en los congresos locales según rangos de participación

| Estado | 0-10 % | | | | | 10-20 % | | | | | 21-30 % | | | | | 31-40 % | | | | | | | | | |
|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------|--|
| | 1991-1993 | 1994-1996 | 1997-1999 | 2000-2002 | 2003-2005 | 2011 | 1991-1993 | 1994-1996 | 1997-1999 | 2000-2002 | 2003-2005 | 2011 | 1991-1993 | 1994-1996 | 1997-1999 | 2000-2002 | 2003-2005 | 2011 | 1991-1993 | 1994-1996 | 1997-1999 | 2000-2002 | 2003-2005 | 2011 | |
| Ags. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| B. C. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| B. C. S. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Camp. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Coah. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Col. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Chis. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Chih. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| D. F. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Dgo. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Edo. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Méx. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Gto. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Gro. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Hgo. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Jal. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Mich. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

(continúa)

(continuación)

| Estado | 0-10 % | | | | | 10-20 % | | | | | 21-30 % | | | | | 31-40 % | | | | | | | | |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|
| | 1991-1993 | 1994-1996 | 1997-1999 | 2000-2002 | 2003-2005 | 2011 | 1991-1993 | 1994-1996 | 1997-1999 | 2000-2002 | 2003-2005 | 2011 | 1991-1993 | 1994-1996 | 1997-1999 | 2000-2002 | 2003-2005 | 2011 | 1991-1993 | 1994-1996 | 1997-1999 | 2000-2002 | 2003-2005 | 2011 |
| Mor. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Nay. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| N. L. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Oax. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Pueb. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Qro. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Q. Roo | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| S. L. P. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Sin. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Son. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Tab. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Tamps. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Tlax. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Ver. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Yuc. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Zac. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total | 17 | 16 | 8 | 9 | 2 | 1 | 12 | 12 | 17 | 22 | 17 | 8 | 1 | 2 | 5 | 2 | 8 | 19 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4 | 4 |

Fuente: Elaboración propia con base en Reynoso (2008) y actualizada con datos de las páginas electrónicas de los congresos locales. Para el período 1993-2005, la información se tomó de Reynoso (2008:117-118). Para el año 2011, los datos se obtuvieron de las páginas electrónicas de las legislaturas vigentes. Por carecer de datos que completan la serie, no se consideran los registros de 2005-2007 y 2008-2010.

Nota: Para la elección de 1991-1993 no presentan datos Guerrero y Morelos; para la de 1994-1996 no proporciona cifras Guerrero; para la de 1997-1999 no aportan información Morelos y Tabasco, y para la elección de 2003-2005 no presenta datos Baja California.

En los estados, la cuota de género se incorporó a las legislaciones electorales durante la segunda mitad de los noventa del siglo xx y la primera de la década de 2000, regularmente como un exhorto a los partidos para que nominaran más mujeres en los procesos electorales y no como una conducta obligada. En 2011, de los 32 estados (incluyendo al Distrito Federal), sólo la legislación electoral de Nayarit permanecía en esta situación, es decir, sin especificar una cuota de género.

Las legislaciones estatales presentan características particulares que abren distintas posibilidades de que las mujeres se incorporen al poder político. Así, atendiendo al porcentaje límite para candidaturas del mismo o diferente sexo, en 10 estados (Campeche, Colima, Chihuahua, Guerrero, Sonora, Tlaxcala, Chiapas, Coahuila, Morelos y San Luis Potosí) se tiene la paridad, criterio que aplica principalmente para la elección de candidatos de representación proporcional y, en algunos casos, también para las candidaturas de mayoría relativa. En las restantes 22 entidades, la cuota de género se ubica entre 30 y 40 por ciento como mínimo para candidaturas de diferente género. En algunos códigos se tienen cuotas diferenciadas para la elección de diputados y ayuntamientos, como el *Código del Estado Libre y Soberano de Morelos* (Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, 2008), que dispone dos terceras partes para las candidaturas a diputados de un mismo género y 50 por ciento para las planillas de ayuntamientos. Los códigos electorales del Distrito Federal (ALDF, 2008) y de Colima (Congreso del Estado de Colima, 2005) también presentan cuotas diferenciadas. Por otro lado, regularmente las cuotas aplican sólo a las candidaturas de representación proporcional (RP), pues la norma dispone que cuando las candidaturas de mayoría relativa (MR) sean electas por *métodos directos* se exime a los partidos de cumplirlas (*cláusula de excepción*).

Como ya se dijo, las cuotas de género contienen lagunas jurídicas y supuestos que merman su efectividad. Entre esas fallas está la escasa claridad respecto de la forma en que debe aplicarse el porcentaje de género. Así, en reiteradas ocasiones, las cuotas aplican a “la totalidad” de los candidatos, situación que propicia una simulación de los partidos, pues aunque cumplan con el porcentaje requerido, las mujeres pueden estar en los últimos lugares de las listas plurinominales. Además, en algunas legis-

laciones existen disposiciones que en la práctica representan incentivos para que los partidos eludan la cuota de género; por ejemplo, el *Código Electoral para el Estado de Sonora* (Congreso del Estado de Sonora, 2008) dispone tres fórmulas para la asignación de diputados de RP, pero en una establece un supuesto que exonera a los partidos de observar la paridad de género; esto es, en el caso de que aún estuvieran pendientes de asignarse diputados de representación proporcional pero la lista de los partidos se “hubiera agotado”, las diputaciones serán asignadas entre los candidatos a diputados por el principio de MR que no hubieren obtenido el triunfo en sus respectivos distritos. En esta situación, los partidos se ven motivados a integrar una lista corta de candidatos plurinominales a fin de que ésta “se agote” antes de que se terminen de repartir las candidaturas de representación proporcional, de manera que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana tenga que recurrir a las candidaturas de mayoría relativa, en donde es más probable que se encuentren hombres y no mujeres.⁷ Para la asignación de regidores por el principio de RP se establece un criterio similar.

La *Ley Electoral del Estado de Baja California Sur* (IIJ-UNAM, 2003) también tiene dos disposiciones que revierten el efecto positivo de la cuota de género (no más de dos terceras partes de un mismo sexo). Así, considera que los partidos o coaliciones están obligados a nominar un mínimo de ocho candidatos de MR de un total de 21 distritos electorales uninominales. Para la asignación de diputados de RP se realiza un recuento para identificar qué candidatos de mayoría no ganaron y son éstos los que se asignan como diputados plurinominales. Este procedimiento contribuye a la sobrerrepresentación masculina, pues en las candidaturas de mayoría la presencia de mujeres es escasa debido a que, pretendidamente, estas candidaturas se eligen por métodos “democráticos” y, por ende, están excluidas de la cuota de género.

Las recientes reformas a las leyes electorales han incorporado importantes modificaciones al carácter general de las cuotas haciéndolas más

⁷ Al igual que el *Código Electoral para el Estado de Sonora*, la ley electoral de Coahuila, hasta antes de la reforma electoral de 2010, disponía tres fórmulas de asignación de diputados, pero sólo en una aplicaba la cuota de género. Por ende, ésta no era la que adoptaban los partidos políticos.

sofisticadas.⁸ Así, algunos códigos han incluido la alternancia de género para evitar que las mujeres sean ubicadas en los últimos lugares de las listas.⁹ Esta disposición varía, pues mientras el *Código Electoral del Estado de Coahuila* (Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila, 2010) indica que las listas se integrarán por segmentos de dos candidatos –uno de cada género–, el de Tlaxcala (Congreso del Estado de Tlaxcala, 2008) establece conformarlas por bloques de tres, donde una candidatura debe ser de género distinto. Esta última disposición da menores posibilidades a las mujeres de integrarse al Congreso, pues usualmente los partidos ubican en los primeros lugares a los hombres, por lo que en bloques de tres candidaturas, lo más probable es que siempre vayan dos hombres por una mujer (H-H-M). Además es menos posible que los partidos de menor capacidad electoral –que sólo alcanzan uno o dos diputados plurinominales– lleven a mujeres al poder, ya que asegurarán los dos primeros lugares para hombres (de hecho, en los congresos locales, los partidos de minoría escasamente tienen representación femenina).

Una excepción es el *Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas* (Congreso del Estado de Chiapas, 2011), que establece que cuando el número de candidaturas sea impar, la mayoría deberá corresponder al género femenino. Incluso en la integración de los ayuntamientos asegura la paridad de género. Así, considera que: “para la asignación de representación proporcional, las listas que se presenten ante el instituto deberán garantizar la paridad entre los dos géneros; en el supuesto de que el número de regidurías asignadas por este principio sea impar, la mayoría deberá corresponder al género femenino y ser encabezado invariablemente por una persona del género femenino” (artículo 40, fracción cuarta, último párrafo).

Por otro lado, para evitar la sobrerrepresentación masculina en las candidaturas de mayoría, algunos códigos han limitado el número de candidatos de mayoría relativa que pueden ser asignados como diputados

⁸ Con el término se alude a los incentivos y sanciones incorporados a la normatividad de género con el objeto de hacerla más precisa y evitar desvíos o simulaciones en la observancia de la norma.

⁹ Esta práctica es muy frecuente. En el seguimiento de las elecciones de 2007 en el estado de Durango, Varela (2007) muestra cómo los partidos políticos recurrieron a esa maniobra, con resultados negativos para las mujeres.

plurinominales. Así, el *Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco* (Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, 2008) dispone un máximo de 25 por ciento para esta situación, mientras que el *Código Electoral del Estado de Morelos* (Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, 2008) lo limita a cuatro candidatos. Otra disposición reciente es que los suplentes de los cargos propietarios donde aplica la cuota de género sean del mismo sexo que el del propietario –la reciente “Sentencia 12624” del TEPJF (2011) también adoptó este criterio–. Esta disposición pretende frenar prácticas de sustitución de mujeres por hombres, una vez que las primeras han sido electas.¹⁰ En este sentido, el *Código Electoral del Distrito Federal* (ALDF, 2008), en su artículo 224 dispone que los partidos políticos: “No podrán registrar más de 70% de candidatos propietarios de un mismo género. Los suplentes del restante 30% de diferente género, deben de ser del mismo género que el propietario. Se exceptúan las candidaturas que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo”.

Como una manera adicional de prevenir la alteración de las candidaturas de género por cambios de candidatos, algunos códigos (el de San Luis Potosí y el del Distrito Federal, entre otros) han incorporado la disposición de que en las sustituciones de candidatos los partidos políticos y/o las coaliciones deberán respetar el principio de la cuota de género. Tal es el caso del *Código Electoral del Distrito Federal* (ALDF, 2008), que en el artículo 246 establece:

Los Partidos Políticos o Coaliciones al realizar la sustitución de candidatos [...] tendrán la obligación de cumplir en todo momento con lo ordenado en el presente Código respecto a no rebasar más del 70% de candidatos de un mismo género. En caso de sustitución de candidatos se

¹⁰ En las dos últimas legislaturas federales estas prácticas han ocurrido con regular frecuencia. En la LXI Legislatura, diputadas de diversos partidos solicitaron licencia para dejar su lugar a un suplente. Del PVEM, Mariana Ivette Ezeta Salcedo fue sustituida por su hermano Carlos Alberto Ezeta Salcedo; Carolina García Cañón dejó su lugar a Alejandro del Mazo, y Katya Garza Romo fue sustituida por Guillermo Cueva. Del PRI, Hilda Flores Escalera dejó su lugar a Noé Garza Flores, prominente miembro del PRI del estado de Coahuila; Ana María Rojas fue sustituida por Julián Nazar, y Yulma Rocha cedió el cargo a Guillermo Ruiz. Del PT, Anel Nava fue sustituida por Alfonso Ríos Primitivo (la lista no agota las solicitudes de licencia que se han dado a lo largo de la legislatura).

debe de cumplir con la obligación de no rebasar el 70 por ciento de un mismo género.

En otras legislaciones que tienen la paridad y la alternancia de género como criterio de elección se especifica que éste también debe observarse cuando se realicen sustituciones de registro de candidatos. Es el caso del *Código Electoral para el Estado de Sonora* (Congreso del Estado de Sonora, 2008), que en su artículo 207 señala: “Dentro del plazo establecido para el registro de candidatos, los partidos, alianzas o coaliciones pueden sustituirlos libremente, respetando los principios de paridad y alternancia de género que en su caso se deba seguir en el registro del total de fórmulas de candidatos”.

No obstante, con todo y estas modificaciones, en algunos estados las cuotas siguen careciendo de efectividad para definir resultados positivos, lo que da lugar a incongruencias como las observadas en los congresos de Tlaxcala y Coahuila, que pese a contar con una cuota de 50 por ciento, e incluso con alternancia de género, son dos de los estados con menor presencia femenina (18 y 16 % de mujeres, respectivamente).¹¹ En cambio, en el Congreso de Nayarit —que no tiene cuota de género—, en las elecciones de 2011 las mujeres alcanzaron una representación de 30 por ciento, después de haber tenido sólo seis por ciento. Lo anterior nos habla de que el efecto de la cuota de género se relativiza en el contexto específico de cada estado y elección.

El proceso de sofisticación referido anteriormente no ha alcanzado para garantizar la presencia de mujeres en los congresos, una vez que éstas son electas. Así, en la LXV Legislatura del Congreso de Durango, un candidato incluido hasta el tercer lugar en la lista plurinominal pudo llegar al Congreso porque los dos primeros candidatos (un hombre y una mujer, respectivamente) no acudieron a tomar protesta. Para estos casos, la *Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango* (Congreso del Estado de Durango, 2009) dispone que de no acudir el diputado electo a tomar protesta se llame a los suplentes, pero como el suplente inmediato era una

¹¹ Las elecciones de 2011 en el estado de Coahuila se realizaron ya con estas especificaciones; sin embargo, no fueron suficientes para incrementar la presencia de mujeres en el Congreso. Adicionalmente, en el caso de Coahuila, ocurrió una sustitución de una diputada propietaria por su suplente.

mujer, fue al siguiente diputado suplente al que se llamó.¹² Si bien la sustitución de un hombre por otro hombre no alteró el principio de género, sí impidió que la mujer –segunda en la lista– tuviera la oportunidad de ser diputada. Este caso muestra lo insuficiente que pueden ser las cuotas de género para garantizar los derechos políticos de las mujeres si no van acompañadas de reformas integrales en el conjunto de leyes relacionadas con la competencia electoral y el acceso a los cargos públicos de gobierno.

Por otro lado, aunque la cuota de género ha experimentado cambios positivos, se mantienen invariantes las principales fallas, como la *cláusula de excepción* y la falta de sanciones creíbles que obliguen a los partidos al cumplimiento de la cuota (se requiere una acción como la que tomó el TEPJF de no registrar las candidaturas de los partidos si no están realizadas de acuerdo con la cuota de género). La cláusula de excepción es una de las limitaciones más evidentes, pues los procedimientos “democráticos” de elección de candidatos –en cuyo caso, los partidos se eximen de la cuota– pueden alcanzar una gama de formas; por ejemplo, el *Código Electoral del Estado de Coahuila* (Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila, 2010) exime aquellos casos en que “los candidatos hayan sido electos mediante procesos que involucran la participación directa de afiliados, adherentes o simpatizantes de los partidos políticos” (artículo 17).

En el caso de las sanciones, éstas son prácticamente inaplicables pues la legislación considera que son los partidos políticos los que, *de acuerdo con lo establecido en sus estatutos*, tienen la obligación de garantizar la igualdad de género. Entonces son los partidos los que terminan por decidir si incorporan o no a mujeres y la forma en que lo hacen. Si bien la mayoría de éstos han establecido la cuota de género en sus documentos básicos, lo han hecho de una manera especulativa que no garantiza su aplicación. Además, no hay una vigilancia de los órganos electorales sobre los partidos que asegure que sus procedimientos de elección sean “directos” o “democráticos”.¹³ Cómo se verá más adelante, esta marca de

¹² Para el conocimiento del caso y la reacción que causó, véase Camargo (2010).

¹³ La falacia de los métodos directos “democráticos” como factor para eximir del cumplimiento de la cuota de género fue uno de los argumentos utilizados por las mujeres que impugnaron ante el TEPJF el “Acuerdo CG327/2011” del IFE que legitimaba esta excepción a la cuota. Véanse el “Acuerdo CG327/2011” (IFE, 2011) y la “Sentencia SUP-JDC-12624/211” (TEPJF, 2011).

exclusión caracteriza a los partidos políticos, que siguen distribuyendo los cargos en función del género de las personas.

Género y representación política: Los límites a la legislación de la cuota de género

La efectividad de la cuota de género está en estrecha relación con la presencia de mujeres en las legislaturas, ya que, en gran parte, su incorporación a los códigos electorales ha estado mediada por las legisladoras en un ejercicio de representación simbólica y sustantiva, que algunas autoras y autores han denominado *política de la presencia* (Phillips, 1999; Lovenduski y Karam, 2002; Mala, 2002). La política de la presencia supone que, en el desempeño de su actividad legislativa, las mujeres actúan como representantes de su género. Según Lovenduski y Karam (2002:204), si las mujeres tienen la misión de efectuar cambios, su presencia puede trastocar las fronteras de género, aun si se encuentran en cifras minoritarias.

Más allá de los matices que pueda tomar la presencia de mujeres en el espacio de la representación política, lo cierto es que éste no es un espacio neutral a las relaciones de género —aunque no sean éstas las únicas ni las más determinantes relaciones que inciden en los procesos legislativos—.¹⁴ De hecho, los congresos son espacios de poder diseñados en torno de la jerarquía política donde los legisladores se organizan en grupos parlamentarios de acuerdo con el partido político, pero también en función de las relaciones de género, lo que determina las posiciones de hombres y de mujeres al interior del Congreso. Así, mientras los hombres ocupan las posiciones de mayor jerarquía (Junta Política de Coordinación, presidencia de la mesa directiva, coordinador de la Comisión de Gobernación, etcétera), las mujeres son regularmente asignadas a espacios feminizados considerados de menor jerarquía (Huerta y Magar, 2006; Olsen, 2002:159).¹⁵ Las relaciones de género también se expresan en el tipo de problemas que se

¹⁴ Un estudio más completo sobre las relaciones de género en el ámbito parlamentario se puede encontrar en De Barbieri (2003), quien se centra en el estudio de la LVII Legislatura. También el trabajo de Huerta y Magar (2006) sobre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal arroja luz sobre esta relación.

¹⁵ Varela (2010), en el capítulo IV de su tesis doctoral aborda la manera en que en estos congresos se ubicó a las mujeres y a los hombres a lo largo de cuatro y tres legislaturas, respectivamente, encontrando que efectivamente las mujeres son ubicadas en las comisiones consideradas “feminizadas”.

integran a la agenda legislativa, pues en un espacio donde las mujeres están escasamente representadas, difícilmente sus intereses y necesidades son tomados en cuenta (Phillips, 1999). Es el caso de la cuota de género, cuya incorporación a la legislación electoral no ha estado libre de escollos, no obstante que el derecho de las mujeres a participar en la conducción de los asuntos públicos está salvaguardada desde 1948 en los marcos jurídicos internacionales y es actualmente una cuestión legitimada y reconocida como parte de la nueva gobernabilidad democrática.

La reticencia con la que la cuota de género se incorpora a la legislación electoral se advierte claramente en el diario de debates, donde a manera de subtexto quedan plasmadas las relaciones de género en las intervenciones de las/os legisladoras/es. La forma en que la ley es redactada y las posibilidades que abre para la participación política de las mujeres también reflejan la falta de acuerdos sobre el papel respecto de la acción afirmativa. Así, en 2008, la *Ley Electoral del Estado de Querétaro* (Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, 2008) incorporó –muy tardíamente– la cuota de género, pero en la declaración de motivos se consideró que ésta era un mecanismo de representación “artificial” de las mujeres –y por lo tanto innecesaria–, ya que la subordinación de género era un factor “cultural” contra el que poco o nada se podía hacer mediante la ley. Al respecto, véanse los numerales 26 y 27:

26. Que no se soslaya en esta reforma la importancia de la perspectiva de género; sin embargo, esta Legislatura sostiene el criterio de que las desigualdades sociales y las relaciones de poder político diferenciadas entre el hombre y la mujer, están íntimamente relacionadas con los cánones culturales de nuestra sociedad, por lo que antes que pretender un excesivo proteccionismo a favor de un género determinado, es necesario superar esas condiciones, mediante la transformación de una cultura que permita combatir la discriminación desde el ámbito de las relaciones familiares.

27. Que al legislar con el propósito de propiciar, de manera artificial, la representatividad de un grupo determinado, bajo la premisa de que requiere de una representación específica en la distribución de curules o en la conformación de la lista de regidores, contribuimos parcialmente a reproducir los elementos de identidad subordinada que generan esas mismas necesidades.

En el contexto de las relaciones de género –como relaciones de poder– la cuota de género puede experimentar regresiones. Así, en 2004, el estado de Guerrero suprimió la cuota que había sido aprobada en 1998 (Reynoso, 2008). Por otro lado, en 2010, el gobernador del estado de Querétaro, José Calzada Roviroso, propuso una iniciativa de reforma electoral en la que desaparecía la cuota de género aprobada apenas en el sexenio anterior. De no ser por la movilización de las organizaciones sociales encabezada por una exlegisladora, este hecho se habría concretado.¹⁶ Anteriormente, en 2002, en el estado de Coahuila la fracción parlamentaria del PAN en la LV Legislatura interpuso ante la SCJN (2002) la “Acción de inconstitucionalidad 2/2002”, que impugnaba la reforma electoral de 2001, que incorporó la cuota de género en la LIPEC (Congreso del Estado de Coahuila, 2001c). De acuerdo con el PAN, la cuota “violentaba el principio de igualdad del hombre y la mujer contenido en el artículo 4º constitucional”, además de que podía estar desplazando a “personas aptas” por personas “no aptas”:

Se considera que lo adecuado, constitucionalmente hablando, es que cualquier persona, independientemente de sus características particulares, estrato social, género, raza, religión, etcétera, tenga igualdad de posibilidades de acceder a un cargo de elección popular. Las cuotas hacen desigual lo que es igual, y pueden llegar a restringir y limitar los derechos de personas que pueden aportar mucho al Municipio, al Estado, a la Patria y en beneficio de personas no aptas o no capaces para tales empresas.

La SCJN decidió, por mayoría, que la cuota de género no era inconstitucional, pero asombra que el argumento principal fuera que los partidos *tenían otras opciones que no los obligaban a cumplir con la cuota de género* (y, en todo caso, que la obligación de representación femenina en la lista de

¹⁶ La diputada por el PRD en la LV Legislatura, Carmen Consolación González Loyola Pérez, tuvo una participación importante encabezando el movimiento de rechazo. Incluso entregó al Congreso una propuesta de reforma electoral en donde incorporaba las reformas más recientes para la promoción de los derechos políticos de las mujeres, como el financiamiento de dos por ciento para su capacitación política, entre otros. Para las dimensiones que tomó este proceso, véase Torres (2010).

representación proporcional se reducía a sólo una mujer); es decir, la cuota de género no era inconstitucional porque su efecto era inocuo. Como bien dice Marisa Iglesias (2011:9):

Si condicionamos la legitimidad constitucional de la cuota 70/30 a la suavidad de las consecuencias previstas, lo único que estamos asumiendo es que estas medidas son por naturaleza sospechosas y que sólo pueden ser aceptadas cuando su eficacia no esté garantizada, es decir, cuando la legislación electoral permita a los partidos escapar de su vinculación con la equidad de género.¹⁷

En los estudios sobre el impacto de la cuota de género se suele soslayar el hecho de que su diseño está atravesado por relaciones de género dominantes que de origen limitan su alcance y posibilidad de llevar mujeres al poder. Así, aunque las diputadas han sido regularmente las actrices principales de las iniciativas para crear y/o modificar la cuota de género, no siempre han estado en condiciones de definir los resultados finales.¹⁸ Estas situaciones siguen poniendo en la mesa el debate sobre la relación entre el género y la representación política, pues, como apunta De Barbieri (2003:28):

dar cuenta del trabajo parlamentario significa distinguir en las bancadas, las comisiones, y el pleno, las estructuras jerárquicas formales e informales, la adjudicación de responsabilidades, los sentidos imputados explícitamente por las y los actores, las representaciones individuales y colectivas, las actitudes y valoraciones que subyacen en las prácticas, así como el ámbito de la gestoría y la relación con las membresías partidistas.

¹⁷ En efecto, la alternativa que la ley daba a los partidos determinó que en las elecciones de 2005, de 15 diputaciones de representación proporcional, 14 fueron para hombres y sólo una para mujeres (Varela, 2007).

¹⁸ Una excepción es una iniciativa elaborada en la LVII Legislatura de Coahuila por el grupo parlamentario del PRD (sin representación femenina) para reformar la *Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Coahuila* (Congreso del Estado de Coahuila, 2006), que proponía la paridad de género en la integración de las planillas de candidatos a municipios. No obstante, la iniciativa tenía un carácter disminuido ya que sólo aplicaba a la integración de los cabildos y no al Poder Legislativo. El contenido de esta propuesta no se incorporó sino hasta la reforma del *Código Electoral del Estado de Coahuila* efectuada en febrero de 2009 (Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila, 2009).

También es importante analizar el andamiaje institucional necesario para incorporar la perspectiva de género en los procesos legislativos. En este sentido, es importante advertir el papel que ha jugado la Comisión de Equidad y Género como espacio de intermediación de las demandas de las mujeres y el desempeño que éstas han tenido desde esta comisión, la cual allanó el camino para incorporar la problemática de género a la agenda legislativa, pues estableció una rutina o procedimiento para su tratamiento.¹⁹ También dio lugar a un discurso a través del cual la problemática de género se visibilizó como un *asunto legítimo* de la agenda política y legislativa; sin embargo, la Comisión de Equidad y Género nació también como un espacio *feminizado*, integrado regularmente por mujeres, lo que por una parte las invistió de autoridad para ejercer una representación sensible al género, pero, por otra, las mantuvo ausentes de otras comisiones “poderosas” —como la de Gobernación y Puntos Constitucionales, clave en el tratamiento de la agenda legislativa—, lo que ha reducido la influencia de las diputadas en este último tema. Por ello, asuntos como la cuota de género están sujetos a los estrechos márgenes de negociación que tienen las diputadas en un espacio dominado por los intereses masculinos.²⁰

En este escenario, el éxito para incorporar y/o mejorar la cuota de género depende del contexto y de la correlación de fuerzas específicas en los congresos, así como de la cantidad de diputadas y la afinidad que logren éstas en el contexto de la competencia partidista. Regularmente se ha aceptado que los *acuerdos de género intrapartido* son la estrategia que se debe seguir para asegurar el éxito en las iniciativas con perspectiva de género (Tapia, 1999; Skjeie, 2002); sin embargo, no siempre existen las condiciones para tales acuerdos. Así, en el Congreso del Estado de Durango, durante la LXII Legislatura, las dos únicas diputadas: Laura Elena Estrada Rodríguez, del PAN, y Yolanda de la Torre, del PRI, no pudieron superar sus diferencias partidistas para impulsar una modificación que mejorara la cuota de género, que sólo tenía el carácter de recomendación. La pertenencia de una diputada a la fracción mayoritaria del PRI no garan-

¹⁹ El precedente de esta comisión fue regularmente la Comisión de la Familia, que en algunos congresos existe todavía.

²⁰ A ello hay que agregar la mayor o menor presencia del movimiento de mujeres en los diferentes estados, aunque esta parte no se abordará de manera particular en este artículo.

tizó que sus propuestas –realizadas a título personal– fueran dictaminadas, aun cuando la mayoría de su partido podía hacer que sus iniciativas fueran exitosas.²¹

En contrapartida, en la siguiente legislatura (LXIII), en el contexto de la reforma electoral de 2006, las dos únicas legisladoras: Guadalupe Martínez Castañola, del PAN, y Lilia Velia Carranza, del PT –presidenta e integrante de la Comisión de Equidad y Género, respectivamente–, emprendieron la difícil tarea de modificar la cuota de género en un espacio dominado por hombres y, aunque lo lograron, la cuota no quedó en los términos propuestos inicialmente. Además, enfrentaron prácticas dilatorias y obstruccionistas de parte de los diputados.

De acuerdo con la narración de la diputada Guadalupe Castañola:

Muchas personas [alude a los diputados] dicen que no es bueno que haya cuota, que porque los lugares los tenemos que ganar las mujeres así como los hombres [...] nosotros creemos aquí, dentro de la comisión... [recapacita] bueno... en realidad, la diputada Lilia Velia y yo, porque los otros integrantes [hombres] de la comisión no están muy de acuerdo con nosotros. Pero lo que queremos es que sí haya cuotas, porque ahorita los partidos todavía no dan esas oportunidades a las mujeres. Entonces yo... [recapacita] nosotros [la diputada Lilia Carranza y ella] creemos que es necesario que sea obligatoria, por lo pronto, la cuota de cualquier género para que haya más mujeres que puedan participar [...] estamos pidiendo [...] un 60-40. Parece ser que [...] el trabajo se está haciendo dentro de las mesas de trabajo de la reforma electoral [...] Vamos a luchar por ese 60-40, y si logramos el 30-70 [está bien], pero que sea obligatorio para los partidos. Yo creo que ya sería un buen avance (Martínez, entrevista, 2006).

Aunque en la Comisión de Equidad y Género había hombres, de acuerdo con la diputada, su presencia no significó un apoyo para impulsar la propuesta a nombre de la comisión:

Ellos [los diputados de la comisión] sienten que no debe de haber cuota, [dicen que si] decimos que estamos preparadas y que tenemos el perfil

²¹ En mi tesis doctoral “Representación política y agendas de género en los congresos de Coahuila y Durango” hago un análisis de cómo la Agenda de Género se ve atravesada por un conjunto de relaciones que dificultan los “acuerdos de género”. Ver Varela 2010

para acceder a todos estos puestos, pues que no necesitamos tener cuotas, que tenemos que luchar al igual que ellos para lograr estos puestos. Esa es una de las cosas que dicen. Algunas otras que dicen es que no estamos preparadas todavía, que no tenemos la preparación, y que entonces, que si hay las cuotas, pues va a entrar cualquier mujer sin preparación alguna. Yo lo que digo... [rectifica] les decimos nosotros [la diputada Lilia Velia Carranza y ella], es [...] que tampoco los hombres; muchos de ellos no vienen muy preparados que digamos. Hay unos que a lo mejor sí están muy bien preparados, pero yo creo que hay muchísimos, tanto en la diputación federal como a nivel local, que no están tan preparados [...] Otras de las cosas que dicen [es] que todavía la mujer dentro de la familia no tiene [posibilidades de estar en la política], pues el hombre no comparte el que tenga estos trabajos (Martínez, entrevista, 2006).

Además, los diputados llevaron a cabo prácticas de aislamiento en las sesiones, por lo que las diputadas terminaron de presentar la propuesta sólo a su nombre:

[...] y no quisieron [los diputados de la comisión] presentar la iniciativa con nosotros. Yo quería que la presentáramos como comisión, pero al ver que pues no lográbamos nada y que pasaba el tiempo, pues por eso la presentamos la diputada Lilia Velia y yo [...] No ves el apoyo de ninguno, pues. Cuando presentamos la iniciativa sí nos subimos a hablar la diputada y yo [...] la diputada hasta les dijo misóginos [...] a los de la comisión [...] de repente como que se sintieron un poco, y dijeron que no era cierto, pero pues nada más (Martínez, entrevista, 2006).

En el caso analizado, un factor que restó fuerza para posibles acuerdos de género intrapartido –mecanismo que en ocasiones se utiliza para generar acuerdos favorables a las mujeres– fue que en la LXIII Legislatura el PRI no contaba con representación femenina en el Congreso, lo que privó a las diputadas de un posible canal de intermediación con este partido. Esta situación se reflejó cuando las legisladoras buscaron apoyo externo al Congreso:

al ver que pues no lográbamos nada y que pasaba el tiempo, pues por eso la presentamos la diputada Lilia Velia y yo. Y ya de ahí en adelante

hemos estado haciendo reuniones con diferentes grupos de mujeres, de todos los partidos [...] [y] con grupos de la sociedad civil que están apoyando también para que se dé, para que se tome en cuenta la iniciativa; con los diferentes presidentes de los partidos, de todos los partidos, bueno, del PRI no porque en el PRI cambiaron de presidente; ahora es mujer y nos estuvo dando muchas largas y no nos quiso recibir, y ya cuando nos quiso recibir pues ya estábamos al final del período de sesiones [...] y por eso ya [...] le dijimos “muchas gracias” [...] todos los demás partidos nos recibieron inmediatamente. Pensamos primero [que] por ser mujer [la presidenta del PRI] pues nos iba a recibir luego, luego, y no [...] pero en todos lados [tuvimos] muy buena aceptación. El gobernador del estado también nos recibió [...] diciendo que él estaba de acuerdo, ¿verdad?, que nomás teníamos que ver acá con los diputados, más bien, porque él no podía hablar con ellos (Martínez, entrevista, 2006).

El dictamen de la reforma al *Código Estatal Electoral del Estado de Durango* (Congreso del Estado de Durango, 2006) que presentó la Comisión de Gobernación no incluyó la propuesta de las diputadas. Por ello, en la discusión en el pleno, las legisladoras reservaron el artículo 189 para hacer una adición en la que proponían que en las candidaturas de representación proporcional las fórmulas de candidatos se postularan y registrarán de manera que, de cada tres propietarios, uno fuera de género diferente y, en caso de que esto no se cumpliera, se requiriera al partido o coalición para que en un plazo de 24 horas las corrigiera y, en caso de persistir el incumplimiento, se negara el registro de las candidaturas. Pero también retirarían su propuesta de que el porcentaje de la cuota de género aumentara a 40 por ciento para candidatos de diferente género, dejándolo en 30 por ciento.²² La adición fue aprobada por unanimidad, lo que por un lado se debió al cabildeo que llevaron a cabo las legisladoras, pero también a que la cuota de género no representaba un cambio real en las posibilidades de las mujeres de acceder al poder, ya que aplicaba sólo a las candidaturas de representación proporcional.²³

²² En el dictamen, el artículo 189 seguía considerando la cuota de género sólo como un exhorto. Véase Congreso del Estado de Durango (2006).

²³ En la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Durango se integraron cinco mujeres –apenas una más que en la anterior legislatura–, lo que denota el escaso alcance de la reforma electoral para incrementar la participación de las mujeres en el Congreso.

Otro ejemplo de los estrechos márgenes de negociación que tienen las diputadas en los espacios parlamentarios con fuerte presencia masculina es el Congreso del Estado de Coahuila. En 2001, cuando las diputadas de la LV Legislatura trataron de incorporar la cuota de género en la legislación local enfrentaron prácticas de obstrucción de parte de los legisladores, como se muestra en la siguiente intervención de Élide Bautista, diputada del PAN e integrante de la Comisión de Equidad y Género, quien señaló en el pleno:

En materia de equidad y género este fue un desgastante trabajo de las mujeres para lograr convencer a los compañeros varones, algunos en broma decían: *¡En lugar de dos, llévense tres!* (candidaturas), *pero a la hora del compromiso, a la hora del diálogo, a la hora de la verdad, fingían no darse cuenta. Pero bueno, esto sucede hasta en los mejores Congresos* (cursivas de la autora) (Congreso del Estado de Coahuila, 2001b).

Regularmente, las negociaciones para acordar la modificación y/o creación de una ley ocurren en las comisiones durante el proceso de dictamen. En el caso citado, la iniciativa se discutió en la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales; sin embargo, en esta comisión no había mujeres, por lo que no pudieron impedir los cambios que se hicieron a última hora. El diputado Roberto Jiménez, del grupo parlamentario del PRD —quien impugnaba la redacción de la cuota porque no obligaba a los partidos a cumplirla—, denunció en el pleno esta práctica:

con estos dos rengloncitos todos los partidos podríamos exceptuarnos de poner en la lista de preferencias o en la fórmula de preferencias a las mujeres [...] el PRD siempre estuvo en contra y siempre estuvo porque se quitara esta excepción [...] no se quitó, se quitó anoche y se puso en la mañana y así está el dictamen, nosotros estamos de acuerdo con todo el artículo, completamente, y nuestra propuesta es únicamente que se elimine esos dos renglones que hacen una excepción a la norma y que son una salida para que todos los partidos simplemente omitan esta idea de garantizar la equidad en el género (Congreso del Estado de Coahuila, 2001b).

Aunque la propuesta del grupo parlamentario del PRD mejoraba sustancialmente la cuota de género, las diputadas se negaron a cambiarla. Su

negativa no era casual ya que no querían arriesgar en el pleno los pocos logros que habían tenido en las comisiones, y es que una vez que una comisión ha emitido un dictamen es muy difícil que sea rechazado en el pleno, a menos que se tenga mayoría.²⁴ Por ello, las diputadas terminaron por aceptar una cuota de género desfavorable.²⁵ La intervención de la diputada Hilaria Corpus Díaz, del PVEM, expresa muy bien la desventaja en la que estuvieron las mujeres para sacar mejores acuerdos durante el proceso de dictamen:

Yo creo que no se vale que después de que hicimos una entrega a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para [...] que se eliminara el párrafo que dice: Se exceptúan de esta disposición las listas de preferencias conformadas por los partidos políticos a través de sus procedimientos democráticos de selección de candidatos [...]. Ahí estuvieron nuestros compañeros del PRD. Yo creo que ahí era donde se buscaba una mejor propuesta, pero qué tristeza que se venga a traer esto aquí a tribuna, yo creo que no se vale, yo insisto en que aprobemos el artículo 21 tal y como se encuentra en el dictamen (Congreso del Estado de Coahuila, 2001b).

En este sentido, el diseño de la cuota de género se ve atravesado por las relaciones de género y las representaciones culturales que este mecanismo evoque en los hombres y las mujeres, como se puede ver en la intervención de la diputada Élidea Bautista, quien en el proceso reseñado anteriormente cuestionó una propuesta planteada por el PRD por *la ventaja que les quería dar a las mujeres por sobre los hombres* (énfasis de la autora):

Anteanoche estuvimos, ya tarde, viendo concretamente estos dos renglones en el que nosotras inclusive hacíamos una propuesta de una redacción diferente, sin embargo, el Diputado Luis Roberto Jiménez [del PRD], concretamente, no estuvo de acuerdo, él proponía que si en una contienda hay cinco candidatos y los primeros cuatro son hombres y saca la mejor votación, y la quinta es mujer y saca menos votación, entonces

²⁴ Con sólo dos representantes, el PRD no tenía posibilidades de derrotar el dictamen de la comisión (ni aun en una alianza con las mujeres).

²⁵ Las dos diputadas del PRI tampoco querían arriesgarse al enfrentamiento con los hombres de su partido.

que [...] corrieran la lista y pusieran en primer lugar a la mujer, [en] lo que nosotros no estuvimos de acuerdo, porque tampoco queremos dádivas, las mujeres estamos acostumbradas a ganarnos lo que tenemos [...] y aparte no era justo quitar a un compañero varón nada más por el hecho de que somos mujeres (Congreso del Estado de Coahuila, 2001b).

Por otro lado, la propuesta de las diputadas para que la cuota de género aplicara también en la integración del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila, finalmente quedó sólo en un acuerdo parlamentario, como lo describe en su intervención la diputada Roxana Cuevas, presidenta de la Comisión de Equidad y Género:

Por razones que escapan a la lógica política, en el dictamen para aprobar los órganos electorales no logramos el consenso para incluir el sistema de cuotas para las mujeres [...] logramos sí, avanzar un trecho con un Acuerdo Parlamentario de todas las fracciones que integran esta legislatura. Debemos subrayar que esto es significativo, pero también que todavía no es suficiente y es indicativo de que la lucha de las mujeres todavía no termina, que todavía tenemos que lograr [que] al interior de cada uno de nuestros partidos políticos y en la sociedad se modifiquen prácticas patriarcales que aún persisten [...] Con ello, ahora las mujeres serán incluidas por voluntad política; mañana, porque la norma lo exija, en ello no daremos un paso atrás (Congreso del Estado de Coahuila, 2001a).²⁶

Adicionalmente, la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Coahuila* (Congreso del Estado de Coahuila, 2001c), que resultó de esa reforma, aseguraba condiciones específicas para mantener el *statu quo*. Así, el último apartado del capítulo referente a la cuota de género estableció que cualquier modificación que se pretendiera hacer debía tener el *voto calificado* del Congreso (en realidad, de los diputados hombres por la mayoría histórica que detentan): “Para reformar, adicionar, o derogar las normas previstas en este capítulo, se requerirá de la aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso del Estado. En caso contrario, las reformas, adiciones, o derogaciones legisla-

²⁶ El acuerdo parlamentario se acató nada más en 2002, cuando el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila se integró por dos mujeres y tres hombres; en las subsiguientes renovaciones del Consejo General ya no se integraron mujeres.

tivas serán inválidas” (Congreso del Estado de Coahuila, 2001c, artículo 21, último párrafo).²⁷

La cuota de género que se integró a la *Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila* (Congreso del Estado de Coahuila, 2001c) en la reforma electoral de 2001 mantuvo sus nocivas limitaciones hasta la reforma de 2010,²⁸ por lo que en un período de casi 10 años su efecto fue prácticamente nulo, pues salvo en la LVI Legislatura —electa inmediatamente después de legislada la cuota—, cuando se tuvo 20 por ciento de representación femenina, en las tres posteriores legislaturas su presencia bajó a 8, 19 y 16 por ciento, respectivamente.²⁹

Conclusiones

La cuota de género es uno de los mecanismos recomendados internacionalmente para cerrar la brecha de la participación de las mujeres en la esfera política; sin embargo, en el ámbito estatal, su efecto se ve limitado por la serie de obstáculos que presenta su diseño, que ha sido creado en espacios atravesados por las relaciones de género y en donde las mujeres han estado en minoría. En este sentido, las falencias que presenta no son accidentales, sino que expresan las relaciones de poder en que fueron creadas. En este estudio se abordaron las limitaciones que presenta el diseño de las cuotas de género en diversos códigos electorales de los estados y el proceso de afinación (sofisticación) que han ido teniendo con el objeto de ir perfeccionando su diseño, de manera que sean más efectivas para incorporar a más mujeres al poder.

Las modificaciones que en los últimos años se han hecho a las cuotas de género en el ámbito estatal les han dado una mayor consistencia, pero

²⁷ En esta ley, la cuota de género mantuvo los candados que hacían prácticamente inaplicable la cuota de género.

²⁸ En las reformas electorales de 2007 y 2009 se hicieron modificaciones a la cuota de género. La primera no tuvo cambios sustanciales y la segunda, aunque los tenía, no pudo aplicarse a ninguna elección de diputados —sólo se puso en práctica en las elecciones de ayuntamientos de 2009—, pues la SCJN declaró inconstitucional el código en algunos de sus artículos y, por lo tanto, se rehízo en 2010.

²⁹ En las elecciones de 2011, con una cuota de 50 por ciento, la presencia de mujeres se redujo a 16 por ciento; aún más, con la renuncia de una diputada y el arribo de su suplente hombre, la presencia real de diputadas bajó hasta 12 por ciento.

sus logros deben apreciarse en la medida en que efectivamente propicien una mayor incorporación de las mujeres al poder político. Actualmente esta situación se presenta promisorio, ya que la “Sentencia 12624” del TEPJF (2011), que hizo obligatorias las cuotas de género, sienta un precedente para los procesos electorales de los estados y allana el camino para que las legisladoras emprendan nuevas reformas a las cuotas de género, aun en la posición de desventaja numérica que tienen. La decisión del TEPJF es esperanzadora, pues saca de la égida de los congresos y los partidos la decisión de llevar a las mujeres al poder.

En la arena federal, actualmente existe una creciente demanda de las organizaciones feministas por incorporar la paridad de género a la agenda de la reforma política y, aunque esta demanda ha sido tomada en cuenta sólo tangencialmente, en el actual contexto mundial, una mayor participación política de las mujeres es un indicador internacional del desarrollo, por lo que parece inaplazable que las instituciones políticas se modernicen para dar más cabida a las mujeres. Las legislaciones de los estados no deben quedar al margen de esta dinámica de género incluyente.

Bibliografía

- Alarcón Olguín, 2009, “La equidad de género en el ámbito electoral: De la ley a los resultados”, en Enrique Ochoa Reza, coord., *Equidad de género y derecho electoral en México*, México, D. F., TEPJF, pp. 103-142.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2008, *Decreto por el que se expide el Código Electoral del Distrito Federal*, *Gaceta Oficial. Distrito Federal*, México, D. F., Jefatura de Gobierno del Distrito Federal/IV Legislatura, 10 de enero de 2008, núm, 250, pp. 2-130, en <http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/Enero07_10_250.pdf>, consultado el 10 de agosto de 2014.
- Camargo, Julieta, 2010, “Sí hay mujeres en Durango”, *El Sol de Durango*, Durango, México, 8 de septiembre, sección “Columna”, en <<http://www.oem.com.mx/elsoldedurango/notas/n1774550.htm>>, consultado el 26 de julio de 2014.
- Congreso del Estado de Chiapas, 2011, *Decreto número 12 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código de Elecciones y*

- Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, Periódico Oficial*, Tuxtla Gutiérrez, México, Secretaría General de Gobierno/LXIV Legislatura, 24 de noviembre de 2011.
- Congreso del Estado de Coahuila, 2001a, "Diario de debates", Saltillo, México, LV Legislatura (2000-2002), sesión del 13 de octubre.
- Congreso del Estado de Coahuila, 2001b, "Diario de debates", Saltillo, México, LV Legislatura (2000-2002), sesión del 1 de noviembre.
- Congreso del Estado de Coahuila, 2001c, *Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila, Periódico Oficial*, Saltillo, México, Congreso del Estado, 16 de noviembre, núm. 92, en <<http://www.partidodeltrabajocoahuila.org.mx/Leyes/LeyEst03.doc>>, consultado el 22 de agosto de 2014.
- Congreso del Estado de Coahuila, 2006, "Iniciativa para reforma a las fracciones VII y VIII del art. 26 de la *Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Coahuila*", "Diario de debates", grupo parlamentario del PRD, sesión del 28 de marzo, en <<http://www.congresocoahuila.gob.mx/modulos/transparencia/articulo19/diarioLVII/eje2006/1po1/1po1.htm>>, consultado el 24 de julio de 2014.
- Congreso del Estado de Colima, 2005, *Decreto No. 245 por el que se reforman diversos artículos del Código Electoral del Estado de Colima; del Código Penal del estado de Colima y de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima y su reglamento, Periódico Oficial*, Colima, México, Gobierno del Estado, 31 de agosto, tomo 90, núm. 57, sección II, p. 1303, en <<http://148.235.70.104/periodico/peri/31082005/p5083101.pdf>>, consultado el 12 agosto de 2014.
- Congreso del Estado de Durango, 2002, "Diario de debates", LXII Legislatura, sesión del 7 de mayo.
- Congreso del Estado de Durango, 2006, "Dictamen de la Comisión de Gobernación, que contiene reformas y adiciones al *Código Estatal Electoral*", "Diario de debates", LXIII Legislatura, sesión del 18 de agosto, en <<http://congresodurango.gob.mx/actas/permanente/0608182.pdf>>, consultado el 23 de julio de 2014.
- Congreso del Estado de Durango, 2009, *Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango*, Durango, México, LXIV Legislatura, 19 de marzo, en <<http://docs.mexico.justia.com.s3.amazonaws.com/estatales/>>

- durango/ley-organica-del-congreso-del-estado-de-durango.pdf>, consultado el 12 de agosto de 2014.
- Congreso del Estado de Sonora, 2008, *Decreto número 117 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora*, *Boletín Oficial del Gobierno del Estado*, Hermosillo, México, 9 de junio, en <<http://www.stjsonora.gob.mx/reformas/Reformas090608.pdf>>, consultado el 10 de agosto de 2014.
- Congreso del Estado de Tlaxcala, 2008, *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala*, Tlaxcala, México, Secretaría Parlamentaria-H. Congreso del Estado de Tlaxcala, 24 de noviembre, en <<http://ofstlaxcala.gob.mx/codigos/c-instprocelect2008.pdf>>, consultado el 10 de agosto de 2008.
- De Barbieri, Teresita, 2003, *Género en el trabajo parlamentario*, México, Flacso.
- Huerta, Magdalena y Eric Magar, coords., 2006, *Mujeres legisladoras en México: Avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*, México, Inmujeres/Conacyt.
- Htun Mala, 2002, “Mujeres y poder político en Latinoamérica”, en Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington, edits., *Mujeres en el parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo, International IDEA, pp. 19-43.
- Iglesias, Marisa, 2011, “La acción positiva en la forma de cuotas electorales rígidas: Algunas reflexiones en torno a los casos Coahuila y Veracruz”, México, TEPJF, en <http://www.trife.gob.mx/ccje/Archivos/ponencias/marisa_iglesias.pdf>, consultado el 20 de julio de 2011.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ)-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2003, *Ley Electoral del Estado de Baja California Sur*, México, D. F., IIJ-UNAM, 20 de noviembre, en <<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/4/119/default.htm?s=>>>, consultado el 12 de agosto de 2014.
- Instituto Federal Electoral (IFE), 2009, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)*, México, D. F., IFE.
- Instituto Federal Electoral, 2011, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones

- ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012" (CG327/2011), México, D. F., IFE, 7 de octubre.
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), 2007, *Glosario*, México, Inmujeres.
- Instituto Nacional de las Mujeres, 2010, "Mujeres y hombres en México", Inmujeres, en <http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/mujeres_yhombres/2010/MyH_2010.pdf>, consultado el 15 de julio de 2011.
- Lovenduski, Joni y Azza Karam, 2002, "Mujeres en el Parlamento. Estrategias para marcar la diferencia", *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo, International IDEA, pp. 201-237 (Serie Manuales), en <http://www.idea.int/publications/wip/upload/contents_preface.pdf>, consultado el 21 de agosto de 2011.
- Martínez Castañola, Gloria Guadalupe [entrevista], 2006, por Rosario Varela [trabajo de campo], "La agenda de género en el Congreso de Durango", Victoria de Durango, México.
- Olsen de Figueres, Karen, 2002, "El camino hacia la igualdad. Las mujeres costarricenses en el Parlamento", *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo, International IDEA, pp. 147-158 (Serie Manuales), en <http://www.idea.int/publications/wip/upload/contents_preface.pdf>, consultado el 13 de julio de 2011.
- Pacheco Ladrón de Guevara, Lourdes, 2006, *La cuota de género en México y su impacto en los congresos estatales*, México, Universidad Autónoma de Nayarit.
- Peña Molina, Blanca Olivia, 2003, "La cuota de género en la legislación electoral mexicana: ¿Igualdad de oportunidades o igualdad de resultados?", *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, México, núm. 2, julio-diciembre.
- Peschard, Jacqueline, 2003, "Medio siglo de participación política en México", *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, México, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, núm. 2, julio-diciembre, pp. 13-57.
- Phillips Anne, 1999, "La política de la presencia: La reforma de la representación política", en Soledad García y Steven Lukes, comps., *Ciudadanía: Justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI Editores.

- Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila, 2009, *Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza*, Periódico Oficial, Saltillo, México, Gobierno del Estado de Coahuila, 6 de febrero de 2009, en <<http://periodico.sfpcoahuila.gob.mx/admin/uploads/documentos/modulo24/11-PS-06-FEB-2009.PDF>>, consultado el 11 de agosto de 2014.
- Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila, 2010, *Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza*, Periódico Oficial, Saltillo, México, Gobierno del Estado de Coahuila, 29 de junio, tomo CXVII, núm. 52, pp. 1-83, en <<http://periodico.sfpcoahuila.gob.mx/admin/uploads/documentos/modulo24/52-SS-29-JUN-2010.PDF>>, consultado el 16 de julio de 2014.
- Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, 2008, *Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco*, Periódico Oficial, Guadalajara, México, Congreso del Estado de Jalisco, 5 de agosto, sección II, en <<http://docs.mexico.justia.com.s3.amazonaws.com/estatales/jalisco/codigo-electoral-y-de-participacion-ciudadana-del-estado-de-jalisco.pdf>>, consultado el 5 de agosto de 2014.
- Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, 2008, *Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos*, Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Cuernavaca, México, Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos, 2 de octubre, primera sección, pp. 1-84, en <<http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2008/4647.pdf>>, consultado el 17 de julio de 2014.
- Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, 2008, *Ley que reforma la Ley Electoral del Estado de Querétaro*, Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”, Querétaro, México, Secretaría de Gobierno, 13 de diciembre, tomo CXXI, núm. 68, pp. 8641-8728, en <<http://www2.queretaro.gob.mx/disco2/servicios/LaSombradeArteaga/>>, consultado el 23 de julio de 2014.
- Reynoso, Diego, 2008, “El exiguuo impacto de las cuotas de género en México”, en Nérida Archenti y Tula María Inés, eds., *Mujeres y política en América Latina*, Argentina, Heliasta, pp. 107-128.
- Secretaría de Gobernación (Segob), 1996, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados*

- Unidos Mexicanos; de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., Segob, 22 de noviembre, segunda sección, pp. 2-96, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_ref08_22nov96.pdf>, consultado el 10 de agosto de 2014.
- Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 1991, *Ley 24012 de 1991 y Decreto Reglamentario 379/93 ley de cupo (nº 24012)*, Buenos Aires, 29 de noviembre de 1991, en <<http://www.cepal.org/oig/doc/argentinaley24012cupofemenino.pdf>>, consultado el 10 de agosto de 2014.
- Skjeie Hege, 2002, “El dogma sobre la diferencia. Mujeres en el Parlamento noruego”, *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo, International IDEA, pp. 259-268 (Serie Manuales), en <http://www.idea.int/publications/wip/upload/contents_preface.pdf>, consultado el 24 de septiembre de 2011.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), 2002, “Sentencia y voto particular relativos a la Acción de Inconstitucionalidad 2/2002, promovida por el Partido Acción Nacional, en contra de los órganos Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila”, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., SCJN, 18 de marzo, primera sección, en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=735512&fecha=18/03/2002>, consultado el 10 de agosto de 2014.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, “Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010, promovidas por los Partidos Políticos Convergencia, del Trabajo, de la Revolución Democrática y Acción Nacional, así como los votos particulares formulados por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Juan N. Silva Meza”, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., SCJN, 24 de diciembre de 2010, tomo DCLXXXVII, núm. 19, quinta sección, pp. 1-128, en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5172426&fecha=24/12/2010>, consultado el 23 de julio de 2014.

Tapia Fonllem, Elena, coord., 1999, *La utilidad de los pactos*, México, Equidad de Género.

Torres, Ruiz Gladys, 2010, “osc se oponen a la eliminación de cuota de género en Querétaro”, en *Enfoque de Igualdad*, 12 de octubre, en <<http://enfoquedeigualdad.org/noticias/32-notas-recientes/84-osc-se-oponen-a-la-eliminacion-de-cuota-de-genero-en-queretaro>>, consultado el 23 de julio de 2014.

Capítulo 11

¿Es la democracia apta para las mujeres?

El caso de las presidentas municipales de Oaxaca

Margarita Dalton

Introducción

Considerando que en los últimos 150 años¹ los movimientos feministas y de mujeres han demandado y cabildeado cambios en el “sistema democrático” para acceder a la toma de decisiones políticas, lo que se ha logrado hasta ahora no es suficiente; sin embargo, es necesario reconocer que gracias a las demandas de las mujeres se han conseguido cambios legislativos, nacionales e internacionales, pero aún estamos muy lejos de una democracia sustantiva (ONU, 1948; SRE, 2009).² El argumento principal de este ensayo es que a pesar de todo el camino recorrido hacia la equidad y la igualdad, el ejercicio democrático no acaba de incluir a las mujeres en igualdad de circunstancias que los hombres, presentándose aún un “discurso sexuado”³ (una diferencia sexuada) en la participación política de hombres y mujeres. Como se verá en este capítulo, en la práctica política, las mujeres experimentan con dificultad varias de las dimensiones básicas

¹ Tomando en cuenta que las demandas de las mujeres por el voto y la igualdad de derechos se inician a la par que la Revolución Francesa en 1789, que continúan en 1848 con la reunión de Seneca Falls, y se mantienen vigentes durante el siglo xx.

² La “Convención contra todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” –“Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women” (CEDAW)– fue adoptado el 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. El 6 de octubre de 1999 se promulga su protocolo facultativo y la publica en México la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE, 2009).

³ “Por discurso sexuado se entiende el que se construye a partir de la diferenciación entre la mujer y el varón. A partir del sexo del sujeto se crea el discurso que lo acompañará y deberá determinarlo en su modalización” (Dalton, 1996:18).

que plantea la idea de la “democracia”. Especialmente, cuando se accede a la observación etnográfica en los espacios locales, estas dimensiones no se traducen en realidades en los cabildos, ni en las asambleas, ni en la administración del gobierno, instancias vinculadas a la toma de decisiones y al poder (Foucault, 1992).

La idea de analizar la gran distancia existente entre los ideales que plantea el discurso democrático y las realidades que enfrentan las mujeres cuando acceden a cargos electivos no es nueva. Cuando Mabel Burin (2003) analiza las dificultades que tienen las mujeres para alcanzar posiciones de poder y señala que existe un “techo de cristal” que les impide llegar, con esta metáfora plantea, desde la teoría feminista, una de las líneas de investigación que permite analizar los frenos que las mujeres encuentran cuando tratan de acceder a posiciones de poder. De este modo, el estudio de la subjetividad femenina y masculina aporta una extensa visión del contenido y razones de estos frenos (Burin, 2003; Serret, 2006).

Con esta advertencia, el propósito de este capítulo es aportar a este campo de estudios incorporando la metodología y las técnicas del estudio etnográfico en un contexto específico: los municipios de Oaxaca. Para ello, primero se desarrolla una breve reseña del uso del concepto de democracia y su significado en distintos momentos de la historia. La reseña no tiene por objetivo ser obsesivamente minuciosa porque, dada la incontable literatura producida y los innumerables debates sobre el tema, realizar un objetivo de este tipo sería inviable en el breve espacio que ofrece un capítulo. Por ello se desarrollarán más bien algunas de las discusiones en torno del concepto de democracia que han resultado centrales en la construcción de dicho concepto. De esta forma se procura dar al lector o lectora un mapa inicial para ubicarse mejor en el análisis etnográfico de la práctica política de las mujeres en los gobiernos municipales.

En cuanto a la etnografía, el punto de partida es el siguiente principio: dentro de esta ciencia social se considera que para construir una hipótesis de trabajo se deben buscar los casos excepcionales para descubrir los mecanismos que subyacen en algunos discursos (Small, 2009). De esta forma, el caso puede convertirse en el sustento para corroborar la hipótesis de este ensayo, la cual afirma que la participación política en un sistema

“democrático patriarcal” violenta a las mujeres y, por la misma razón, este tipo de “democracia” impide su pleno desarrollo político. Específicamente, se analiza este problema con base en el estudio etnográfico de casos en los que las mujeres acceden por primera vez a la participación política como presidentas municipales en diversos municipios de Oaxaca, un estado descrito por los estudios demográficos y estadísticos como *marginado en lo económico*.⁴

Para sostener la hipótesis, este capítulo está dividido en dos partes: en la primera se hace un breve recuento de los caminos por los que ha transitado el concepto de democracia, y en la segunda, una reflexión sobre un estudio de caso (que a la vez ha sido una preocupación personal de la autora desde hace muchos años) referido a la participación política de las mujeres en municipios de Oaxaca (Dalton, 2012a). En otras palabras, se inicia con una descripción del concepto de democracia según diversos autores, para luego observar cómo ciertos atributos que teóricamente se consideran estructurales en este concepto se aplican a la realidad, de acuerdo con los testimonios discursivos de las presidentas municipales.

Sobre el concepto de democracia

El concepto de democracia tiene una larga historia y diferentes significados a través de los años. Algunos autores clásicos que han destacado por el estudio tanto conceptual como histórico-político de la democracia —entre ellos Sartori (1991), Bobbio (1984), Mouffe (2003), Bunch (1987) y Amorós (1991)— consideran que la democracia, en sus orígenes, nunca fue pensada para todas y todos. Remontándonos a sus orígenes históricos en Atenas, sabemos —tal como se ha insistido en los diversos textos existentes— que en sus inicios no fue precisamente un sistema en el que todos participaran por igual, porque no todos los habitantes de Atenas eran considerados ciudadanos. Sólo los hombres libres, dueños de esclavos, con propiedades y dispuestos a la defensa militar de la ciudad, eran quienes

⁴ Un estudio realizado por el Banco Mundial (2003), citado por Ramos (2007), señala que, con base en mediciones del INEGI, 67 por ciento de la población del estado de Oaxaca vive en pobreza alimentaria y de capacidades. Junto con los estados de Guerrero y Chiapas ocupa los últimos lugares en la clasificación de acuerdo con el índice de desarrollo humano generado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

podían participar en la toma de decisiones para gobernar.⁵ Efectivamente, la democracia fue pensada entre iguales de esta naturaleza. Los esclavos, los extranjeros, los menores de 18 años y las mujeres no participaban de esta forma de gobernar (Nenci, 1979:50-97).

Sin embargo, ha transcurrido mucho tiempo desde que en Grecia se realizaron los primeros intentos de democracia directa. Hoy en día, la democracia, por el contrario, es inminentemente indirecta (Bobbio, 1992, 1993). Especialmente, a partir de las revoluciones Francesa y de las 13 colonias inglesas de América, la palabra democracia evoca, en el imaginario colectivo,⁶ el ideal de un gobierno que no sólo se constituye por la elección de representantes sino que, además, basándose en el concepto de ciudadanía, contiene la idea de inclusión (Manin, 1998; Urbinati, 2006; Pitkin, 1967; Rosanvallon, 1992).⁷

Con base en estos antecedentes y dando un panorama breve sobre la idea de democracia en la modernidad, se propone que su estudio ha abarcado al menos cinco dimensiones; a saber: la democracia liberal, la igualitaria, la representativa, la participativa y la deliberativa.

El concepto de *democracia liberal* ha sido utilizado en los discursos políticos como fórmula de un desarrollo social armónico, construido sobre la base de los derechos individuales, lo que implica las nociones de *autonomía*, *libertad* e *igualdad jurídica* (López, 2000). Las críticas a los ideales implícitos en estas nociones no han sido pocas a lo largo del tiempo, especialmente porque la distancia entre la definición político-jurídica no suele coincidir con la vivencia concreta de dichas nociones. Particularmente,

⁵ Para muestra, basta leer el clásico texto de Aristóteles, *Política*, en el que al comparar las diferentes constituciones de las ciudades griegas se describe con detalle lo dicho.

⁶ Por imaginario colectivo se entiende la estructura ideológica de un discurso que se ha construido a partir de un contexto social y está constituido por “expresiones generales (genéricas) de creencias sociales abstractas con base ideológica o indirectamente por medio de formación de creencias personales específicas en modelos de acotamiento y contexto” (Dijk, 2000:329).

⁷ Véanse especialmente las obras de estos autores, quienes analizan los aportes de clásicos como Condorcet, Montesquieu y Rousseau (para el caso francés); Burke y Stuart Mill (en el contexto británico) y los federalistas como Madison (en el ámbito estadounidense), en la configuración del ideal moderno de la democracia construida desde los mecanismos de la representación indirecta. Por otra parte, el excelente trabajo de Rosanvallon (1992) aporta un estudio histórico-genealógico de la construcción misma de la idea de ciudadanía en la modernidad.

las nociones de libertad e igualdad se contradicen al acercarnos a la práctica cotidiana (Acanda, 2000).

Específicamente, para el análisis que nos ocupa, resulta crucial apuntar una distancia entre ideal y realidad. Siguiendo a Fraisse (2003:15), podemos afirmar que, tal como lo señala Rousseau (1987) en *El contrato social*, la modernidad acompañó al fenómeno de la construcción de la ciudadanía en las democracias modernas, comenzando por separar dos esferas de gobierno: lo privado y lo público y, de esta forma, demarcando los límites de las esferas entre familia, mercado y Estado. Esta secularización ha impactado sustancialmente la vivencia práctica de la ciudadanía establecida entre hombres y mujeres en las democracias modernas. Tal como la teoría feminista ha señalado ampliamente, dado que las mujeres fueron remitidas a la esfera de lo privado, considerándolas supuestamente como cuidadoras de la familia, por excelencia (Lagarde, 1990), y los hombres, por otra parte, fueron ubicados como protagonistas responsables en las esferas del Estado y la producción. Dadas estas divisiones construidas socialmente (Eisenstein, 1988; Calvo, 1993), los obstáculos para el ejercicio efectivo de la ciudadanía para las mujeres distaron mucho —y aún distan, como a continuación se verá en el análisis etnográfico— de hacerse realidad.

Por otro lado, la dimensión *de democracia igualitaria* se refiere específicamente a la igualdad económica y política de la que deben gozar todas las ciudadanas y todos los ciudadanos. El igualitarismo es una corriente de pensamiento vinculada al Estado y los derechos ciudadanos. Esta corriente cobra fuerza especialmente después de la Revolución Francesa, ante el problema de cómo ejercer la igualdad entre desiguales. Son las mujeres francesas que polemizan sobre su igualdad política (situación que, por cierto, lleva a muchas a la persecución y a la guillotina), como Olimpia de Gouges,⁸ quienes cuestionan la ficción implícita en el concepto

⁸ Se hace referencia al clásico texto de la “Declaración de los derechos de la mujer y la ciudadana”, de Olimpia de Gouges (citada en Condorcet, De Gouges, De Lambert *et al.*, 1993); sin embargo, muchas son las mujeres que participaron en esta corriente de pensamiento y de la lucha por sus derechos: “Madame Clément-Hémery, Madame Bernier, M.A. J. Gacon-Dufour, Madame Genlis, Sophie Germain, Suzanne Nequar, Fanny Raoul y Constance Pipelet defienden con su refinada pluma tanto el derecho a la igualdad como la necesidad que la República tiene de la participación de las mujeres” (Serret, 2006:22-23). Los nombres de estas pensadoras y sus escritos han sido rescatados por académicas feministas francesas, como parte de la segunda ola del feminismo.

jurídico de ciudadanía, tal como fue institucionalizado en los gobiernos que siguieron a dicha revolución.

El concepto de *democracia representativa* está centrado en el voto ciudadano, por medio del cual y a través de las elecciones se elige a quienes deben ocupar un lugar en la cámara de representantes para promulgar leyes y establecer los principios que constituyen las normas de la organización social de un Estado que tome en cuenta y responda a las demandas ciudadanas. El supuesto básico consiste en que se asume que en sociedades complejas compuestas por numerosa población, la democracia directa sería inviable (Manin, 1998). De manera reciente, el excelente trabajo de Urbinati (2006) agrega otros argumentos relacionados con la posibilidad de lograr decisiones más y mejor procesadas en el tiempo. De esta forma, los mecanismos de representación indirecta habrían sido introducidos también para evitar la inmediatez que permea las decisiones tomadas por asambleas en forma directa.

Por su parte, la *dimensión de democracia participativa* se entiende como el sistema o la serie de mecanismos más o menos formales, por medio de los cuales los ciudadanos participan en la toma de las decisiones de gobierno. Ello también puede efectuarse por mecanismos directos –a través de asambleas y otras formas activas de incidir en el gobierno a partir del voto individual, como el plebiscito, la revocación de mandato, la consulta popular, entre otras formas– o por mecanismos de participación indirectos protagonizados por espacios de “interfase”, en los que se encuentran organizaciones sociales y el Estado. Estos espacios pueden tomar la forma de consejos, comités o conferencias tanto consultivos como vinculantes, ubicados en niveles locales, municipales, estatales y/o federales (Gurza e Isunza, 2010; Zarembek, 2012, 2013).

Finalmente, para los liberales modernos, la dimensión de *la democracia deliberativa* significa una propuesta en la que “las decisiones de interés mutuo resultan de la libre e irrestricta deliberación pública de todo” (Mouffe, 2003:144). El tema de la democracia deliberativa es cuestionado ahora porque dentro del sistema patriarcal la deliberación democrática en asambleas no incluye plenamente a las mujeres en la práctica, sea ésta en sindicatos o asambleas populares, comunitarias o estatales. La representación femenina sigue siendo minoritaria. De ahí que el tema de la igualdad política sea cuestionable.

En México existe un conflicto de intereses para la participación política de la mujer en las diversas dimensiones mencionadas. Tal como lo han observado varios estudios, el conflicto se relaciona especialmente con el sistema de partidos políticos y las estructuras patriarcales que rigen su desenvolvimiento –véanse el clásico texto de Pateman (1988) para un análisis global; y Archenti y Tula (2008), Cerva (2008) y Zaremborg (2010) para México y América Latina–. De esta forma, la idea de democracia no se vincula ampliamente con la realidad de una práctica política que resulta sistémicamente excluyente. Es un conflicto entre lo ideal y lo real; un debate de siglos entre las ideas que históricamente han circundado a la palabra *democracia*, desde su origen hasta su última aplicación, y la práctica cotidiana en lo referente a la participación política de las mujeres (Heller, 1972).

Desde esta perspectiva, la democracia resulta un ideal político imaginado que implica pensar en una forma de participar en el gobierno, de relacionarse entre las personas de las comunidades, municipios y todos aquellos y aquellas que están bajo el amparo de la ley en una democracia representativa. Deriva también en el desafío de imaginar y concretar una relación entre dirigentes y ciudadanos que permita a estos últimos elegir a sus representantes por medio de un proceso de comunicación necesaria y constante para lograr el compromiso mutuo.

En este contexto, los ciudadanos no son neutros; son hombres y mujeres y, por tanto, es necesario incluir en el análisis el pensamiento sexualizado en la política sexual (Millett, 1970), que nos permite entender cómo, hasta hoy, la democracia puede resultar un ideal alejado de la realidad política que se vive, donde no todos los hombres –y menos las mujeres– tienen la oportunidad de participar en igual forma (Okin, 1996).

El poder

Pensar en democracia es pensar en poder (Heller, 1972). El poder político, el de la Iglesia y el de los dueños de los medios de producción es el que nombra, define, determina y conforma la cultura: “es el poder de establecer los valores que guiarán a una determinada sociedad” (Facio, 1992:60). Siguiendo el trabajo clásico de Foucault (1992), concebimos que el juego del

poder y su microfísica⁹ obstaculizan fuertemente la puesta en práctica de la equidad de género porque prevalecen las mentalidades jerárquicas, donde la subordinación es parte del control político.

Las feministas académicas hemos invertido nuestra esperanza en cambios sociales que puedan significar una mayor participación para las mujeres en el poder, con el objetivo de lograr mayor equidad, justicia y detener la discriminación y la violencia.¹⁰ Estamos conscientes de las dificultades que existen para lograr nuestro objetivo; sin embargo, el análisis pertinente y paciente nos permite alimentar esta tarea.

Las contradicciones propias que se pueden dar al interior del feminismo y diversas formas de percibir la lucha por la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres hacen complejo el proceso de cambio. El género, como categoría analítica (Scott, 1990, 2006), ha realizado aportes importantes para entender la relación hombre/mujer y poder. El discurso que se ha construido en este proceso ha sido cooptado por las instituciones oficiales que, en alguna medida, le han quitado el contenido profundo de cambio que el movimiento feminista y de mujeres ha propuesto, y han transformado estos planteamientos profundos en enunciados superficiales que pueden volverse sólo discurso pletórico de buenas intenciones.

Se han elaborado acuerdos y leyes que no acaban de equilibrar la discriminación contra las mujeres ni su exclusión de los sitios de poder. En 2007, las cuotas de un mismo género se elevaron de 30 a 40 por ciento, y el efecto se notó en las elecciones de 2009. Por un lado, el incremento de la cuota de género aumentó en casi cuatro puntos porcentuales la proporción de candidatas a diputadas federales –de 35 por ciento en 2006 a 38.9 en 2009– (Dalton, 2012b:112). No obstante, esos resultados alentadores no reflejan la composición real del padrón electoral, que en

⁹ Como lo señala Foucault (citado en Lecourt, 1978): “De un modo general, los mecanismos de poder todavía no han sido estudiados en la historia. Se han estudiado a los individuos que detentaban el poder, se ha hecho una historia anecdótica de reyes y generales, o en el lado opuesto, una historia de los procesos y de las infraestructuras económicas. Frente a ésta, a su vez se ha hecho una historia de las instituciones, es decir, de aquello que se considera como superestructural en relación a lo económico. Pero el poder, en sus estrategias generales y concretas en sus mecanismos, nunca ha sido estudiado”.

¹⁰ Algunos de los nombres de mujeres que han aportado luz al análisis de la desigualdad y de los frenos que se dan en la legislación para el avance de las mujeres son, entre otras: Marcela Lagarde, Teresa Incháustegui, Gloria Ramírez, Elizabeth Maier y Virginia Vargas.

2011 estaba conformado por 80 224 063 personas, de las cuales 51.75 por ciento son mujeres, lo que corresponde a más de la mitad de la población (Cazarin, 2011:31), y en las elecciones nacionales de 2012 se consiguieron 186 diputaciones para las mujeres, lo que representa 37.2 por ciento de la Cámara de Diputados. Con esto no se pretende desestimar lo que se ha logrado, pero sí ofrecer las herramientas analíticas para afirmar que no es suficiente. En este contexto, el ámbito local resulta el espacio en donde se observa una mayor distancia entre los ideales y la realidad. Lo cierto es que, en la esfera local, el acceso a cargos electivos como presidentas municipales ha sido irrisorio (estos puestos, ocupados por mujeres, no han sobrepasado 4 % en más de dos décadas). Aún más, entre las pocas que han podido acceder a presidencias municipales, en muchos casos, la violencia y la discriminación han hecho de este acceso una experiencia turbulenta y sumamente obstaculizada. Sobre estas barreras y obstáculos versa la siguiente parte de este capítulo.

Un estudio de caso: Las presidentas municipales de Oaxaca¹¹

Con 570 municipios, Oaxaca es el estado de la república mexicana que más municipios tiene. A partir de los años noventa se iniciaron una serie de cambios en la composición política del estado. Muchos municipios indígenas pedían el reconocimiento de su derecho consuetudinario. La forma de elegir a sus autoridades se realizaba mediante asambleas y después algún partido político registraba a estas autoridades como si fueran sus candidatos, principalmente el PRI. A medida que la oposición se fortaleció, otros partidos empezaron a cuestionar esta “costumbre”. Estas razones, entre muchas otras, fueron los motivos del reconocimiento de las elecciones por *usos y costumbres*. En 1996, el gobernador del estado presentó al Congreso una propuesta de iniciativa de *Ley de Derecho de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca* (Gobierno del Estado de

¹¹ Durante seis años, la autora de este capítulo entrevistó a 22 presidentas municipales del estado de Oaxaca, algunas elegidas por usos y costumbres y otras por partidos políticos. A partir de la investigación se documentaron las actividades y los discursos de las presidentas, así como lo aparecido en la prensa respecto del tema. Así mismo, la autora realizó cinco videos con los testimonios de estas funcionarias. Todo ello ha sido publicado en el libro *Democracia e igualdad en conflicto: Las presidentas municipales de Oaxaca* (Dalton, 2012).

Oaxaca, 1998), que fue aprobada dos años después. En esta ley se reconoció el hecho de que los municipios pudieran elegir a sus autoridades, presidente municipal y cabildo de acuerdo con sus usos y costumbres. Este cambio significó la existencia reconocida de dos sistemas políticos de elección: uno por partidos y otro de acuerdo con su derecho consuetudinario.¹² Después de las elecciones de 2012, 417 municipios de Oaxaca se regían por usos y costumbres, y 153, por el sistema de partidos políticos.

Desde el año 2000, la autora del presente capítulo ha estudiado la participación política de las mujeres en los municipios de Oaxaca. En 2004, sólo 1.7 por ciento de ellas habían llegado a los ayuntamientos como presidentas. Son muchos los obstáculos que éstas, por el sólo hecho de ser mujeres, enfrentan cuando asumen los cargos. En este ensayo se muestran algunas de las experiencias que permiten preguntarse: *¿es la democracia, como la experimentamos en México, adecuada para la participación política de la mujer?*

La participación política de las mujeres en los municipios de México es relativamente nueva. En Oaxaca, si bien es cierto que en 1951 Sara Brena Torres fue electa como primera concejal en el ayuntamiento de la ciudad de Oaxaca (Jarquín, 2011), también lo es que no le siguieron muchas mujeres y la presencia de los hombres en los municipios de Oaxaca ha sido la norma.

Aun cuando desde 1947 se puede elegir a mujeres para ser presidentas municipales y en 1953 se les concede el voto en todo México, en Oaxaca es a partir de 1962 cuando empiezan las mujeres a incursionar en las presidencias municipales, que es el cargo de mayor autoridad dentro del municipio.

Esto, por sí mismo, no significa un cambio radical en la política, pero sí una nueva forma de verla y el deseo de transformarla. En la mayoría de los casos estudiados, lo que avala la elección de una mujer a la presidencia municipal está relacionado con el posicionamiento del partido político que la postuló y con una historia personal de liderazgo. Sean electas por el sistema de partidos políticos o por el derecho consuetudinario. Una vez

¹² De acuerdo con el artículo 118 del *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca* (CIPPEO) (IEEO, 1995), los ayuntamientos electos bajo normas de derecho consuetudinario no tendrán filiación partidista.

que están en el cargo, las presidentas son presionadas por el corporativismo y los cacicazgos políticos para que actúen de la forma tradicional. A veces logran resistir la presión y otras se dejan llevar por ella.

La presencia de la mujer como autoridad es algo nuevo para la mayoría de la población. Una mujer presidiendo un cabildo con la mayoría de hombres y a veces una o dos mujeres como regidoras es algo nuevo en el imaginario colectivo. La imagen que proyecta una mujer como máxima representante del municipio significa un cambio en la práctica cotidiana de la política. A partir de las reformas constitucionales de 1983, el municipio cobra mayor relevancia, y las situaciones que resuelven el cabildo y la alcaldesa significan tomar decisiones políticas, económicas y sociales que impactarán el desarrollo de su comunidad.¹³

En el mundo simbólico de las mentalidades tradicionales, la imagen de una mujer presidiendo un cabildo y tomando decisiones que afectarán al municipio y sus habitantes provoca dos ideas: una de desconfianza porque persiste la creencia de que el poder político es “cosa de hombres”, y otra de esperanza porque dicen: “ojala que ahora las cosas se hagan bien porque está una mujer”. En el primer caso no faltará la crítica, a veces despiadada, contra la presidenta y, en el segundo, las expectativas se agrandan, por lo que en ocasiones no pueden ser cumplidas porque el hacer o dejar de hacer no depende exclusivamente de la presidenta. Sea una idea o la otra, la presencia de una mujer en el ayuntamiento trae aparejados un cambio de actitudes en relación con las mujeres y un cambio lento de mentalidades cuando las mujeres cumplen y logran transparentar su ejercicio.

La incorporación de las mujeres al orden político existente es un proceso complejo donde aparecen nuevas dinámicas en el ejercicio del poder (Apreza, 2010). La principal es el surgimiento de conflictos por razón del

¹³ Como lo asienta Rosas (1983): “Los estados adoptarán, para su régimen interino, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: i.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. ii.- Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales. iii.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales”.

género femenino, que rompe con la tradición y prácticas patriarcales comunes. Ésta es la idea que prevalece en los discursos de las presidentas, cuando narran sus historias, conflictos y logros. También señalan que cuentan con el apoyo de grupos de mujeres y hombres que desean cambios en el accionar político y por ello las apoyan. Es también un proceso de modernización “democrático” no siempre exitoso (Young, 1994:113).

Las presidentas municipales entrevistadas fueron las primeras mujeres en ocupar ese cargo en sus municipios. Sus orígenes profesionales son variados: algunas han sido maestras o abogadas; una es arquitecta; una, enfermera; otra, licenciada en relaciones públicas; una es médica, y otra, empresaria. Todas, además de profesionistas, han sido amas de casa. Son cautas en sus discursos, pero con todas se tocó el tema de la democracia (Dalton, 2012). De acuerdo con sus testimonios, una cosa es la idea que se tiene sobre la democracia y otra la que se puede ejercer cuando se llega a una presidencia municipal. La mayoría de las personas de sus comunidades no entienden el concepto de *democracia* debido a las condiciones de pobreza y analfabetismo en que se encuentran, y las experiencias de estas funcionarias en la política han sido, en la mayoría de los casos, de autoritarismo, machismo y corrupción (Dalton, 2012). Estas prácticas derivan en la construcción de una cultura política –de hombres y mujeres– de escasa participación reflexiva.¹⁴

Las mujeres que han llegado a puestos de poder en sus municipios han marcado una diferencia cultural en el imaginario simbólico, y es el hecho de que las mujeres pueden ser autoridad política. Los ayuntamientos donde han ejercido el cargo se vuelven un microcosmos de acciones y prácticas, donde se puede visualizar lo complejo de la democracia, cuando de ejercerla se trata. No consiste sólo en el cambio de leyes, sino en los juicios y prejuicios que sobre el género se tienen en relación con el poder. Cuando se trata de ejercer la democracia a través de preguntas razonadas, consultas de necesidades y opiniones, en ocasiones la respuesta no es la esperada. Delfina Guzmán, presidenta municipal de Santiago Jamiltepec (2002-2004) se encuentra ante esta disyuntiva:

¹⁴ En la cultura se encuentran convicciones de fondo, difusas y problemáticas, así como sentidos del mundo con base en valores significativos que matizan las acciones frente al mundo, pero la atribución de significados a las relaciones políticas genera que los niveles de la cultura interactúen mostrando tensiones que los transforman (Tejera, 2007:73).

Sinceramente, el ir tratando de practicar la democracia desde el interior del cabildo y las secciones que lo conforman no es fácil porque, la verdad, no estamos acostumbrados a que se ejerza la democracia. Creo que esa es una gran verdad para la gente de las comunidades. Cuando iniciamos, nosotros preguntamos: ¿qué se necesita en tu agencia?; ¿cuál quieres que sea la obra prioritaria? Los agentes [los de las agencias municipales], en este caso, decían que tenían problemas para la selección de obras en su comunidad. Preferían que nosotros dijéramos “esto se va hacer y punto”. No fue nuestro estilo decir “esta obra se va a realizar”. Pero buscaban eso, aceptaban eso. Entonces nosotros dijimos: “de ninguna manera”. No queríamos hacerlo así. Dijimos que ellos tenían que decidir y todos teníamos que ir aprendiendo a hacer la planeación de esta nueva manera. Y al final la gente quedó muy contenta con este ejercicio. Aun también trae algunas consecuencias que considero que no deberían sucedernos. La gente dice: “Bueno, esta presidenta es buena gente; le da a la comunidad lo que pedimos”, entonces hay que pedirle más y más y más, y como que llegó un momento en que sinceramente sentía que no íbamos a poder con todo (Guzmán, entrevista, 2005).

Este ejemplo del encuentro de dos formas de pensar sobre cómo ejercer la planeación municipal da una idea de las tensiones que se presentan en el ejercicio del poder, los aprendizajes y los resultados cuando se enfrentan ideas distintas sobre la autoridad: quienes están acostumbrados a que la “autoridad” les diga qué hacer y quienes piensan que es importante la participación ciudadana para hacer un uso verdadero de la democracia. Estos ejercicios inciden, poco a poco, en la transición hacia nuevas formas de participación política.

Cambiar tradiciones y hábitos autoritarios obliga a pensar en otras formas de acciones políticas. Es un ejercicio que aporta a la democracia nuevos estilos que se pueden o no asociar al género; más en el caso de las presidentas municipales entrevistadas, en quienes fue reiterativo su *sentido común* o la *sabiduría práctica* y sus deseos de conciliar, de zanjar dificultades sociales (Young, 1996:123). Parecería que lo que se persigue es una forma empírica de la democracia, aun cuando, como dice la entrevistada, “*puede significar crear expectativas que no se consolidan con facilidad*”.

La autoridad, el poder y el mando son tres ideas que se asocian a los hombres, a lo masculino. Por tal razón, el hecho que una mujer sea

autoridad cuestiona las ideas que tradicionalmente se tienen sobre “que los hombres deben ser quienes estén a la cabeza”. Otro argumento es que “son ellos los que saben y las mujeres no”. Por supuesto, las mujeres que llegan a las presidencias municipales tratan de demostrar lo contrario y, como dicen ellas: “aprendemos rápido” (Dalton, 2012).

¿Que una mujer nos mande?

El cambio en las leyes no necesariamente significa un cambio de mentalidades y cultura. Uno de los conflictos más reiterativos, según varias presidentas, fue que las aceptaran como cabezas de los ayuntamientos. Mientras algunas personas las aceptaban e incluso trabajaban con ellas, otros –“los hombres bragados”, “los machos”– se oponían a que una mujer estuviera como máxima autoridad en el ayuntamiento. Lo decían a sus espaldas o de frente: “¿cómo puede ser que una mujer nos mande?” Y eso originó varios conflictos:¹⁵ “Pues en enero empezó el conflicto fuerte, todo porque no les pasaba que una mujer los mandara. El señor dijo que no estaba de acuerdo, pues, que una mujer lo mandara. No lo estábamos mandando; simplemente, el cargo era otro” (Moran, entrevista, 2004).

Para Abigail,¹⁶ ser presidenta era una responsabilidad, un cargo en el sistema jurisdiccional indígena de San Pedro y San Pablo Tequixtepec. Fue electa por asamblea. Desde joven se había destacado como líder y ganó el Premio de la Juventud. Estudió para maestra y ejerció su trabajo con esmero y mucha aceptación en la comunidad. Cuando fue electa en una asamblea por la mayoría del pueblo, un grupo se opuso a ella por ser mujer.

Durante el período de esta investigación (2000-2006), el hecho de que una mujer estuviera al mando ocasionó varios problemas en algunos municipios, tales como conflictos emocionales y de identidad y, en ocasiones, como en el caso de Adelina, desembocó en violencia: asaltaron su casa; a ella y a sus hijas las amenazaron con armas.¹⁷ Este comportamiento se

¹⁵ Estos testimonios se encuentran en el video “Presidentas de la comunalidad” (Dalton, 2012).

¹⁶ De 2002 a 2004, Abigail Gema Moran Morales fue presidenta, por usos y costumbres, de San Pedro y San Pablo Tequixtepec.

¹⁷ Tal es el caso de Adelina Rasgado Escobar, ilustrado en el video “Adelina presidenta” (Barco y Dalton, 2012), y entrevistada en 2000 en Santiago Ixtaltepec (Rasgado, 2000).

debe a que el poder, la autoridad y la toma de decisiones en estos municipios se asume como parte de la virilidad masculina y se las asocia con la imposición y la agresividad. Otro caso flagrante de violencia fue el asesinato de Guadalupe Ávila Salinas en septiembre de 2004. Era candidata por el PRD al municipio de San José Estancia Grande, en la costa del Pacífico de Oaxaca. Su asesino, el presidente municipal saliente, se molestó por lo que ella decía en su campaña. Una mañana la buscó y encontró en la clínica del pueblo. Ahí, a la vista de mujeres, niñas y niños, enfermeras y otros empleados, le descargó una pistola y la mató (Thomson, 2004). El asesino, expresidente municipal del PRI, no está en la cárcel; a pesar de todos los testigos que presenciaron su delito, continúa gozando de libertad.

El poder, en muchas de las pequeñas comunidades de Oaxaca, se asume como “cosa de hombres”. Romper este esquema cuesta trabajo y, como se ha visto, ocasiona violencia. Se tiene la idea errónea de que la igualdad, que ha sido establecida en la *Constitución*, por el solo hecho de estar escrita en la carta magna, será respetada, pero no es así en México ni en otras partes del mundo. En España, Iglesias y Ruiz (1982) señalaban que “la discriminación básica estaba sólidamente arraigada en el derecho positivo”.¹⁸ Las leyes son importantes para alcanzar la igualdad de género, mas el trabajo por realizar en los sistemas de usos y costumbres es modernizar la cultura para que se produzca una sintonía entre creencia, ley y valores (Dalton, 2004:236-237).

Las mujeres que llegan a las presidencias municipales ofrecen su prestigio como aval

La presencia de las presidentas municipales es un ejemplo significativo de cómo el empoderamiento va de lo externo a lo interno (Dalton, 2004:220), y las presidentas municipales, empoderadas desde sus municipios, ensayan y practican nuevas formas de un ejercicio “de poder” al

¹⁸ “Ciertamente el ordenamiento jurídico ha sido un elemento decisivo en la configuración y mantenimiento de la discriminación de la mujer. Pero adviértase que ni su fundamento último ni la modificación de la situación radica primariamente en el derecho. Su eficacia en la regulación de la vida social es mucho más limitada. Es preciso, naturalmente suprimir toda discriminación legal y sexista en la jurisprudencia. Pero ninguna profunda modificación real en la situación de la mujer se producirá con meras reformas legales. Por sí sólo el reformismo legal será absolutamente inoperante” (Iglesias y Ruiz, 1982).

poner en práctica su inteligencia y, de acuerdo con sus discursos, su “convicción democrática”. Se apoderan de la voz y hablar se vuelve importante; discutir con el cabildo y llevar a cabo resoluciones en conjunto para beneficio de todos es primordial. Cuando se les pregunta cómo lo hacen, responden sencillamente: “Pues platicando con el cabildo. A veces nos llevábamos todo el día; mandaba traer comida a la oficina para quedarnos y platicar hasta resolver los problemas para hacerles entender lo que andaba mal. No fue fácil, pero de esa manera solamente pudimos caminar” (Martínez, entrevista, 2004).

Para fortalecer la *democracia* hace falta no sólo la equidad de género, apuntalada por las leyes, sino la equidad en la distribución de los recursos económicos. Cuando una mujer gana la presidencia municipal por un partido de oposición al que gobierna el estado, la presidenta se encuentra en una posición debilitada porque no fluyen los recursos, y solventar el manejo del municipio no es fácil, como lo explican varias de las presidentas y lo ratifica Maricela Martínez:

Me daban 62 000 pesos de participaciones y yo pagaba 100 000 mensuales de deudas que tenía este señor [el presidente municipal anterior a ella] con Banobras.

—¿Cobrabas algunos impuestos?

—Sí, la gente empezó a responder en eso de pagar impuestos, pero imagínese: había cantidad de necesidades. Tenemos más de 11 primarias, todas con necesidades. Se quiere sentir uno loco al empezar, porque todo mundo viene con sus peticiones y no una o dos: “nos hace falta esto”, “nos hace falta lo otro”, y cuando veás eso, ¡Dios mío!, ¿iqué hago?, ¿iqué les digo?, ¿iqué les voy a decir? [...] Siento que por eso fue algo muy difícil sin recursos, sin nada de equipo; la gente que trabajó conmigo lo puso todo. Todavía me siento comprometida con esa gente, porque ganaron sus salarios de miseria con mucho esfuerzo. Yo, como presidenta municipal, empecé ganando 115 pesos mensuales (Martínez, entrevista, 2004).

La doctora Maricela, presidenta de Zaachila (1996-1998), empañó su prestigio personal cuando llegó a la presidencia como candidata de un partido de oposición, el PRD, y fue su capital político el que la respaldó. Su preocupación principal, cuando se realizó la entrevista, era “el qué dirán mis paisanos” al ver publicada su foto recibiendo un cheque del

governador al firmar el “Convenio de Desarrollo Social Municipal”. Es un doble discurso en el ejercicio del poder con ciertas trampas de publicidad política: por un lado, la foto con el gobernador, donde aparentemente se recibe un apoyo importante para el municipio y, por el otro, la realidad efectiva de lo que se recibe. La gente que la eligió no sabe lo que ella está recibiendo, pero sí saben que es del PRD, y el gobernador, del PRI. El reto que se le presentó, de acuerdo con su testimonio, es que el dinero no llegaba a tiempo debido a los antagonismos políticos. El conflicto para ella fue enfrentar la situación de las apariencias y las realidades económicas. En una situación similar estuvieron, durante sus funciones, la presidenta de Jamiltepec (2004-2006) –del PRD– y la de Huajuapán (2004-2006) –del PAN–, que no recibían a tiempo las aportaciones municipales por ser de partidos de oposición.

Para estas mujeres presidentas municipales, la política se vuelve un juego perverso y contradictorio que afecta sus actuaciones en el ejercicio del poder y mina su amor propio y autovaloración. En síntesis, las pone ante un dilema político denunciar públicamente estos atrasos en los pagos, con el riesgo de una venganza política por denunciarlo, y que tarde más el dinero en llegar o simplemente no llegue, o quedarse calladas y esperar. Estas contradicciones políticas pueden afectar a hombres y mujeres por igual; sin embargo, por la posición de una política “sexuada” hacia las mujeres que por primera vez están en una circunstancia de autoridad municipal, dichas contradicciones tienen mayor peso en su autovaloración y minan su empoderamiento y la visión que de ellas se recibe.

Los cambios y sus efectos colectivos

Los cambios de personas –mujeres, en este caso– no significan transformaciones radicales de mentalidades; éstas se dan más lentamente que las del poder, porque la presencia de una mujer en el cargo proyecta una imagen distinta de lo que son estos puestos de autoridad ejercidos por hombres y siembra la semilla de equidad en el pensamiento, mentalidad e ideología de las personas, trastocando la organización del imaginario simbólico (Serret, 2006:143). En el inconsciente colectivo ayuda a cambiar la noción sexuada de autoridad y de la representación femenina.

La contradicción entre la idea del gobierno y la de la familia (Fraisse, 2003) encuentra una de las expresiones más visibles en lo que narran las presidentas sobre sus relaciones familiares. El peso de la familia y las relaciones de las presidentas con sus maridos e hijos, en ocasiones afectan su decisión de seguir o no en la política. Salvo las que son solteras sin hijos o viudas con hijos mayores, todas se sienten presionadas por sus relaciones personales y familiares. A veces, circunstancias de esta índole les impiden aceptar la candidatura a una diputación o senaduría. Cuando hablan de su familia, sienten que la política las alejó de su *deber ser* de madre y esposa. Específicamente, si tienen hijos pequeños, hay un sentimiento de culpa. Y cuando se les presentó la oportunidad para continuar en la política, porque realizaron bien su trabajo encabezando el ayuntamiento; cuando se les ofreció, por ejemplo, una candidatura a una diputación, tuvieron que pedir permiso y a veces no se les otorgó o rechazaron la oferta por sentir que les robaría tiempo con sus hijos. Por supuesto, la opinión del marido frente a sus oportunidades fue importante y, en algunas ocasiones, él dijo: “o tu carrera política o yo” y, ante este dilema, ella optó por quedarse con él.

Reflexionando sobre los municipios pequeños y las relaciones en la micropolítica que en éstos sucede, según los discursos de las presidentas municipales, los hombres juegan un papel importante en las decisiones que ellas toman. En algunos casos se sienten agradecidas y obligadas “por lealtad” ante el gobernador en turno, el presidente del partido, el diputado local o el político que las ayudó en su camino hacia la presidencia. De esta manera, encuentran formas en sus discursos y obras para agradecer públicamente el apoyo que recibieron de tal o cual señor. Y por muy bueno que sea su trabajo, al final, el capital político que acumulan, por lo general, reedita más en su promotor, o en el partido, que en ella misma.¹⁹

Debido a lo anterior, cuando llegan a alguna diputación después de la presidencia municipal, se dan cuenta de que sus opiniones tienen que seguir la línea de su partido y que la libertad de expresar sus ideas se ve coartada o reducida. Se encuentran maniatadas porque ante los intereses

¹⁹ La razón de esto parece ser el hecho de que son muy pocas en el Senado o en el Congreso y, por tanto, muy pocas las voces que se escuchan para secundarlas. En cambio, los hombres que las apoyan tendrán siempre el doble prestigio y capital político de ser hombres y haber apoyado a una mujer.

políticos y la correlación de fuerzas en los congresos –con pocas mujeres todavía– no representan una fuerza real y los varones, que son mayoría, muchas veces no les permiten expresar sus ideas con libertad por no considerarlas valiosas, salvo en contadas excepciones.

En ocasiones se ha manipulado la presencia de las mujeres porque, como están en una posición de “debilidad” por ser la cuota del partido y no “por sus cualidades o liderazgo” (aunque algunas en el liderazgo superan a muchos de los hombres), se las tiene devaluadas al interior del partido, entre otras razones, porque tienen actitudes muy distintas de las de los hombres y también sus compromisos son otros. La otra cara de la moneda es que si las mujeres no obedecen o se presentan rebeldes son castigadas con el ostracismo, que significa no invitarlas a ciertas reuniones donde se tomarán decisiones importantes para el partido. Si defendían la causa de las mujeres –por lo menos hasta 2006– encontraban mayores obstáculos. Si no estaban muy firmes en sus convicciones, con facilidad podían dejar de lado su propuesta de equidad porque las convencían de que “hay cosas más importantes”, como renunciar a una diputación en favor del suplente que es un varón, como fue el caso de las “juanitas”.

Lo que se percibe en el ámbito nacional es que en la medida en que las mujeres toman conciencia de la importancia de su papel, sobre todo en el Congreso federal, procuran negociar más e impulsar sus propios proyectos, haciendo alianzas incluso con mujeres de otros partidos. Éste es uno de los logros de la lucha política de las mujeres: encontrar que se tienen temas en común, más allá de la ideología patriarcal o de los propios partidos políticos.²⁰

Para ver las dos caras de la moneda de la *democracia igualitaria* con equidad –en lo económico y la paridad de género en lo político– es necesario analizar algunas de las razones por las cuales la mayoría de las mujeres que han sido las primeras presidentas en sus municipios no continúan en la política estatal y nacional. Este análisis es circunstancial, temporal y espacial; sin embargo, es necesario tejer un poco en la reflexión teórica sobre las variables circunstanciales:

²⁰ Un ejemplo de esto es la organización Mujeres en Plural, que impulsó cambios importantes en la “Sentencia SUP-JDC-12624/2011” (TEPJF, 2011), dándole seguimiento a lo que ya existe en la legislación pero que no se cumple como debería.

- a) Hay reglas políticas –que se esconden en el tiempo y el espacio de la historia política del municipio y quedan ocultas para las mujeres– de cómo los hombres han ejercido el poder. Entre estas reglas, una muy importante es la violencia física y psicológica traducida en amenazas contenidas en la violencia estructural. Otra, no tan oculta, dentro de la misma dimensión de la violencia es la corrupción.
- b) El desconocimiento de algunos procedimientos administrativos por no haber participado plenamente en la toma de decisiones políticas con anterioridad, por no haber pensado en esa posibilidad y desconocer a fondo los arreglos previos, los cabildeos, el lenguaje administrativo, el lenguaje político, el modo masculino del ejercicio del poder, así como las relaciones políticas que ellos establecen por el solo hecho de ser hombres. Todo esto debilita la fuerza política de las mujeres en su autoapreciación.
- c) Hay un aprendizaje del hombre y la política que tiene que ver con la educación según el sexo/género (Rubin, 1996), es decir, lo que los hombres pueden hacer y las mujeres no. Es importante reconocer el doble vínculo que existe y se traduce en juicios y prejuicios donde entran en juego la competitividad, la violencia, la erótica del poder, todo lo cual es muy bien valorado si lo ejerce un hombre, y criticado devaluándolo si lo ejerce una mujer.

Las presidentas municipales aprenden pronto algunos de estos lenguajes y prácticas. Si en ocasiones los ejercen son criticadas por hacerlo. Si bien el aprendizaje puede ser rápido, hay barreras que no se traspasan tan fácilmente y que tienen que ver con el aprendizaje de los roles sexuales.

La erótica del poder

Un hombre político, para ser apreciado por sus colegas, muestra su poder al cortejar a varias mujeres y tener la capacidad de utilizar la *erótica del poder* durante su ejercicio en la presidencia municipal. Las relaciones que establece con las mujeres a su alrededor tienen la intención de demostrar su virilidad frente a los otros hombres. Para ello debe rodearse de mujeres jóvenes y de buen ver para enviar el “mensaje correcto”. Las mujeres, en

cambio, no pueden hacer eso con hombres más jóvenes que ellas porque serían criticadas, y su valor, disminuido. La vida personal de las mujeres presidentas es observada con lupa y calificada de acuerdo con una doble moral política. Cualquier actitud donde entren las relaciones humanas o una insinuación de la sexualidad se vuelve criticable: no pueden andar solas o tener reuniones cerradas con hombres; deben proteger su honorabilidad y no permitir un acercamiento a algún varón, lo cual podría interpretarse como una relación amorosa. La información es convertida en chisme y, si se descuidan, su reputación será puesta a discusión por la opinión pública, y ella, condenada por adúltera. En este tenor, el caso más flagrante fue el de la presidenta municipal de San Martín los Canseco, a quien en 2002 se la destituyó del cargo, supuestamente por adúltera, pero nunca se probó que fuera cierto (Dalton, 2012:306).²¹ Si hubiera sido hombre, esto no hubiera ocurrido.

Hay códigos y lenguajes masculinos que las mujeres desconocen. Por supuesto, también hay códigos y lenguajes femeninos que los hombres ignoran; sin embargo, éstos no han sido relacionados con el poder político en la toma de decisiones de los municipios, y su ejercicio en los ámbitos económico y político del gobierno está ausente. También hay una forma de relacionar la política con el uso y abuso del alcohol que previene a las mujeres y las excluye, por su educación, de participar en esas prácticas (Dalton, 2003:244).

En el imaginario simbólico colectivo, las ideas que se tienen cuando una mujer encabeza el municipio son que la presidenta municipal, como “la madre”, debe ser asexual. Los hombres “deben ser cabrones” para ser temidos; las mujeres, compasivas, tiernas, mesuradas y femeninas, por lo que en la práctica política de los pequeños municipios, en el imaginario colectivo, las mujeres son tachadas de débiles e ineptas en cuestiones políticas y, en muchos casos, no las imaginan como máxima autoridad en su municipio. En el caso de las presidentas municipales, lo anterior, traducido al poder político, sintetiza actitudes en el imaginario colectivo que rechazan a las mujeres políticas. Al consultar con un político

²¹ Esta presidenta fue Elsa Lara Mendoza, cuya trayectoria política de muchos años en el PRI fue borrada en el año 2000 por una decisión del gobernador en turno. Véase también Vázquez (2011).

conocido sobre situaciones conflictivas en presidencias municipales encabezadas por mujeres, se le preguntó cómo se podría resolver un caso de esa naturaleza y él contestó: “*Para dominar la situación les hace falta un par de buenas razones*”.

Reflexiones finales

El análisis tanto del discurso político de las leyes que sostienen la democracia como de la experiencia práctica de las presidentas municipales ha permitido constatar las dificultades que se presentan para las mujeres cuando de ejercer los principios democráticos se trata (Lamas, 2010). No es fácil garantizar la participación política de las mujeres establecida en la *Constitución* mexicana. La democracia habilitada en México es una democracia patriarcal, contenida en una ideología que considera al varón como máxima autoridad en la toma de decisiones. Este tipo de democracia no es apta para las mujeres porque aún no incluye límites a la discriminación, la desigualdad ni al abuso de poder. Lo que las mujeres invierten en la dialéctica del cambio implica una lucha continua contra la discriminación. Además de las pequeñas y grandes batallas para cambiar las formas y el contenido de las leyes, las estructuras jurídicas y los resultados, aún es poco lo logrado, especialmente en el ámbito local. Romper “techos de cristal” toma más tiempo del deseado (Burin, 2003; Maier, 2006; Vargas, 2006).

Frente a los dilemas y el uso político de los recursos económicos, el reto consiste en encontrar la forma para el cambio de mentalidades a través de estrategias que permitan hacer visibles los alcances y logros de las mujeres en el poder, de forma comparativa con sus antecesores. Difundir y valorar sus resultados podrá incidir para que más mujeres deseen ocupar estos cargos. Algunos de los temas en torno de los cuales se pueden establecer comparaciones serían los avances en transparencia, honestidad y horizontalidad en la toma de decisiones, que se podrían sistematizar, por ejemplo, contrastando gobiernos municipales ejercidos por mujeres y hombres. Por otra parte, volviendo al mundo de los mecanismos y los principios, términos como *democracia paritaria* o *democracia sustantiva* podrían impulsarse para incidir en la construcción de alternativas viables.

No es un argumento esencialista el afirmar que todas las presidentas municipales entrevistadas en el contexto de este estudio han mostrado un mejor desempeño que sus antecesores. De las 22 entrevistadas, 20 mostraron cualidades de transparencia, honestidad y horizontalidad en la toma de decisiones, lo que las distingue de sus predecesores.

En este sentido, un hallazgo relevante resultó de conocer cómo las presidentas se apoyan en otras mujeres para fortalecer sus liderazgos. Si estas funcionarias no tienen una base firme de alianza entre mujeres en la cual sostener su presencia en la arena política, se vuelven simplemente títeres de los varones y de su forma de hacer política. La falta de mujeres organizadas en torno de un liderazgo femenino hace que algunas alcaldesas ocupen el puesto durante el período estipulado y luego –especialmente si hay un cambio de gobernador o en la presidencia nacional– se alejen de la política y sean olvidadas. Aquellas que tienen un capital político basado en grupos y gremios de mujeres siguen la carrera política y llegan a ser diputadas locales. Hasta el momento de escribir estas líneas, sólo una de las 22 presidentas entrevistadas había llegado a la diputación federal.²²

Siendo pocas las cuotas reales que se dan a mujeres para los cargos de elección popular, se reducen las oportunidades para que las expresidentas municipales puedan acceder a espacios en otros campos de la política (senadurías, diputaciones, etcétera), aunque se hayan desempeñado muy bien como presidentas. La mayoría de las entrevistadas, cuando terminan su período, conocen más el juego de la política tradicional y los límites que por ser mujeres tienen dentro de los márgenes establecidos. Esto les puede impedir ser más audaces.

Los avances obtenidos en cuanto a la equidad de género en la participación política han significado, para las mujeres, pasar a formar parte de la agenda de los gobiernos locales. Su participación para la modernización de la política es inevitable, pero esta aportación no es aceptada mayoritariamente, y muchas son las mujeres que se encuentran “picando piedra” para lograr la paridad, luchar contra la discriminación y que se respeten todos sus derechos, aunque no se han conseguido grandes logros. No ha

²² Se trata de la licenciada Sofía Castro Ríos, quien fue diputada federal por el PRI en la LXI Legislatura del Congreso de la Unión de México, por el distrito 5 (del 1 de septiembre de 2009 al 31 de agosto de 2012).

sido una tarea fácil; es mucha la resistencia del neoconservadurismo a que esto suceda.

La primera década del siglo XXI, como ha señalado Boaventura de Sousa (2009), es un momento de transición, de reconsideración de las epistemologías y, dentro de éstas, resulta crucial realizar esas tareas analíticas en torno de los roles sexuales en relación con la política, especialmente en momentos cuando se quiere impulsar la democracia paritaria. Las formas de hacer política, hasta ahora, no han mostrado los resultados más positivos para las mujeres, si se consideran la desigualdad, inequidad, injusticia y violencia que han experimentado las presidentas municipales, diputadas, senadoras y funcionarias públicas por el solo hecho de ser mujeres. Si la participación política de la mujer se manifiesta en la toma de decisiones, ésta puede llevar a cambios significativos y oportunidades para una verdadera democracia o democracia sustantiva.

En el caso de las mujeres, la ciudadanía, como base sólida para la democracia, en la actualidad es limitada por una ideología de juicios, prejuicios, circunstancias culturales, costumbres y carencias educativas. Si ciudadanía y participación política son el binomio de la democracia, en la sociedad patriarcal, ésta aún no se consolida porque no se respetan las dimensiones de una sociedad diversa y plural en cuanto a las diferencias de género, étnicas, económicas, culturales y sociales, de ahí que la pregunta siga existiendo: ¿es la democracia apta para las mujeres?

Ignorar este cúmulo de circunstancias es soslayar las trampas de la igualdad democrática en cuanto a la participación completa de las mujeres. La democracia queda mal representada cuando se toma a las mujeres como muestra para ponerlas en vitrina y llenar ciertos requisitos legales, pero no se crea una conciencia ciudadana a través de una política transversal que las incluya en todas las tomas de decisión, en los planes de gobierno y los presupuestos públicos con perspectiva de género en las altas esferas del poder.

No obstante, existen y son palpables los logros del movimiento feminista. La participación de las mujeres en la política ha sido uno de los pasos más relevantes para terminar con la discriminación y conseguir la equidad de género en la historia contemporánea. La revolución invisible de las mujeres está en proceso, y su impacto en las relaciones humanas

y la organización social apenas se va vislumbrando. Estamos inmersas en el cambio democrático, somos parte de él, y en el hacer es difícil ver con absoluta claridad pero se puede observar, por lo menos, un pequeño resplandor al final del túnel.

Bibliografía

- Acanda González, Jorge Luis, 2000, "De Marx a Foucault: Poder y revolución", *Inicios de partida. Coloquio sobre la obra de Michel Foucault*, La Habana, Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, pp. 73-119.
- Amorós, Celia, 1991, *Hacia una crítica de la razón patriarcal*, Barcelona, Anthropos.
- Apreza, Socorro, 2010, "Incorporación de la perspectiva de género en los derechos políticos. Un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, la Corte y la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos", *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, México, D. F., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 169-207.
- Archenti, Nélica y María Inés Tula, 2008, *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Buenos Aires, Heliasta.
- Barco, Julia y Margarita Dalton [DVD], 2012, *Las presidentas* (contiene cinco videos: "Adelina presidenta", "María Luisa presidenta", "Delfina presidenta", "Ramona presidenta" y "Presidentas de la comunalidad"), México, D. F., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Bobbio, Norberto, 1992, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto, 1993, *Igualdad y libertad*, Barcelona, Paidós/ICE-UAB.
- Bunch, Charlotte, 1987, "Not by Degrees: Feminist Theory and Education", en Charlotte Bunch, edit., *Passionate Politics: Feminist Theory in Action*, Nueva York, St. Martin's Press, pp. 240-253.
- Burin, Mabel, 2003, "El deseo de poder en la construcción de la subjetividad femenina. El 'techo de cristal' en la carrera laboral de las mujeres",

- en A. Hernando Gonzalo, coord., *¿Desean las mujeres el poder? Cinco reflexiones en torno a un deseo conflictivo*, Madrid, Minerva Ediciones, pp. 33-70.
- Calvo Fajardo, Yadira, 1993, *Las líneas torcidas del derecho*, San José, Costa Rica, Programa Mujer, Justicia y Género-Ilanud.
- Cerva Cerna, Daniela, 2008, "México. Los partidos políticos frente a la equidad de género", en Beatriz Llanos y Kristen Sample, coords., *Del dicho al hecho: Manual de buenas prácticas para la participación de las mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*, Estocolmo, International IDEA.
- Condorcet, De Gouges y De Lambert et al., 1993, *La Ilustración olvidada: La polémica de los sexos en el siglo XVIII* (edición de Alicia Puleo, presentación de Celia Amorós), Madrid, Anthropos (Cultura y Diferencia. Pensamiento Crítico/Pensamiento Utópico, núm. 81).
- Dalton Margarita, 2003, "Las presidentas municipales en Oaxaca y los usos y costumbres", en Delia Barrera Bassols y Alejandra Massolo, comps., *El municipio: Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*, México, Instituto Nacional de las Mujeres/Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, pp. 237-280.
- Dalton Margarita, 2004, "La voz de las presidentas municipales zapotecas", en Lourdes Arizpe, coord., *Los retos culturales de México*, México, Miguel Ángel Porrúa/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 215-239.
- Dalton, Margarita, 2012, *Democracia e igualdad en conflicto: Las presidentas municipales de Oaxaca*, México, D. F., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Dalton Margarita, 2014, *Mujeres al poder: El impacto de la mayor representación de mujeres en las políticas públicas*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en prensa).
- Dalton Palomo, Margarita, 1996, *Mujeres, diosas y musas tejedoras de la memoria*, México, El Colegio de México.
- De Sousa Santos, Boaventura, 2009, *Una epistemología del Sur*, México, Clacso Coediciones/Siglo XXI Editores.

- Dijk, Teun Van, 2000, *Ideología: Una aproximación multidisciplinaria*, Barcelona, Gedisa.
- Eisenstein, Zillah R., 1988, *The Female Body and the Law*, Los Ángeles, Estados Unidos, University of California Press.
- Facio, Alda, 1992, *Cuando el género suena cambios trae: Metodología para el análisis de género del fenómeno legal*, San José, Costa Rica, Proyecto Mujer y Justicia Penal-Ilanud.
- Foucault, Michel, 1992, *Microfísica del poder*, Madrid, Las Ediciones de la Piqueta.
- Fraisse, Geneviève, 2003, *Los dos gobiernos: La familia y la ciudad*, Madrid, Ediciones Cátedra/Universitat de València/Instituto de la Mujer.
- Gobierno del Estado de Oaxaca, 1998, *Ley de Derecho de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca*, en *Periódico Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, Oaxaca, México, 19 de junio.
- Gurza Lavalle, Adrián y Ernesto Isunza Vera, coords., 2010, *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana.
- Heller, Agnes, 1972, *Historia y vida cotidiana: Aportaciones a la sociología socialista*, México, Grijalbo.
- Iglesias de Ussel, Julio y Juan José Ruiz Rico, 1982, "Mujer y derecho: El sexo del progreso o la mujer en la legislación", en M. Ángeles Durán, edit., *Liberación y utopía*, Madrid, Akal, pp. 143-168 (Universitaria, núm. 32).
- Instituto Estatal Electoral de Oaxaca (IEEO), 1995, *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca*, Oaxaca, México, IEEO.
- Jarquín Edgar, Soledad, 2011, *Mujeres de Oaxaca*, Oaxaca, México, Instituto Municipal de las Mujeres.
- Lagarde, Marcela, 1990, *Cautiverios de las mujeres, madres, esposas, monjas, putas, presas y locas*, México, UNAM.
- Lamas, Marta, 2010, "Con la cultura en contra. Algunas consideraciones sobre los obstáculos que las mexicanas enfrentan para ejercer sus derechos político-electorales", *Genero y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*,

- México, D. F., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 29-73.
- Lecourt, Dominique, 1978, "Foucault ¿microfísica del poder o metafísica?", *Viejo Topo*, núm. 22, julio.
- López Rosas, Carlos Moisés [tesis de maestría], 2000, "Entre la soledad y el desencanto: Democracia procedimental y participación política del ciudadano: Dilemas y paradojas", México, Flacso.
- Maier, Elizabeth, 2006, "A modo de conclusión: Reflexionando lo aprendido", en Nathalie Lebon y Elizabeth Maier, eds., *De lo privado a lo público: 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*, México, Unifem/Siglo XXI Editores, pp. 409-420.
- Manin, Bernard, 1998, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Millett, Kate, 1970, *Sexual Politics*, Nueva York, Avon.
- Mouffe, Chantal, 2003, *La paradoja democrática*, Barcelona, Gedisa (Punto Crítico).
- Nenci, Giuseppe, 1979, "La formación y naturaleza del imperio ateniense", en Rannucio Bianchi Bandinelli, dir., *Historia y civilización de los griegos*, tomo III, Barcelona, Icaria/Bosch, pp. 50-97.
- Okin, Susan Moller, 1996, "Desigualdad de género y diferencias culturales", en Carmen Castells, comp., *Perspectivas feministas en teoría política*, Barcelona, Paidós, pp. 185-206.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1948, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Departamento de Información Pública-ONU.
- Pateman, Carole, 1998, "The Patriarchal Welfare State", *Democracy and the Welfare State*, Princeton, Princeton University Press, pp. 231-260.
- Pitkin, Hanna Fenichel, 1967, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.
- Ramos Soto, A. L., 2007, "El papel de las mujeres en la economía del estado de Oaxaca", *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, núm. 85, en <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2007/alrs.htm>>, consultado el 2 de febrero de 2008.
- Rosanvallon, Pierre, 1992, "La consagración del ciudadano", *Historia del sufragio universal en Francia*, México, D. F., Instituto Mora, pp. 122-136 (Colección Itinerarios).

- Rosas Navarrete, Raúl (investigación, recopilación y dirección general), 1983, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ilustrada con la reseña gráfica del Congreso Constituyente (1916-1917)*, de Raúl Rosas Navarrete, México, s. e.
- Rousseau, Jean Jacques, 1987, *El contrato social o principios del derecho político*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Rubin, Gayle, 1996, "El tráfico de mujeres: Notas sobre la 'economía política' del sexo", en Marta Lamas, comp., *El género: La construcción cultural de la diferencia sexual*, México, Miguel Ángel Porrúa/Programa Universitario de Estudios de Género, pp. 35-96.
- Sartori, Giovanni, 1991, *Teoría de la democracia* (dos vols.), Madrid, Alianza.
- Scott, Joan W., 1990, "El género: Una categoría útil para el análisis histórico", *Historia y género: Las mujeres en la historia moderna y contemporánea*, Valencia, Alfons El Magnànim, pp. 23-56.
- Scott, Joan W., 2006, "El eco de la fantasía: La historia de la construcción de la identidad", *Ayer*, vol. 62, núm. 2, pp. 111-138.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2009, *Manual: Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres y su Protocolo Facultativo CEDAW*, México, SRE/Unifem/PNUD.
- Serret, Estela, 2006, *El género y lo simbólico. La constitución imaginaria de la identidad femenina*, Oaxaca, México, Instituto de la Mujer Oaxaqueña.
- Small, Mario Luis, 2009, "How Many Cases Do I Need?: On Science and the Logic of Case Selection in Field Based Research", *Ethnography*, vol. 10, núm. 1, pp. 5-38.
- Tejera Gaona, Héctor, 2007, "Ciudadanos y política: Una propuesta de enfoque cultural", en María Eugenia Olavarría, coord., *Simbolismo y poder*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Miguel Ángel Porrúa, pp. 69-113.
- Thomson, Ginger, 2004, "Mexican Town Refuses to Abandon Fallen Hero's Dream", *The New York Times*, 7 de noviembre, sección "International", en <<http://www.nytimes.com/2004/11/07/international/>

- americas/07mexico.html?ex=1100851209&ei=1&en=60f076a581fad5d7>, consultado el 15 de agosto de 2008.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), 2011, “Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, México, TEPJF, 30 de noviembre.
- Urbinati, Nadia, 2006, *Representative Democracy. Principle and Genealogy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Vargas, Virginia, 2006, “La construcción de nuevos paradigmas democráticos en lo global: El aporte de los feminismos”, en Nathalie Lebon y Elizabeth Maier, comps., *De lo privado a lo público: 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*, México, Unifem/Siglo XXI Editores, pp. 391-407.
- Vázquez García, Verónica, 2011, *Usos y costumbres y ciudadanía femenina. Hablan las presidentas municipales de Oaxaca. 1996-2010*, México, D. F., LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Colegio de Postgraduados/Miguel Ángel Porrúa (Estudios de Género).
- Young, Iris Marion, 1996, “Vida política y diferencia de grupo: Una crítica del ideal de ciudadanía universal”, en Carme Castells, comp., *Perspectivas feministas en teoría política*, Barcelona, Paidós Ibérica, pp. 99-126 (Estado y Sociedad).
- Zarembeg, Gisela, 2010, “¿Cuánto y para qué?: Los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva”, en *Genero y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, México, D. F., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 75-120.
- Zarembeg, Gisela, 2012, *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*, vol. I, México, D. F., Flacso.
- Zarembeg, Gisela, 2013, *Redes y jerarquías. Participación, representación y conflicto local en América Latina*, volumen II, México, D. F., Flacso.

Entrevistas

- Guzmán Díaz, Delfina [entrevista], 2005, presidenta de Santiago Jamiltepec (2002-2004), por Margarita Dalton, Santiago Jamiltepec, Oaxaca, 9 de abril.

Martínez, Maricela [entrevista], 2004, presidenta de Zaachila, por Margarita Dalton, Zaachila, Oaxaca, 13 de agosto.

Moran Morales, Abigail Gema [entrevista], 2004, presidenta de San Pedro y San Pablo Tequixtepec (2002-2004), por Margarita Dalton, San Pedro/San Pablo Tequixtepec, Oaxaca, 12 de septiembre.

Rasgado Escobar, Adelina [entrevista], 2000, presidenta de Asunción Ixtaltepec (1999-2002), por Margarita Dalton, Asunción Ixtaltepec, Oaxaca, 1 y 3 de junio.

Reflexiones finales

15 años de políticas de igualdad de género: ¿Progresos conservadores?

María Luisa Tarrés Barraza y Gisela Zarembeg Lis

Este libro se inició con el propósito de reflexionar acerca de los avances, dilemas y retos de las políticas de igualdad de género en los últimos dos sexenios protagonizados por la alternancia en el gobierno federal mexicano. El recorrido por los capítulos que lo componen, como resultado de la reflexión conjunta, arroja tres paradojas principales que caracterizan el escenario de la política y las políticas de igualdad de género en el período observado. Dichas paradojas se centran, en primer lugar, en la contradicción entre el origen progresista de la agenda de la política de igualdad y la puesta en marcha a cargo de gobiernos conservadores. En segundo lugar, se advierte una paradoja entre avances normativos en diversos campos y obstáculos significativos a la hora de su implementación. Finalmente, se presenta una paradoja centrada en mostrar cómo, en el tema de la violencia, las políticas en torno del cuerpo generaron consensos, mientras que, por el contrario, lo relacionado con el derecho de las mujeres a decidir sobre el propio cuerpo se tornó uno de los campos de disputa más contundentes. Como toda paradoja, cada una contiene, contradictoriamente, avances y retrocesos, oportunidades y amenazas que se despliegan simultáneamente.

Desde la perspectiva analítica de estas reflexiones, el proceso de las políticas de igualdad de género a partir del año 2000 podría compararse metafóricamente con un helicoide: cada giro reencuentra diversos actores con ideologías, saberes y lógicas diferentes que pulsán por retomar la política para sí en direcciones divergentes. Aunque a veces parezca que los actores hablan un mismo lenguaje relativo al género, el vaciado o llenado de

sentido de esa semántica se encuentra en medio de un campo de disputa en el que las concepciones sobre religión, Estado, cuerpo, norma, ámbito privado y público, política, justicia y derechos se enfrentan redireccionando, centrífuga o centrípetamente, contenidos que los movimientos feministas y de mujeres colocaron seminalmente en agenda durante los años ochenta y noventa del siglo XX.

La primera paradoja, por lo tanto, parte de reconocer que fueron precisamente dichos movimientos los que protagonizaron la construcción de la agenda en torno de las políticas de igualdad de género en tono progresista; sin embargo, dicha agenda fue puesta en marcha en el ámbito federal durante gobiernos de carácter conservador.

En los años ochenta y noventa del siglo pasado, la agenda relacionada con las políticas de igualdad de género estuvo cargada de contenidos progresistas ligados al reconocimiento y goce de los derechos de las mujeres, así como a la obtención de oportunidades en condiciones de igualdad. En este sentido, fueron especialmente revolucionarias las demandas en torno del derecho a decidir sobre el propio cuerpo. Con estos planteos, los movimientos feministas y los de mujeres desafiaron límites ancestrales ligados especialmente a las raíces sumergidas de la relación entre Iglesia y Estado, cultura y biología, norma y vida cotidiana. Con la alternancia, las feministas apostaron a la democracia suponiendo que su logro garantizaría una realidad estable, equitativa y atenta a sus demandas, y que las instituciones facilitarían el reconocimiento de su autonomía como sujetos. Se trató de una creencia, de un anhelo que compartieron la mayor parte de los partidos políticos y de la población nacional.

Ante el triunfo de un partido conservador en dos sexenios consecutivos, muchos de los espacios de intercambio entre la nascente institucionalidad y las organizaciones de la sociedad civil fueron “llenados” también por organizaciones de carácter conservador, que demostraron que la imagen de sociedad civil como espejo de pureza progresista no se corresponde necesariamente con la realidad. Estas organizaciones supieron incorporar y “reformatear” muchos de los “nombres” que el feminismo había dado a los silencios o invisibilizaciones de la desigualdad de género, desplazando el protagonismo de las organizaciones sociales y grupos feministas. En esta operación, se vaciaron contenidos y se *aggiornaron* (actualizaron) dis-

cursos, trastocando los significados originales. En este sentido, estamos ante un nuevo escenario, donde muchas de las palabras que otorgaron significados progresistas se utilizan hoy con otros sentidos. La paradoja, sin embargo, es que las palabras no son sólo una operación verbal; tienen consecuencias prácticas, pues cuando las mujeres comunes escuchan los discursos sobre la equidad o el logro de la ciudadanía y los confrontan con su realidad, constatan que su experiencia no se corresponde necesariamente con los discursos oficiales y oficiosos que circularon durante los dos sexenios analizados. Se produce, así, un clima de desconfianza, instrumentalización o retraimiento, pues esos discursos no logran ofrecer una imagen de igualdad democrática que brinde espacios y respuestas a las experiencias de injusticia vividas por las mujeres.

El logro de la ciudadanía equitativa promovida por los gobiernos de alternancia se topó con dos patrones que se repiten en el país: el primero es que los avances en el ejercicio de los derechos democráticos son cíclicos, pues se actualizan por presiones y movilizaciones de grupos de mujeres excluidas del poder político y/o de los beneficios del desarrollo y, cuando la presión disminuye, su aplicación se desvanece; el segundo surge por la decisión de las elites que aprueban derechos formales para legitimar su hegemonía sin implementar las medidas que aseguren su aplicación. Se trata de un artificio redituable que, lejos de cumplir con la universalidad de derechos que supone la ciudadanía, esconde el sexismo que marca el espacio de la política y reproduce la dominación masculina. El regreso a estas estrategias aumentó en los últimos años tanto por razones nacionales como internacionales. Durante el sexenio pasado, la agenda de género perdió su fuerza para enfrentar las innumerables asimetrías que estructuran la vida cotidiana de la mayoría de las mujeres debido a la influencia de las transformaciones en el ámbito internacional por el aumento de la pobreza producto de las sucesivas crisis financieras que redefinieron las reglas del juego en torno de las políticas de género. Si bien estas últimas han impulsado el empoderamiento y la igualdad de género en el sistema político y el desarrollo, su eje central y menos exitoso reside en la persistencia de la población femenina afectada por la pobreza, la violencia y la incertidumbre. Paradójicamente, es en este escenario de asimetrías donde la idea de dominación de género adquiere un sentido práctico y

cotidiano. En los distintos artículos de este volumen se evidencian dos posibles caminos para disminuirla: *a)* exigir a los grupos de poder respetar las reglas que han aprobado para ejercer una ciudadanía que reconozca la condición subordinada de las mujeres y no las discrimine por su diferencia sexual, y *b)* hacer públicas las prácticas y los medios interpretativos que ellas utilizan no sólo como modo de resistencia, sino para administrar en su favor las reglas que las subordinan en los distintos espacios de la experiencia. La democracia puede ser concebida como un camino a la emancipación, pero en su historicidad es algo más: supone un cambio respecto de las normas que implantan las instituciones y, en efecto, la igualdad en el campo de las reglas institucionales es uno de los principios básicos de la democracia, considerando que éstas no remiten sólo a los organismos del Estado sino también al mundo empresarial y a la vida cotidiana. De ahí que sea necesario publicitar cómo las mujeres administran las reglas que definen sus innumerables subordinaciones en las esferas íntima, privada y pública sin que deban pagar el alto costo que hoy tiene expresarlo. Ello sería una prueba práctica de un régimen democrático y un avance en el ejercicio ciudadano.

Sobre esta línea, Elizabeth Maier ilustra cómo en México es posible visualizar la territorialización de la geopolítica discursiva en dos bloques que se despliegan contradictoriamente al unísono. Por un lado, se presenta el reconocimiento de la diversidad e inclusividad que caracteriza a las sociedades complejas y, por el otro, se preservan pautas jerárquicas y homogéneas del discurso tradicionalista. De manera muy sugerente, la autora coincide con la literatura que advierte un cambio de época. El tiempo y el espacio aparecen como elementos que reconfiguran el mundo contemporáneo: la rapidez de las nuevas tecnologías y las transacciones ocasionan un impacto disruptivo en las diferentes prácticas del mundo social, político, económico y cultural, al igual que lo hace el debilitamiento de las fronteras espaciales. Por ello, se propone que en la fase actual de transición estructural son notables dos posturas: el cosmopolitanismo, que aboga, en palabras de Becker, por la inclusión de los otros culturales y el reconocimiento de la otredad, en contraste con la otra postura, de una sociedad excluyente y uniforme, propia del discurso tradicional, cuya mirada descansa en un discurso hegemónico único. Partiendo de

este contexto, Maier advierte la consolidación de una hegemonía cultural cosmopolita en la gran ciudad de México que contrasta con el reactivo discurso tradicionalista hegemónico en la mayoría de los estados de la república mexicana, representativo del anhelo de mantener la estabilidad y seguridad perdidas de la anterior etapa industrial de desarrollo. En este panorama tienen sentido las disputas por los significados y resignificaciones que se dan en torno del género en el período observado (por ejemplo, las disputas legislativas por el apoyo o rechazo al aborto: mientras el Distrito Federal tiene una clara inclinación cosmopolita, 18 de los 32 estados en México se caracterizan por el tradicionalismo).

Por su parte, María Luisa Tarrés ubica claramente esta paradoja y sus implicaciones políticas sobre la lógica de las políticas públicas, al advertir que uno de los problemas que enfrentó el movimiento feminista y de mujeres es que las presidencias del primer y segundo gobierno elegidos democráticamente en el país la asumen dos miembros del Partido Acción Nacional (PAN) vinculados con los grupos empresariales, las clases medias y la jerarquía eclesíastica. El triunfo de un partido conservador respecto de las concepciones de género confrontó al movimiento feminista desde el año 2000 con una situación inesperada ya que, paradójicamente, con la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) se concretó una de sus grandes aspiraciones para generalizar un proyecto fraguado en las movilizaciones por la democracia que no contó con las oportunidades ni los recursos políticos necesarios para controlar su orientación en el país.

Este escenario nos lleva a una segunda paradoja, aquella que nos permite observar avances importantes en el ámbito institucional al mismo tiempo que un crisol de aplicaciones no tan satisfactorias a la hora de las implementaciones. Específicamente, en el caso de la transversalidad de género y de sus principales instrumentos (los institutos en los niveles federal y local, las unidades de género en la administración pública federal y el presupuesto de la federación), pueden observarse una serie de instauraciones normativas inéditas. La propia creación del Inmujeres resulta una construcción institucional que hay que destacar. Así también ocurre con algunas medidas en torno del presupuesto de egresos de la federación; sin embargo la transversalidad, como enfoque para abordar la agenda construida, presenta desafíos particulares: por un lado, en lo administrativo,

se enfrenta a un Estado o gobierno sumamente fragmentado y con bajos niveles de coordinación, lo que implica una tarea titánica y superior a lo previsto; por otra parte, el tipo de descentralización –en realidad, desconcentración– existente en el federalismo mexicano y el nuevo poder político asumido por los gobernadores tras la ruptura de la centralización presidencialista que guio al priismo hegemónico décadas atrás, implican graves dificultades para armonizar políticas en todo el país a partir de ejes rectores comunes. En la práctica, este contexto produce una variedad de transversalizaciones –y de híbridos– que muchas veces guardan más apariencias que realidades, implicando disputas y estrategias diferentes a futuro.

De esta forma, Marfa Luisa Tarrés, observando agudamente las dos paradojas aquí descritas, propone que los institutos de la mujer estatales debieron salvar los problemas de cualquier institución que se instala en la administración pública y, a la vez, lidiar con un contexto cultural adverso no sólo a la apertura de oportunidades a las mujeres o a la equidad en las relaciones de género, sino también a reconocer simplemente su aporte a una sociedad que se ha modernizado. Tarrés agrega que aunque durante el sexenio de Fox (2000-2006) se establecieron los institutos de la mujer en todos los estados y en el Distrito Federal, esos desencuentros aún los amenazan.

Por su parte, Gisela Zaremborg, en un nivel más técnico, relacionado con el análisis de políticas públicas, examina las diferencias en la incorporación de la perspectiva de género en las unidades y enlaces de género de la administración pública federal, observando la distancia entre lo propuesto y lo logrado en tres dimensiones: las redes, las reglas y los recursos. Señala que aunque existan reglas de creación o recursos destinados a las dependencias, el buen funcionamiento de una unidad de género en el sentido que esperaba la transversalidad depende de una combinación adecuada entre relaciones sinérgicas gobierno-sociedad civil (redes), reglas que permitan institucionalizar esa sinergia y recursos para viabilizarla, tomando en cuenta que ningún componente por sí sólo resulta suficiente para lograr la transversalidad de género.

A su vez, Flérida Guzmán muestra aspectos de las mencionadas contradicciones en un nivel de análisis económico. Por un lado, advierte que

las iniciativas de presupuestos de género en México se han desarrollado en tres líneas: “a) gastos etiquetados para las mujeres y para la igualdad de género; b) asignaciones de gastos en las acciones públicas como parte del fortalecimiento del proceso de la transversalidad, y c) la institucionalización del género en el ciclo presupuestario”.

Sin embargo, ello coincide con la implementación, desde los ochenta, de una política fiscal contractiva, consistente en la reducción del gasto público para contener la inflación y equilibrar las finanzas del gobierno, lo que permitió el equilibrio fiscal en los noventa. A la par de estas políticas se implementaron otras de ajuste estructural, que mantuvieron el equilibrio macroeconómico pero aumentaron los niveles de pobreza y desigualdad en el ingreso.

En medio de esas condiciones –es decir, de la búsqueda de una política fiscal estable y sustentable y de un nivel relativamente reducido de ingresos– se han integrado presupuestos de género; sin embargo, la proporción del gasto no excede uno por ciento desde el año 2000. Los egresos explícitos están destinados a la superación de la pobreza y atención a la salud, los cuales representan más de la mitad de los gastos etiquetados. En este sentido, Guzmán advierte una fuerte contradicción que profundiza las desigualdades de género ya que, por un lado, existe la propuesta de impulsar la igualdad social y de género y, por otro, la de estimular la participación de las mujeres en la implementación de programas que naturalizan el trabajo doméstico y fomentan la idea de que el tiempo de las mujeres está disponible para dedicarlo a otros.

La distancia entre los avances normativos y su implementación también se presenta en el campo de la política electoral y partidaria. El capítulo de Margarita Dalton nos muestra cómo en el ámbito municipal, en el estado de Oaxaca, buena parte de los supuestos formales de la democracia electoral se enfrentan con múltiples obstáculos que en la práctica –con base en juicios, prejuicios, circunstancias culturales, costumbres y carencias educativas– impiden a las mujeres un igual y libre acceso al ejercicio del poder político.

Adicionalmente, dentro del propio terreno de lo electoral, podemos observar avances normativos importantes; sin embargo, especialmente dentro de los partidos políticos, aún la práctica constituye un desafío.

Resultan relevantes las modificaciones al *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe) y cada uno de los códigos estatales replicados en los 32 estados de la república en torno de las cuotas para las candidaturas de mujeres. No obstante, este marco requiere nuevos ajustes más sofisticados para evitar las trampas posteriores a la edición de las leyes de cuotas. En otras palabras, se requieren adaptaciones crecientes de la ingeniería institucional en torno del sistema de cuotas que eviten que lo ganado en la ley se diluya en la práctica. Así, pues, se necesita una mayor armonización entre los códigos electorales de los estados, puesto que la disparidad es profunda. En este sentido, encontramos entidades donde la norma de la cuota de género es sólo una vaga recomendación y otras donde, en cambio, es una especificación concreta con sanciones particulares y claras. Los capítulos de Blanca Olivia Peña y Rosario Varela señalan cabalmente los avances y las dificultades en este tema. Por una parte, Peña muestra con detalle el marco regulatorio, los mecanismos institucionales, los programas y las acciones afirmativas para garantizar el cumplimiento del derecho de las mujeres mexicanas a participar en los asuntos públicos, a la vez que muestra los obstáculos. De esta forma, la autora advierte que existe la necesidad de abandonar el gradualismo de la cuota de género y transitar a una reforma política y electoral que incorpore el principio de igualdad sustantiva y efectiva que obligue al Estado mexicano, en sus tres poderes y órdenes de gobierno, a incorporar la paridad entre mujeres y hombres en todos los espacios donde se deciden los asuntos públicos.

Por su parte, Rosario Varela analiza la evolución de las leyes de cuotas en diferentes contextos estatales y aboga por una armonización legislativa entre éstos. Para la autora, las reformas pueden ser insuficientes si no son acompañadas de reformas integrales en el conjunto de leyes relacionadas con la competencia electoral y el acceso a cargos públicos.

En conjunto, se muestra que el avance en torno de las reglas es un factor de cambio necesario pero no suficiente. Para lograr modificaciones más estructurales, todas las miradas se dirigen hacia las organizaciones partidarias, especialmente hacia cómo las culturas organizacionales de los partidos presentan obstáculos al avance de las carreras de liderazgo político de las mujeres. Por otra parte, las “zonas grises” de la política (clien-

telismos, cooptaciones, etcétera) en el ámbito local se muestran también como un punto crítico en el que imperan obstáculos resistentes al cambio.

Finalmente, una tercera paradoja se refleja intensamente en las políticas relacionadas con el cuerpo de las mujeres en cuanto al tema de la violencia, la interrupción legal del embarazo y la educación sexual y reproductiva. Allí no sólo hay una paradoja entre norma y práctica, sino entre los propios avances y retrocesos en la legislación de los estados, haciendo que en un mismo país se presenten simultáneamente las normas y las prácticas más progresistas y las más ultraconservadoras.

En la lucha contra la violencia de género han ocurrido progresos sociales y legislativos que no son casuales. La garantía de una vida libre de violencia para las mujeres ha sido una de las escasas demandas feministas a las cuales se han adherido históricamente mujeres de distinto origen ideológico, lo que propició la aprobación de leyes federales y estatales durante el período que abarca este análisis. Si bien su implementación presenta altibajos, puede decirse que hay consensos, aunque los avances han sido opacados principalmente por el escenario producido por la guerra contra el narcotráfico durante el gobierno de Felipe Calderón. Esta batalla, que se tradujo en enfrentamientos entre militares, policías y narcotraficantes, afectó la vida cotidiana de comunidades, barrios y localidades con enormes costos en personas asesinadas y desaparecidas, sin que hasta hoy se conozcan las razones y sin que los culpables hayan sido juzgados. En esta guerra, como en otras, las mujeres fueron asesinadas, violadas o desaparecidas y consideradas como secuelas colaterales. Es irónico constatar que, en el caso de sobrevivir, las mujeres se canalizaron a hospitales, refugios o comisiones de derechos humanos que han transversalizado la perspectiva de género.

Este escenario estimuló la acción conjunta de organizaciones sociales por los derechos humanos de las mujeres, así como la convergencia entre posiciones ideológicas distintas en los diversos órdenes de representación política. En cambio, las posiciones en torno del reclamo de la autonomía de las mujeres a decidir sobre su propio cuerpo y el reconocimiento legal de sus derechos sexuales y reproductivos mostraron un escenario opuesto al anterior. El control de la reproducción biológica, incluyendo la opción del aborto como último recurso, es una de las

demandas primigenias del movimiento feminista mexicano, que en sus comienzos lo elaboró como *maternidad voluntaria* y produjo controversias sociales y fuertes debates políticos. Se trata de una demanda que cuestiona las relaciones de poder entre los sexos y los discursos hegemónicos que naturalizan sus diferencias biológicas en un modelo binario de la sexualidad.

El pluralismo democrático permitió presentar propuestas legislativas en este sentido; sin embargo, ello generó fuertes disputas públicas que rebasaron la especificidad de la demanda integrando temas valóricos vinculados con la sexualidad, el amor, la vida, la muerte, etcétera; en suma, ligados con asuntos que permanecieron en la sombra durante muchos años, resguardados por instituciones sociales y estatales que los percibieron como una amenaza a su hegemonía y reaccionaron políticamente para impedir la aprobación de leyes que reconocieran estos derechos. El capítulo de María Luisa Sánchez nos muestra cómo se da un avance significativo en la despenalización del aborto en el Distrito Federal y cómo, al mismo tiempo, se genera una reacción conservadora que aprueba las leyes de protección de la vida desde la concepción en 17 estados de la república. La autora pone en claro, incluso, la forma en que la misma ala política del partido de izquierda (PRD) que apoyó la despenalización del aborto en el Distrito Federal se negó a la ampliación del derecho en otros estados y cómo, liderados por el partido conservador panista y con apoyo del priismo, se lograron plasmar las mencionadas 17 leyes.

Por otra parte, Gabriela Rodríguez nos muestra cómo, a partir de 1997, se han abordado las cuestiones del género y el erotismo en las instituciones educativas; sin embargo, pese a que se incluyen en “los planes y programas de estudios, ha sido inevitable que la escuela forme a hombres y mujeres diferencialmente y reproduzca los valores e ideas de masculinidad y feminidad que existen en el entorno cultural”. Por ello, la autora propone reflexionar sobre el “currículo oculto” e “invertir mucho en el cambio de actitudes que se promueven en el aula y el espacio escolar”.

Las políticas de igualdad en torno del derecho a decidir sobre el propio cuerpo se presentan, por lo tanto, como uno de los campos de disputa más intensos y en donde las divergencias históricas pautan y actualizan resistencias contundentes durante el período analizado.

En conjunto, en este libro se observan avances importantes en el ámbito de la normatividad y de algunos aspectos prácticos de las políticas

de igualdad de género; sin embargo, al mismo tiempo se muestra cómo algunos contenidos progresistas pueden ser reapropiados y resignificados, y cómo otros pueden ser obstaculizados, especialmente en la fase de implementación, e incluso derivar en acciones regresivas respecto de lo planteado por la agenda construida durante los años ochenta y noventa del siglo xx. El debate en torno del cuerpo señala que ni el Estado laico, ni la globalización, ni el tránsito hacia la democracia han implicado un retraimiento del fenómeno conservador. Durante los últimos años, la experiencia muestra lo contrario en el país y en el mundo, pues las instituciones religiosas continúan siendo parte de la dimensión identitaria en las sociedades contemporáneas. El problema es complejo, pues los argumentos religiosos o metasociales constituyen una fuerza de regulación social y jurídica del género y la sexualidad. Las demandas feministas y de otros sectores progresistas de liberalizar los discursos en torno del cuerpo femenino, paradójicamente han sido retomadas y resignificadas en clave esencialista por los discursos de los sectores más conservadores. El cuerpo de la mujer ha sido terreno de disputa simbólica y, por lo tanto, política. Aún más, es importante advertir que ésta es una disputa que no se ha dado únicamente entre progresistas y conservadores, sino dentro del propio campo del feminismo.

En torno del debate sobre el cuerpo se ha abierto un conjunto de discusiones intensas que van desde la radical imposibilidad de hablar de *la mujer* y *lo femenino* –dado que éstos serían términos que aludirían a una conceptualización esencialista– hasta, por el contrario, propuestas –ligadas generalmente a posturas conservadoras– que aluden a características biológicas, como la maternidad, argumentando que allí se alojan rasgos que hacen a una esencia diferencial exclusivamente femenina. Este espectro de discusiones en torno del cuerpo y lo femenino impactan crucialmente las diferentes agendas políticas referidas al tipo de igualdad y de ciudadanía que se proponen tanto desde los feminismos como desde las diversas resignificaciones del cuerpo femenino construidas por las posturas neoconservadoras.

De este modo, la formulación de las conclusiones de este libro coincide con un nuevo momento histórico para México. Se abre una nueva etapa, marcada por el regreso del priismo a la presidencia de la nación y al gobierno de buena parte de los estados de la república. La reflexión

aquí realizada nos conduce a nuevas preguntas, una vez reconocidos los puntos de partida paradójicos en los que estamos ubicados luego de dos sexenios de políticas de igualdad. ¿Qué alineación se conformará ante los avances significativos de carácter normativo que presenta destacadamente el país en materia de género? ¿Qué combinación entre instituciones e implementación se producirá? ¿Cómo propiciar sinergia entre institucionalidad y práctica en los diferentes niveles de gobierno? ¿Qué articulación y qué disputas se propiciarán entre la resignificación en clave conservadora de algunos contenidos de la política y su origen progresista? ¿Es posible articular una variedad de posturas simbólicas y conceptuales sobre el cuerpo y lo femenino, mientras se enfrentan resignificaciones conservadoras, al tiempo que se construye activismo político feminista en México? ¿Qué tipo de imaginación y creatividad política tendremos que saber construir de la mano de las nuevas generaciones? ¿Con quiénes y junto a quiénes podremos o sabremos imaginar? Estas son algunas preguntas que el análisis conjunto aquí desarrollado abre hacia el futuro.

15 años de políticas de igualdad: Los alcances, los dilemas y los retos se terminó de imprimir en octubre de 2014, en Edamsa Impresiones, S. A. de C. V., Av. Hidalgo núm. 111, Fracc. San Nicolás Tolentino, 09850, Del. Iztapalapa, México, D. F. Se tiraron 1 000 ejemplares. El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Coordinación de Publicaciones de El Colegio de la Frontera Norte.

En los últimos tres lustros, género ha sido una palabra que resuena en diferentes ámbitos de la política y sociedad mexicanas. Ha sido el concepto raíz de una serie de políticas que pretenden lograr la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en el país; sin embargo, ¿cuáles han sido los alcances, dilemas y retos que se reportan tras 15 años de políticas de igualdad de género en México? Para contestar esta pregunta, en este libro se examina la institucionalización de la perspectiva de género, asumida oficialmente en México durante el período en cuestión, sopesando el alcance de sus logros, la naturaleza de sus actores y los desafíos para construir una sociedad géneroequitativa.

En *15 años de políticas de igualdad: Los alcances, los dilemas y los retos* no se pretende hacer un balance más, tibio o superficial. En él se abarca desde aspectos técnicos hasta análisis rigurosos de los sentidos políticos y socioculturales que han permeado los avances en el tema. En este sentido, de manera implícita o explícita, se busca provocar, incitar a una reflexión sin cortapisas: ¿estamos ante progresos conservadores o ante conservadores en progreso en lo que a políticas de igualdad de género respecta? ¿Qué ha sucedido con la agenda relegada –y en casos, negada– del derecho de las mujeres a decidir sobre su propio cuerpo y sus sexualidades? ¿Cómo algunos de los términos vanguardistas provenientes de las luchas emancipadoras de las mujeres han sido retomados paradójicamente por discursos capaces de vaciar sentidos originarios? Reconociendo logros legislativos, presupuestales y de construcción de agendas, las autoras se preguntan: ¿qué podríamos aprender de la experiencia transcurrida para evitar simulaciones, luchas en soledad y realidades truncas? Las/os lectoras/es encontrarán en estas páginas un balance cuidadoso que, si bien no echa por tierra los avances obtenidos, incita a una lectura creativa y crítica.



El Colegio
de la Frontera
Norte



EL COLEGIO
DE MÉXICO



FLACSO
MÉXICO