



EL GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

Brenda Fabiola Chávez Bermúdez*

Resumen: Uno de los instrumentos del Estado para la realización de los derechos humanos lo constituyen las políticas públicas, que diseñadas de la manera adecuada representan un importante poder social. La inclusión de la perspectiva de género en toda la actuación institucional es aún un eje pendiente, pues se precisa tomar en cuenta que la modernización del Estado requiere de políticas públicas inclusivas, integrales que abarquen la problemática que gira alrededor de la participación política y pública de las mujeres. Por ello en el presente artículo se pretende analizar las decisiones que está tomando el Estado Mexicano para incluir la perspectiva de género y garantizar la participación de las mujeres en los ámbitos de los que se les excluye.

Palabras clave: género, políticas públicas, derechos humanos, mujeres, equidad.

Abstract: One of the instruments of the state to the realization of human rights is constitu-

ted by public policy, so designed in the properly manner represent an important social power. The inclusion of a gender perspective throughout the institutional performance is still a pending issue, because it is necessary to take into consideration, that modernization of the state requires inclusive public policies, comprehensive covering the problematic revolving around political and public participation of women. Therefore this article aims to analyze the decisions being taken by the Mexican State to include the gender perspective and guarantee the participation of women in the fields from which they are excluded.

Key Word: gender, political public, human rights, women, equity.

1.1. Políticas públicas, decisiones del Estado

Las políticas públicas definen el modo de realizar las funciones de gobierno, la forma de manejar los asuntos públicos proponiendo soluciones a problemas determinados. Han de ir entrelazadas con la política ya que “puede

* Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Juárez del Estado de Durango, Maestra, Doctora y Especialista por la misma Institución, actualmente se encuentra adscrita al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UJED y profesora-investigadora y catedrática de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UJED.

haber política sin propuesta de políticas públicas y entonces se tiene un sistema político concentrado en la distribución del poder entre los agentes políticos y sociales. La política sin políticas públicas es más demagógica, menos moderna. Y, por la otra, puede haber políticas públicas que desconsideren la política, lo que debilita la gobernabilidad social. Las políticas públicas sin política tienen un problema de diseño”.

Políticas públicas adecuadas representan el poder social, más si su proceso de implementación sigue la inclusión de los distintos actores sociales.

Hacer es asible, perceptible, escrutable, analizable, de ahí que el diseño, análisis y evaluación de las políticas públicas deba representar una de las funciones principales del Estado, proceso que implica a su vez el reconocimiento de todas aquellas políticas que debiendo existir no se hacen, por lo que es necesario un parámetro que visibilice estas carencias, ya que se puede caer en el error de que lo que se hace y concreta, pudiera estar opacando el silencio que el no hacer provoca.

Es en este sentido, que las políticas públicas generadas en nuestro país y, en general, las adoptadas por cualquier estado, han estado marcadas por la falta de inclusión de la mitad de su población, ignorando la problemática de la cultura generalizada de la inequidad en el género, que sólo hace apenas unas pocas décadas se hizo visible la necesidad de remarcar

esta omisión a través de la incorporación del concepto de la perspectiva de género dentro de las políticas públicas. A través de los diversos exámenes que la teoría feminista aportó, se comprendió que el sistema patriarcal inundaba todas las esferas, y que por tanto también las políticas públicas adolecían de la exclusión de las mujeres, como una afectación no sólo a ellas, sino a toda la sociedad en general.

1.2. Políticas de género en México

Las políticas públicas en nuestro país han sido de diversas tonalidades, y aún se adoptan algunas que se caracterizan por ser de corte asistencialista, donde las mujeres son consideradas vulnerables, receptoras de ayuda institucional, protectoras de la familia y los valores, sin considerarlas como parte del proceso de implementación, además de orientarse a fortalecer únicamente las funciones que desarrolla dentro de la familia sin tomar en cuenta su capacidad para desempeñar cualquier actividad en los procesos públicos y políticos.

Coincidiendo con Arriagada:¹

“Las políticas sociales ya no debieran regirse por el asistencialismo sino en un marco de derechos de los ciudadanos orientadas a aumentar el bienestar y la cohesión social. Para ello es preciso orientar las acciones hacia las causas de la

¹ ARRAIGADA, Irma, “Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia”, Santiago de Chile, CEPAL, 2006, pág.12.

pobreza y de la desigualdad y no sólo a sus manifestaciones. Esta tarea requiere, a su vez, la búsqueda de la participación activa de los involucrados instando a un diálogo ciudadano que los considere como actores dinámicos y no sólo receptores pasivos de beneficios y subsidios”.

El arraigo cultural de exclusión de las mujeres no permitía visibilizar este mal de las sociedades, “es a mediados de los años ochenta cuando se produce la parcial introducción del enfoque desigualdad de género en las políticas públicas dirigidas a las mujeres. Este enfoque significó un avance al contribuir con diversos aspectos de análisis, entre los cuales destacan: (i) la identificación de la existencia de relaciones desiguales entre los géneros, (ii) el examen de las estructuras que generan esta desigualdad, y (iii) la consideración de los efectos e impactos desiguales por género de las políticas públicas. (Paredes, 2006: 10)

Hay que tener en cuenta que las políticas públicas en general, no benefician de igual manera a mujeres que a hombres, por ello se precisa medir el impacto que se produce en ambos géneros.

En México, en general se ha relegado la intención central del enfoque de género de incidir en la dimensión sexuada del poder y la política, cuestionando la posición subordina-

da en la que se ha colocado a las mujeres.

En cambio, se ha fortalecido el diseño de políticas y programas donde existe un modelo privilegiado de familia en el cual las mujeres tienen la responsabilidad, casi exclusiva, de las labores domésticas, de crianza y de cuidado. (Tepichin, 2010:43)

Se analizará ahora, cómo responde México en sus obligaciones internacionales sobre la adopción de políticas públicas dirigidas a disminuir la desigualdad de género.

1.3. Compromisos de México en materia de Derechos Humanos de mujeres

Al firmar y ratificar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), México se obligó a presentar informes periódicos sobre la situación del cumplimiento de sus disposiciones y del respeto a los derechos humanos de las mujeres.

En los 7º y 8º Informes presentados ante el Comité de la CEDAW, sobre el cumplimiento de la Convención, México refiere que se institucionalizó la perspectiva de género en las políticas públicas, indicando que el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) es la instancia rectora en género. Asimismo informó acerca del marco normativo que se tiene para la formulación y seguimiento del presupuesto destinado a las políticas de igualdad y de prevención y combate a la violencia de género; así como la creación del Fondo de Fomento para

la Transversalidad de la Perspectiva de género en 2008, para el desarrollo de proyectos en coordinación con las Instancias de la Mujer en las Entidades Federativas.

Por otra parte, diversas Organizaciones de la Sociedad Civil presentan su propio informe sobre el seguimiento de las recomendaciones que realiza el Comité de la CEDAW a México, denominado “informe sombra”,² en él se pone de manifiesto la falta de mecanismos de seguimiento de las recomendaciones y la falta de coordinación del INMUJERES (instancia encargada de integrar los informes periódicos al Comité CEDAW) con las organizaciones civiles, respecto a propuestas o sugerencias.

De este modo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en atención a los informes séptimo y octavo presentados por el estado mexicano, realizó una serie de observaciones a México en julio de 2012, poniendo en evidencia la falta de acciones y voluntad en el respeto a los derechos humanos de las mujeres. Por una parte, en las observaciones se destacan como aspectos positivos algunas acciones del estado, como la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, la adopción de diversas normas que promueven la igualdad como

la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la ratificación de algunos tratados internacionales de derechos humanos.

Sin embargo, por otra parte, se señalan como ámbitos de preocupación y recomendaciones:³ los altos niveles de violencia e inseguridad que afectan a toda la población pero en especial a las “mujeres y muchachas”; la necesidad de la armonización de la legislación y derogación de leyes discriminatorias, al considerar la existencia de legislaciones estatales con disposiciones discriminatorias contra las mujeres, en las que prevalecen definiciones y sanciones distintas en relación con la violación, el aborto, las desapariciones forzosas, la trata de personas, las lesiones y el homicidio llamado ‘de honor’; en el tema de violencia contra la mujer y el feminicidio, el lento progreso en el plano estatal en la integración de las órdenes de protección en su legislación y su aplicación y las ineficacias en el procedimiento que impiden la activación del Mecanismo de Alerta de Género; así como el hecho de que el sistema de cupos de género no se haya incorporado en la legislación electoral de todos los Estados; que se haya reducido el curso sobre salud y derechos sexuales y reproductivos, la baja participación de las niñas en la en-

2 “Informe sombra sobre seguimiento de recomendaciones. Una mirada desde la sociedad civil”, 2011, México, disponible en: http://132.247.1.49/mujeres3/CEDAW2/images/stories/Informe_sombra_seguimiento_recomendaciones_CEDAW.pdf [Fecha de consulta: 14 de agosto de 2013]

3 “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer”, 52° período de sesiones, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW, Julio de 2012.



señanza técnica, recomendando que se siga alentando a las jóvenes a elegir ámbitos de estudio y profesiones no tradicionales; le preocupa también la persistencia de las prácticas discriminatorias contra la mujer en el ámbito del empleo, como el requisito de presentar examen de no gravidez para acceder a un empleo o mantenerlo; que los adolescentes tengan un acceso limitado a información de calidad sobre la salud sexual y reproductiva y que el número de adolescentes embarazadas en el país vaya en aumento; las enmiendas de las constituciones locales que protegen la vida desde el momento de la concepción, lo que pone en peligro el disfrute por la mujer de su salud y derechos sexuales y reproductivos; que en los casos de divorcio el Código Civil no incluya para la división de los bienes, los intangibles como la pensión o las prestaciones de seguro ni tome en cuenta las disparidades económicas de los cónyuges debidas a la segregación de los sexos existentes en el mercado de trabajo y al mayor volumen de trabajo sin remuneración que realizan las mujeres.

Asimismo en otro examen realizado a México, la reconocida ONG Amnistía Internacional señaló en un Memorándum dirigido al Presidente de la República,⁴ que nuestro país enfrenta serios retos en relación, entre otras cosas a que: las mujeres, los pueblos indígenas y las personas migrantes sufren discrimi-

nación y violencia, pero sus posibilidades de reparación son escasas; la prometida base de datos de personas desaparecidas sigue sin operar; la violencia de género sigue penetrando las vidas de mujeres y niñas en todo el país, la impunidad de tal violencia es generalizada; las leyes federales y locales para mejorar los procedimientos de prevención de la violencia son ineficaces; las autoridades del Poder Ejecutivo de la federación y de los estados han bloqueado los esfuerzos de las organizaciones de derechos humanos para declarar la alerta de género; la reforma reciente de muchas constituciones estatales que reconocen el derecho a la vida del feto desde la concepción mina el disfrute de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y niñas, lo que ha contribuido al aumento de los procesos de criminalización de mujeres respecto a abortos ilegales.

1.4. Políticas actuales para erradicar la desigualdad de género

La realidad y las demandas de las organizaciones civiles, así como las recomendaciones de instancias internacionales, señalan que México tiene una tarea pendiente en cuanto a derechos humanos de las mujeres se trata. Enseguida se analizarán algunos programas vigentes para atender la problemática de la desigualdad de género.

⁴ “Los retos en México en materia de Derechos Humanos”, Memorándum de Amnistía Internacional para el Presidente Enrique Peña Nieto, Londres, Amnistía Internacional, 2014.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018,⁵ señala como una de las tres estrategias transversales para lograr el objetivo de “llevar a México a su máximo potencial”, incluir la perspectiva de género, considerándola como un principio esencial.

Como una de las obligaciones para incluir la transversalidad en todos los programas, políticas y acciones de gobierno, como se señaló en el PND, en 2013 se emite mediante Decreto el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres PROIGUALDAD 2013-2018,⁶ con el propósito de “alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, en un marco de respeto irrestricto a los derechos humanos de las mujeres y las niñas, y en un contexto de democracia participativa, utilizando para ello la planeación, programación y presupuesto con perspectiva de género, con el fin de contar con políticas públicas centradas en reducir las brechas de desigualdad que actualmente se observan entre mujeres y hombres”. Contando con diversas estrategias, de entre las cuales destacan las siguientes:

- Armonizar la legislación nacional con las convenciones y tratados interna-

cionales de derechos humanos de las mujeres, de acuerdo con el Artículo 1º Constitucional.

- Promover el liderazgo y participación significativa de las mujeres en cargos y puestos de toma de decisiones.
- Incrementar, promover y fortalecer la prevención integral y eficaz de la violencia contra mujeres y niñas.
- Fortalecer los servicios de atención a las mujeres y niñas en todos los tipos y modalidades de violencia.
- Garantizar una vida libre de violencia a mujeres, niñas, indígenas, discapacitadas, migrantes internas, transmigrantes y jornaleras.
- Garantizar la justicia efectiva, sensible al género con debida diligencia, sin discriminación a mujeres y niñas.
- Incrementar la participación de las mujeres en el trabajo remunerado.
- Impulsar políticas que favorezcan la corresponsabilidad entre Estado, empresas y los y las trabajadoras para desarrollar servicios de cuidado.
- Impulsar políticas que compensen a las mujeres en relación al trabajo doméstico no remunerado y de cuidado que

5 “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, Poder Ejecutivo, Estados Unidos Mexicanos.

6 “Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres PROIGUALDAD 2013-2018”, México, Diario Oficial de la Federación DOF, 30 de agosto de 2013.

realizan en los hogares.

- Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con jefatura femenina para mejorar sus condiciones de salud, vivienda e ingresos.
- Impulsar el acceso de las mujeres a los servicios de cuidado a la salud en todo el ciclo de la vida.

En el programa se establecen líneas de acción variadas que repiten el esquema previsto por el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018,⁷ el cual en consideración a las directrices previstas en el PND, se aprobó recientemente, teniendo como objetivos:

1. Fomentar la armonización de contenidos legislativos e impulsar la transformación cultural para contribuir a la no violencia contra las mujeres.
2. Garantizar la aplicación del Modelo de Prevención Integral para reducir los factores de riesgo de la violencia contra las mujeres.
3. Garantizar el acceso a los servicios de atención integral a mujeres y niñas víctimas de violencia.
4. Asegurar el acceso a la justicia de las

mujeres mediante la investigación efectiva, reparación del daño y la sanción.

5. Fortalecer la Coordinación Institucional en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Dicho programa se presenta de una manera más integral que los demás, pues abarca responsabilidades para diversas dependencias de la Administración Pública Federal y líneas de acción que inciden en más ámbitos, correspondientes a las estrategias de cada uno de los objetivos mencionados, de las cuales se resaltan:

- Impulsar campañas nacionales permanentes sobre los derechos humanos de las mujeres y las niñas.
- Promover que los medios de comunicación difundan las relaciones familiares igualitarias y respetuosas.
- Eliminar de los libros de texto y en materiales educativos, cualquier contenido sexista y discriminatorio contra las mujeres y niñas.
- Crear áreas especializadas para detectar, atender y denunciar maltrato, hostigamiento y acoso sexual en los centros de trabajo.
- Promover como causa de incapacidad

7 "Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018", México, Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2014.

para fines laborales, el reconocimiento de la violencia que requiera atención en refugios.

- Ampliar los servicios de atención médica y psicológica de violencia de género en unidades de salud.
- Promover el empoderamiento de las mujeres en riesgo de trata, venta o matrimonio forzado en los ámbitos comunitario y familiar.
- Promover la aplicación de protocolos para juzgar con perspectiva de género.
- Promover la integración de redes académicas y de investigación en violencia contra las mujeres y políticas públicas.

Este programa se emitió por Decreto de abril de 2014, por lo que aún no se pueden percibir los avances de la labor que se esté realizando sobre el mismo, deseando que realmente atienda a la problemática suscitada en todas las entidades de la República y, que haya un seguimiento sobre las acciones emprendidas, que verdaderamente se traduzcan en cambios sustanciales en la materia, conforme a las metas proyectadas hacia el año de 2018.

También se encuentra el Programa PROEQUIDAD,⁸ que está vigente desde el año 2002, el cual se orienta hacia las organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad de que reciban apoyos para desarrollar proyectos diri-

gidos a impulsar el adelanto de las mujeres y la igualdad de género. Este programa propicia la participación de la sociedad civil, permitiéndoles accionar en cuanto a la problemática que estas organizaciones detectan, sin embargo su alcance es muy limitado, ya que los recursos que se destinan sólo cubren un número de proyectos bastante restrictivo, cuyos posibles beneficios alcanzan a un número muy reducido de la población y no a todas las entidades federativas. Además de que no hay un seguimiento y revisión de dichos proyectos para analizar el impacto que está generando en la población, si los proyectos aprobados han permitido visibilizar los problemas contenidos en ellos, si hay un mayor bienestar social entre los destinatarios de los recursos, etcétera, y sobre todo, si se han logrado eliminar o al menos disminuir las desigualdades e inequidades, objeto del problema.

Por lo que se puede apreciar un área de oportunidad para aplicar la perspectiva de género, de manera integral, en todos los planes y programas de gobierno, de modo que todas las dependencias del Estado, se responsabilicen de la verdadera inclusión de las mujeres y del respeto a las normas internacionales producto de los compromisos derivados de las distintas Convenciones, dirigidas a lograr la equidad entre los géneros y sea una realidad la participación de las mujeres en las mismas condiciones y en los mismos cargos políticos y públicos que sus pares varones.

⁸ Programa PROEQUIDAD, Instituto Nacional de las Mujeres, México, <http://www.inmujeres.gob.mx/inmujeres/index.php/programas/programa-proequidad>, [Fecha de consulta: 17 de diciembre de 2014].

1.5. Fuentes consultadas

1.5.1. Fuentes bibliográficas

Arriagada, I., (2006) *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia*, Santiago de Chile, CEPAL.

Astelarra, J., (2004) *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo.

Lahera, Eugenio, *Política y Políticas Públicas*, núm. 95, Naciones Unidas, CEPAL, Chile, 2004.

Los retos en México en materia de Derechos Humanos, Memorándum de Amnistía Internacional para el Presidente Enrique Peña Nieto, Amnistía Internacional, Londres, 2014. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 52° período de sesiones, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW, Julio de 2012.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Poder Ejecutivo, Estados Unidos Mexicanos.

“Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018”, México, Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2014.

Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres PROIGUALDAD 2013-2018, Diario Oficial de la Federación DOF, 30 de agosto de 2013.

Tepichin Valle, A. M., (2010) “Política pública, mujeres y género”, en Tepichin A.M., Tint K., y Gutiérrez de Velasco L. (coords.), *Los grandes problemas de México*, Tomo VIII, Relaciones de género, México, El Colegio de México.

1.5.2. Documentos electrónicos

Informe sombra sobre seguimiento de recomendaciones. Una mirada desde la sociedad civil. 2011, México, disponible en: http://132.247.1.49/mujeres3/CEDAW2/imagenes/stories/Informe_sombra_seguimiento_recomendaciones_CEDAW.pdf [Fecha de consulta: 14 de agosto de 2013].

Paredes, R. (2006) “Políticas públicas, pobreza y equidad de género”, *Espacio Abierto*, vol. 4, núm. 1, octubre-diciembre 2006, Venezuela, Universidad del Zulia, disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12215403> [Fecha de consulta: 10 de abril de 2014]

