

▪ SANDRA CARMONA

## La institucionalización del género en México

### RESUMEN

El objetivo de este trabajo es plantear el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en México en pro de la igualdad entre hombres y mujeres. Se indaga sobre las acciones realizadas por instancias internacionales que orientaron las políticas en México, la voluntad política nacional, el marco jurídico que sustenta la equidad, los mecanismos nacionales que instauran y encausan la transversalidad del género en las políticas públicas. Posteriormente, se reflexiona sobre el desarrollo de la institucionalización de la perspectiva de género en México de acuerdo con los compromisos internacionales adquiridos en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer y plasmados en la Plataforma de Acción.

**PALABRAS CLAVE:** PERSPECTIVA DE GÉNERO, POLÍTICAS PÚBLICAS, INSTITUCIONALIZACIÓN, EQUIDAD, IGUALDAD

### ABSTRACT

This article analyzes the institutionalization of gender perspective in Mexico. First, it enquires into the leverage of international agendas on Mexican public policy, its own national political will, and its regulatory framework supportive of equity. Then, it examines the institutional mechanisms that influence gender mainstreaming on Mexican public policy. Finally, it discusses the gender perspective development in Mexico by taking into consideration the international commitments agreed on the Fourth World Conference on Women and its platform of action.

**KEYWORDS:** GENDER PERSPECTIVE, PUBLIC POLICY, INSTITUTIONALIZATION, FAIRNESS, EQUALITY

Recepción: 3 de diciembre de 2013.

Dictamen 1: 1º de febrero de 2014.

Dictamen 2: 17 de febrero de 2014.

# LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL GÉNERO EN MÉXICO

SANDRA CARMONA\*

## INTRODUCCIÓN

El Gobierno de México se comprometió internacionalmente a realizar acciones tendientes a reducir la iniquidad que vulnera a la mujer, mediante la institucionalización de la perspectiva de género. En virtud de lo anterior, durante las últimas décadas se ha desplegado un conjunto de acciones fundamentales para garantizar a las mujeres el acceso de manera equitativa a las oportunidades sociales, económicas, políticas, laborales, educativas, culturales y de salud, entre otras, con la finalidad de eliminar la posición de desventaja social y vulnerabilidad de las mujeres, la cual limita sus potencialidades y su desarrollo económico y social.

Para asegurar la equidad entre hombres y mujeres, el Gobierno de México incorporó la perspectiva de género en las políticas públicas, lo cual constituyó un enorme avance en materia de equidad en dos sentidos. Por un lado, se asumió la responsabilidad de que existen decisiones políticas no intencionales que tienen impactos diferenciales en sus resultados debido a que las condiciones de inicio entre hombres y mujeres son desiguales (tanto socioeconómicas y políticas como culturales), aun cuando estas consecuencias no estén previstas ni se deseen (Astelarra, 2004). Por el otro lado, esta incorporación involucró la delimitación de necesidades específicas de atención para hombres y mujeres por parte del Estado. A partir de ello, el diseño de las políticas debió comprender el análisis de los factores que determinan las diferencias entre hombres y mujeres desde lo biológico, lo psicológico y lo social, las relaciones entre ambos y su participación social, para poder contrarrestar las

\* Universidad de Nuevo León, Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano, Departamento de Posgrado. Correo electrónico: carmona.uanl@gmail.com

situaciones de desventaja que pudieran incidir en el desarrollo y el bienestar en la sociedad (Astelarra, 2004). Posteriormente, se incluyó el concepto de equidad de género en la agenda política y la igualdad de oportunidades entre los grupos sociales y entre los géneros, para garantizar que todos los ciudadanos tengan las mismas oportunidades en los diferentes ámbitos.

El objetivo de este trabajo es plantear el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en México en pro de la igualdad entre hombres y mujeres. Se indagará sobre las acciones realizadas por instancias internacionales que orientaron las políticas en México, la voluntad política nacional, el marco jurídico que sustenta la equidad, los mecanismos nacionales que instauran y encausan la transversalidad del género en las políticas públicas. Posteriormente, se reflexionará sobre el desarrollo de la institucionalización de la perspectiva de género en México de acuerdo con los compromisos internacionales adquiridos en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer y plasmados en la Plataforma de Acción. A continuación, se presentará la plataforma internacional que marcó la pauta en pro de la equidad entre hombres y mujeres.

## ANTECEDENTES: PLATAFORMA INTERNACIONAL

En 1945 surgió el compromiso de trabajar en pro de la igualdad entre hombres y mujeres en el nivel internacional, centrando los esfuerzos en igualar los derechos jurídicos y civiles, y al mismo tiempo reunir información sobre la condición jurídica y social de la mujer en todo el mundo. Con el transcurso del tiempo, se observó que, en la mayoría de los países comprometidos, la igualdad jurídica no representaba un mecanismo suficiente para garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, ni para alcanzar la plena igualdad y participación de la mujer en la vida social, política, económica y cultural.

Fue en 1975 cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró ese año como el Año Internacional de la Mujer y decidió convocar a una Conferencia Mundial, con sede en México, con el propósito de reunir a los países comprometidos para plantear estrategias comunes que permitieran avanzar en beneficio de la igualdad de derechos y participación de la mujer. Los ejes temáticos del Plan de Acción 1975 fueron igualdad, desarrollo y paz. Como una respuesta a dicho compromiso, la Asamblea proclamó el periodo entre 1976 y 1985 como el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, con la intención de unir esfuerzos y promover

el avance de las mujeres a escala mundial en tres dimensiones a): la igualdad plena de género y la eliminación de la discriminación por motivos de género; b) la integración y plena participación de las mujeres en el desarrollo, y c) la contribución activa de las mujeres al fortalecimiento de la paz mundial (Indeso-Mujer, 1995).

Después de cinco años de trabajo de la Comisión Social y Jurídica de la Mujer se aprobó La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el 18 de diciembre de 1979. La Convención constituyó el instrumento legal más importante para la promoción de la igualdad de derecho de la mujer en todas las esferas sociales, e instauró el derecho de las mujeres al acceso al empleo, a la educación y a las actividades económicas sin discriminación.<sup>1</sup> A su vez, se decretó que la función procreadora de la mujer no debería ser causa de discriminación, y estableció el derecho de la mujer a decidir libre y responsablemente el número de hijos y el intervalo entre los nacimientos. Además, se amplió el concepto de los derechos humanos al reconocer el papel desempeñado por la cultura y la tradición en la limitación del ejercicio de los derechos fundamentales de la mujer (Comisión Social y Jurídica de la Mujer, s/f).

La Segunda Conferencia Mundial, realizada en Copenhague en 1980, convocó a los países miembros a evaluar el Plan de Acción de 1975 según los avances obtenidos por los gobiernos y la comunidad internacional hacia el logro de las metas planteadas cinco años antes. A pesar de los progresos obtenidos, todavía persistían dificultades entre los derechos garantizados y la capacidad de la mujer para ejercer dichos derechos. Para corregir tal situación se estableció el Programa de Acción de Copenhague, el cual priorizó tres áreas de atención —educación, empleo y salud— con el propósito de proseguir y alcanzar las amplias metas de igualdad, desarrollo y paz. Además, se sugirió también a los Estados intensificar las medidas nacionales para garantizar el derecho de la mujer a la propiedad y al control de los bienes, así como mejoras en los derechos de la mujer a la herencia y la patria potestad. En Copenhague se interpretó la igualdad no sólo en el sentido de igualdad jurídica, sino también de igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades para la participación de las mujeres en el desarrollo, como beneficiarias y como agentes activos (Indeso-Mujer, 1995).

<sup>1</sup> La Convención vincula jurídicamente a 165 Estados comprometiéndolos a presentar un informe en el plazo de un año de la ratificación y sucesivamente cada cuatro años para notificar los avances alcanzados y las estrategias adoptadas para eliminar los obstáculos. Además se propuso un Protocolo Facultativo que permite que las mujeres víctimas de discriminación por motivos de sexo presenten denuncias a un órgano creado en virtud del tratado internacional.

En la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Nairobi en 1985, se convocó a los países miembros a evaluar los avances del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer. De la información obtenida en la evaluación se encontró que la igualdad jurídica y social de las mujeres solamente había favorecido a una minoría, por lo que los esfuerzos realizados para reducir la discriminación fueron insuficientes y no se alcanzaron los objetivos propuestos. La comprensión de esa situación obligó a adoptar un nuevo enfoque para superar los obstáculos y lograr la igualdad de la mujer; esta situación se concretó en el Programa de Acción de Nairobi, en el cual se determinó el impulso para alcanzar la igualdad según las prioridades de cada gobierno, centrando la atención en las medidas constitucionales y jurídicas, en la igualdad en la toma de decisiones y en la participación social y política de la mujer. En Nairobi se reconoció que la participación de la mujer en la adopción de decisiones y en la gestión, no sólo constituía un derecho legítimo, sino que asimismo se trataba de una necesidad política y social que debería ser incorporada en todas las instituciones de la sociedad (INDESO-Mujer, 1995).

Tiempo después, en 1995 se celebró la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Pekín, en la cual se reconoció la necesidad de introducir la perspectiva de género en las políticas y en la administración pública, lo cual permitiría fortalecer plenamente el papel activo de la mujer en igualdad con el hombre en todas las áreas y etapas de la vida. A partir de ello, los gobiernos se comprometieron a transversalizar la perspectiva de género en todas sus instituciones, políticas, procesos de planificación y de adopción de decisiones;<sup>2</sup> es decir, cada estrategia y acción implementada por parte del gobierno deberá tener un análisis previo de los efectos sobre hombres y mujeres de manera diferencial y de las necesidades de éstos, para adoptar cualquier decisión (INMUJERES, s/f).

## EL PROCESO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

El proceso de institucionalización de la perspectiva de género en nuestro país ha tenido un desarrollo paulatino, su evolución se ha visto influida por las cuatro conferencias mundiales que han marcado la pauta y han orientado las acciones en pro de la igualdad entre hombres y mujeres. En particular, en la Conferencia de Pekín,

<sup>2</sup> Al mismo tiempo que se promovería la condición jurídica y social de la mujer.

el Gobierno de México se comprometió y ratificó su responsabilidad de atender el tema de la equidad entre hombres y mujeres mediante la institucionalización de la perspectiva de género y la ejecución de políticas que impulsen la equidad de género en los diversos ámbitos de la administración pública.

Como punto de partida, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se reconoció que las iniquidades y desigualdades entre hombres y mujeres son evidentes en los diversos ámbitos, desde el urbano/rural, regional, social, económico, institucional, cultural, hasta el familiar. Además, se advirtió que la iniquidad de género se refleja en las condiciones de dependencia, subordinación, exclusión, discriminación y violencia que vive la mujer en México y en las formas desiguales de relación entre mujeres y hombres. Como voluntad política, se incorporó la equidad y la igualdad de oportunidades como fundamento rector de las políticas públicas y se creó un mecanismo institucional nacional para que funcionara como rector de la política de género, lo cual dio lugar a la creación del Instituto Nacional de las Mujeres en enero de 2001 (INMUJERES, s/f).

El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) nació como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión para el desempeño de la política de género.<sup>3</sup> Al INMUJERES le compete la promoción y el fomento de las condiciones para la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres; tiene a su cargo la comisión, el monitoreo y la evaluación del Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación entre Mujeres y Hombres (PROEQUIDAD), el cual contribuye al cumplimiento de los tres ejes rectores del PND 2000-2006, que son humanismo, equidad y cambio. Los principales objetivos del PROEQUIDAD son incorporar la perspectiva de género en los planes y programas de la Administración Pública Federal; determinar e impulsar un marco jurídico nacional sobre derechos para las mujeres y las niñas; fomentar la igualdad de oportunidades económicas, educativas, de salud, de poder y toma de decisiones para hombres y mujeres; prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, y fomentar una imagen equilibrada y respetuosa de las mujeres sin estereotipos en los ámbitos culturales, deportivos y en los medios de comunicación (INMUJERES, s/f).

A partir de ello, el Instituto Nacional de las Mujeres, de conformidad con el artículo 4o de su ley, fundamentado en la Ley de Planeación (2011), que se deriva de

<sup>3</sup> Posteriormente, en el nivel estatal se crearon 29 Institutos de la Mujer, un Consejo de la Mujer y dos Secretarías de la Mujer en Guerrero y Michoacán.

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>4</sup> promueve y fomenta las condiciones que posibilitan la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los sexos, así como el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país. Los criterios que utiliza para evitar la discriminación son la transversalidad de género en las políticas públicas, el federalismo para fortalecer a las instancias responsables de la equidad de género en los estados y la vinculación con la sociedad civil (INMUJERES, s/f).

Para llevar a cabo la transversalidad de género en las políticas públicas se diseñó el Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género en la Administración Pública Federal, el cual propone el compromiso político de desarrollar las condiciones de respeto a los derechos humanos de las mujeres por parte de todos los actores; el fortalecimiento de una Administración Pública Federal equitativa y democrática; la correspondencia entre los acuerdos internacionales, la legislación federal, las legislaciones estatales, y la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas públicas.

El Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género en la Administración Pública Federal tiene como objetivos formular políticas, leyes, normas y acciones específicas de intervención para el logro de relaciones equitativas; desarrollar instrumentos técnicos y metodológicos capaces de incorporar la perspectiva de género en la planeación, seguimiento y evaluación de programas; sensibilizar y capacitar a las y los servidores públicos sobre el impacto diferenciado de la gestión gubernamental, y disponer de recursos económicos suficientes para la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas institucionales de equidad de género.

Posteriormente, en 2005 se creó el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG)<sup>5</sup>, con el objetivo de apoyar el trabajo legislativo desde la perspectiva de género y de los derechos humanos. Al CEAMEG le compete también el análisis, la revisión y la evaluación de la efectividad de las políticas públicas, con el propósito de retroalimentar las acciones en pro de la equidad y vigilar el ejercicio del gasto destinado a las mismas acciones, buscando mayor equidad de género en su distribución.

<sup>4</sup> Cuyo artículo 26 obliga al Estado a organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, mediante la participación y consulta a los diversos sectores sociales, establece la existencia de programas sectoriales especiales, institucionales y regionales, acordes con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

<sup>5</sup> Por decreto del artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 2005.

En 2006, el CEAMEG logró un avance legislativo importante con la aprobación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), la cual reglamenta el derecho a la igualdad jurídica de la mujer y plantea los lineamientos y mecanismos institucionales que han de cumplir la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres. Esta ley faculta, a su vez, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)<sup>6</sup> para observar el seguimiento, la evaluación y el curso de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres (CEAMEG, 2008).

En 2007, la Comisión de Equidad de Género, tanto de la Cámara de Senadores como de la Cámara de Diputados, realizó otro avance legislativo importante al aprobar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV).<sup>7</sup> Esta ley es la primera ley en Iberoamérica en definir desde la perspectiva de género y de los derechos humanos de las mujeres las diferentes modalidades de la violencia —familiar, institucional, laboral, comunitaria y feminicida— y en instaurar los mecanismos para la erradicación de cada una. Asimismo, introdujo la figura “alerta de violencia de género”,<sup>8</sup> tendiente a poner en marcha los mecanismos de protección de los derechos humanos de las mujeres.

En ese mismo año se instaló el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres,<sup>9</sup> cuyo objetivo es coordinar la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Lo integran la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, los 32 Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas y el Instituto Nacional de las Mujeres, que ocupa la Secretaría Ejecutiva del Sistema. El Sistema inició sus funciones el 3 de abril de 2007, y a la fecha se ha replicado en 19 de las 32 entidades federativas del país.

<sup>6</sup> Artículo 6o, fracción XIV bis, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuya reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 2006.

<sup>7</sup> Publicada el 1° de febrero de 2007 en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>8</sup> “Artículo 22.- Alerta de violencia de género: Es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad”

<sup>9</sup> Con fundamento legal en la LGAMVLV.

A su vez, para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en los medios masivos de comunicación se determinó, en la Ley Federal de Radio y Televisión,<sup>10</sup> que a la Federación le corresponde vigilar que los medios de comunicación no promuevan imágenes estereotipadas de mujeres y hombres, y eliminen los patrones de conducta generadores de violencia al proyectar imágenes equilibradas y no estereotipadas de la mujer. Asimismo, se hace referencia a la ineludible incorporación de cambios que orienten a la radio y a la televisión a fortalecer la solidaridad, la equidad de género y el respeto de los derechos de los grupos vulnerable (Ley Federal de Radio y Televisión, 2009).

En conformidad con dicha ley, en el PND 2007-2012<sup>11</sup> se estableció, como voluntad política, la propuesta de difundir y divulgar por los medios de comunicación la importancia de la igualdad entre mujeres y hombres, procurando eliminar los estereotipos de género a fin de evitar la promoción de imágenes estandarizadas de niñas, adolescentes, mujeres y hombres y patrones de conducta generadores de violencia y abuso. Para ello, se creó el Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria, el cual es responsable de analizar y procurar que se respeten los valores morales y sociales de la comunidad en los medios de difusión, entre los que se encuentran la veracidad, la dignidad y el respeto; es decir, que se abstengan de presentar o aludir a situaciones discriminatorias o denigratorias por razones de raza, edad, sexo, religión, afiliación política, nacionalidad o condición social (Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria, 2008).

Asimismo, el Instituto Nacional de las Mujeres cuenta con un Observatorio de Medios, el cual es un foro de observación, análisis y canalización de las denuncias formuladas por la población mexicana respecto de imágenes y contenidos sexistas, discriminatorios y con estereotipos de género que aparezcan en cualquier medio de comunicación, ya sea electrónico o impreso. Son funciones del Observatorio de Medios: dar seguimiento a las denuncias sobre el sexismo en los medios de comunicación; canalizar las denuncias relacionadas con el sexismo en los medios; ofrecer un espacio de comunicación (contacto directo) con las audiencias; elaborar informes y recomendaciones para eliminar el sexismo en la publicidad; reconocer el esfuerzo de quienes difunden mensajes que fomentan una imagen equilibrada de las mujeres; establecer reuniones periódicas con el personal directivo y responsable de las empresas e instituciones involucradas a fin de plantear y diseñar estrategias encaminadas a la eliminación del sexismo y los estereotipos de género en sus

<sup>10</sup> En el artículo 41, fracción XVIII.

<sup>11</sup> Estrategia 16.2.

programaciones y publicidad, y hacer conciencia entre las usuarias y los usuarios sobre la importancia de la denuncia y las implicaciones sociales de la publicidad sexista (Instituto Nacional de la Mujer, s/f).

Para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres se creó, a su vez, el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM), coordinado por la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), fundamentado legalmente en el artículo 44, fracción III, de la LGAMVLV. El BANAVIM integra información proveniente de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la Secretaría de Desarrollo Social, la Procuraduría General de la República, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y el Mecanismo para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas. A cada instancia le corresponde desarrollar investigaciones multidisciplinarias y elaborar diagnósticos estadísticos sobre las causas, la frecuencia y las consecuencias de la violencia;<sup>12</sup> al INMUJERES le atañe integrar las investigaciones de las distintas dependencias con el propósito de analizar la problemática de la violencia de manera integral y proponer estrategias de acción preventivas y de tratamiento a las víctimas. Esta información permite, a su vez, la consolidación del Modelo de Intervención a través de los Refugios, que está realizando el INMUJERES con apoyo de varias instancias (INMUJER, s/f).

Asimismo, para favorecer el respeto de los derechos humanos de las mujeres, la igualdad de oportunidades y la eliminación de todas las formas de discriminación se instauró la Mesa Institucional, conformada por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Procuraduría General de la República, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Consejo Nacional de Población, el Consejo Nacional de Fomento Educativo, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Desarrollo Social y el Instituto Mexicano de la Juventud.

El Poder Legislativo participa en la Comisión de Equidad y Género del Senado de la República, el Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el

<sup>12</sup> Esta información disgregada por sexo y edad sobre las víctimas y los autores de todas las formas de violencia contra la mujer, como violencia doméstica, hostigamiento sexual, violación, incesto y abuso sexual, la trata de mujeres y niñas, así como sobre la violencia por parte de agentes del Estado, facilita el conocimiento de factores que intervienen en ellos para identificar las causas y consecuencias, y permite intervenir para evitar que siga sucediendo.

Consejo de la Judicatura Federal, organismos autónomos como la Comisión Estatal de Derechos Humanos y organizaciones de la sociedad civil como la Red Nacional de Refugios, A. C., con el propósito de coordinar las acciones de prevención y atención de la violencia familiar y hacia las mujeres.

Posteriormente, como fundamento de la política pública, se incorporó (en el PND 2007-2012) la igualdad de oportunidades entre los grupos sociales, en particular entre los géneros, con el propósito fundamental de garantizar la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación. Como voluntad política, se planteó continuar con la institucionalización de la perspectiva de género de manera transversal en toda la Administración Pública, federal, estatal y municipal, mediante la construcción de políticas públicas con perspectiva de género.

El 8 de marzo de 2007, en coincidencia con la celebración del Día Internacional de la Mujer, se firmó el Acuerdo Nacional por la Igualdad entre Mujeres y Hombres, fundamentado en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Este acuerdo formalizó las bases de coordinación en los tres Poderes federales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres. Estableció el compromiso entre las instancias que integran los diferentes ámbitos y órdenes de gobierno, así como de las entidades públicas y privadas, para dar cumplimiento con lo señalado en la Constitución, los convenios y tratados internacionales ratificados por México en la materia.

A partir del Acuerdo Nacional por la Igualdad entre Mujeres y Hombres surgió el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD 2008-2012), el cual contribuye al cumplimiento de los cinco ejes rectores del PND 2007-2012 y establece una plataforma de estrategias para garantizar los derechos humanos de las mujeres, la no discriminación, el acceso a la justicia y a la seguridad; así como el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y potenciar su agencia económica.<sup>13</sup> El PROIGUALDAD 2008-2012 promovió la coordinación de las acciones derivadas de los Gobiernos federal, estatales, municipales y del Distrito

<sup>13</sup> Sus objetivos son garantizar la igualdad jurídica, los derechos humanos de las mujeres y la no discriminación, en el marco del estado de derecho; garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, la seguridad y la protección civil; garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia; fortalecer las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y reducir la desigualdad de género; potenciar la agencia económica de las mujeres en favor de mayores oportunidades para su bienestar y desarrollo; impulsar el empoderamiento de las mujeres, su participación y representación en espacios de toma de decisión en el Estado y consolidar la cultura democrática.

Federal con el Sistema Nacional de Igualdad a fin de institucionalizar una política transversal con perspectiva de género en la Administración Pública Federal y construir los mecanismos para contribuir a su adopción en los Poderes de la Unión, en los órdenes de gobierno y en el sector privado.

En marzo de 2008, la Comisión de Equidad y Género (CEG) del Senado de la República, con la finalidad de fundamentar las acciones en pro de la equidad, consideró necesario cambiar la norma oficial mexicana NOM-190-SSA1-1999 sobre la prestación de servicios de salud en el ámbito de la atención médica de la violencia familiar por la NOM-046-SSA2-2005, que constituye un instrumento para identificar las señales e indicios de violencia familiar por parte de los médicos del sector salud y establece los criterios de inclusión para brindar el servicio de atención.

De esta manera, se dio respuesta a los compromisos internacionales adquiridos para atender la equidad de género. Sin embargo, la responsabilidad de la incorporación de la perspectiva y de la equidad de géneros no le corresponde exclusivamente al INMUJER, sino que se pretende transversalizar en todos los ámbitos y niveles de las políticas públicas; que todas las instancias gubernamentales, empresariales y civiles integren la perspectiva de género en el diseño, planeación, ejecución y evaluación de sus programas.

## REFLEXIONES SOBRE LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES NACIONALES DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

La Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer constituyó el primer peldaño para comprometer a los países miembros a profundizar y atender el tema de la equidad entre hombres y mujeres. En nuestro país se han logrado avances significativos en la creación de mecanismos institucionales para instaurar la igualdad de oportunidades sociales, económicas, políticas, laborales, educativas, culturales y de salud entre mujeres y hombres, lo cual constituye un paso más hacia la equidad.

El compromiso internacional adquirido corresponde a la transversalización de la perspectiva de género en todas las instituciones, las políticas, los procesos de planificación y de adopción de decisiones y en la ejecución de políticas para impulsar la equidad de género en los diversos ámbitos de la administración pública, tanto federal como estatal y municipal. En específico, la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer establece tres objetivos estratégicos para alcanzar la equidad entre hombres y mujeres: 1) crear mecanismos nacionales y órganos

gubernamentales para el adelanto de la mujer, 2) integrar la perspectiva de género en las legislaciones, políticas, programas y proyectos estatales y 3) difundir datos e información destinados a la planificación y a la evaluación desglosados por sexo.

En relación con el primer objetivo de crear mecanismos nacionales y órganos gubernamentales para el adelanto de la mujer con mandatos y atribuciones definidos con claridad, con disponibilidad de recursos propios, autonomía técnica y de gestión para el desempeño de la política de género, la creación del INMUJER, así como los 32 Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas, dan respuesta a esta demanda, con lo cual se reconoce que la voluntad política y las disposiciones efectuadas coinciden con los compromisos adquiridos y ratificados en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer. A su vez, se crearon dos mecanismos particulares orientados a evitar, curar, condenar y eliminar la violencia que limita el adelanto de la mujer: el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y el Observatorio de Medios del Instituto Nacional de las Mujeres.

En relación con el segundo objetivo de integrar la perspectiva de género en las legislaciones, políticas, programas y proyectos estatales, se han logrado progresos importantes para respaldar el trabajo legislativo desde la perspectiva de género y de los derechos humanos, como lo son el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género y la Comisión de Equidad de Género de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados. Uno de los principales logros alcanzados a partir de estos mecanismos institucionales fue la aprobación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), que son dispositivos jurídicos significativos que fundamentan legislativamente el camino hacia la equidad.

Por último, el tercer objetivo, relativo a la difusión de datos e información desglosada por sexo, se estipula de manera transversal en los planes nacionales y sectoriales la investigación y el desglose de la información por sexo como parte de los objetivos esenciales en todos los ámbitos de intervención. Asimismo, se creó el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM), el cual integra información sobre las causas, la frecuencia y las consecuencias de la violencia, derivada de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la Secretaría de Desarrollo Social, la Procuraduría General de la República, el Instituto de Desarrollo Integral de la Familia, el Consejo Nacional para Prevenir

la Discriminación y el Mecanismo para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas.

Al considerar la responsabilidad que México adquirió con relación a los tres objetivos estratégicos para alcanzar la equidad entre hombres y mujeres, en específico en el ámbito de los mecanismos institucionales que establece la Plataforma de Acción, se evidencia un resultado favorable al crear los mecanismos institucionales y expresar la voluntad política para alcanzar la equidad entre hombres y mujeres. En este sentido, el compromiso acordado en el nivel internacional y ratificado en el nivel nacional se ha cumplido con cabalidad al orientar las acciones hacia un estado más equitativo.

No obstante, el proceso para alcanzar la equidad de género en todos los ámbitos de la Administración Pública Federal es arduo y gradual; requiere no sólo voluntad política, sino también acciones específicas para corregir las desventajas iniciales de las mujeres, lo cual implica la integración de varias disposiciones, como la igualdad de oportunidades, la acción positiva como estrategia política, la paridad y los cambios estructurales en las relaciones de género. Por estas razones, la Plataforma de Acción plantea acciones específicas para corregir las desventajas iniciales de las mujeres, que se plasman en el Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género en la Administración Pública Federal y el programa PROIGUALDAD; ambos representan estrategias de intervención pública para generar igualdad de condiciones desde el inicio.

De igual manera, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres contribuye a generar igualdad de oportunidades y pretende eliminar las situaciones de discriminación que se producen entre la población. Bajo esta línea, las disposiciones proyectadas plantean un logro para construir una sociedad más equitativa entre hombres y mujeres. En este sentido, la responsabilidad asumida en el nivel internacional y revalidada en el nivel nacional se ha cumplido de modo adecuado al instaurar acciones que permiten alcanzar la equidad.

A pesar de los mecanismos institucionales creados, la voluntad política y las estrategias de acción pertinentes para alcanzar la equidad entre mujeres y hombres, todavía no se logra el objetivo, es decir, aún persisten situaciones de iniquidad entre hombres, mujeres, niños, niñas, adultos mayores, indígenas, migrantes y discapacitados. Las razones por las cuales continúa la desigualdad son variadas y trastocan diversos ámbitos y escenarios; ya sea desde el diseño, la planeación y la ejecución de los programas, la existencia de vacíos en la legislación y la duplicidad

en ésta, la falta de presupuesto, hasta cuestiones de gestión y administración, entre otras. Así lo puntualiza el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, que expone inconsistencias entre el diseño y la presentación de los programas sectoriales, institucionales y especiales.

Un ejemplo representativo de la falta de consistencia en el diseño, planeación e implementación de planes y programas atañe a que tanto el PND 2007-2012, los programas sectoriales e institucionales, como los programas específicos de las diversas secretarías fueron elaborados, en su mayoría, de manera previa al PROIGUALDAD. El PROIGUALDAD 2008-2012, que representa el programa rector en materia de transversalización de la perspectiva de género, fue publicado en julio de 2008, mientras que el PND 2007-2012 se presentó en mayo de 2007 (CEAMEG, 2008). Las implicaciones de que el PROIGUALDAD 2008-2012 surgiera después del PND 2007-2012 y los demás programas tienen que ver con que el diseño y la inclusión de la perspectiva de género en las políticas, planes y programas actuales no incluían el análisis de impacto diferencial que involucra dicha perspectiva, por lo que su admisión quedó pendiente para los siguientes planes y programas.

Del mismo modo, los recursos destinados para las mujeres en el Presupuesto de Egreso de la Federación 2008 presentan requerimientos que no fueron propuestos dentro de las estrategias contempladas por las instancias. Así, la incorporación de la perspectiva de género por parte de algunas instituciones se debió al compromiso político en particular, que en muchas ocasiones sucedió con el mismo personal, sin capacitación y bajo las mismas características estructurales con las que se venía funcionando (CEAMEG, 2008). Es por ello que algunas instancias aún no han implementado la perspectiva de género en sus estrategias de acción aplazando y limitando los resultados.

En el marco legislativo, las reformas e iniciativas de ley correspondientes a la protección y dignificación de la mujer representan logros significativos para vivir en una sociedad más equitativa. No obstante, todavía queda mucho por hacer, ya que el propósito de garantizar la equidad desde el ámbito legal no ha sido suficiente. Existen diversos ámbitos de la vida social, laboral, cultural, económica que requieren modificaciones y reformas de la ley. Un ejemplo de ello es la aplicación de la LGAMVLV; en el reglamento en que se estipula la articulación de las instancias federales para la aplicación de la ley hay vaguedades porque no precisa los alcances del INMUJER para promover y vigilar su cumplimiento; la responsabilidad recae en la Secretaría Técnica del Sistema, pero no tiene funciones de autoridad en el

organigrama de la Administración Pública Federal, debido a que es un organismo descentralizado normativo. No obstante, la incipiente aplicación de la LGAMVLV representa la acumulación de esfuerzos para enfrentar la violencia de género contra las mujeres (CEAMEG, 2008).

Con respecto de la prevención de la violencia contra la mujer instituida en el reglamento de la LGAMVLV, se señala cómo deben operar las acciones y los modelos de prevención a implementar. Sin embargo, en el reglamento existen conceptos que no están inscritos dentro de la LGAMVLV, como el significado de “acciones disuasivas” y “desaliento de prácticas violentas”, por lo que estas ausencias permiten imprecisiones y generan de algún modo vulnerabilidad en la mujer. De igual forma, existen conceptos como “reducción” o “disminución” de la violencia contra las mujeres como principales propósitos, en vez de pronunciar la completa anulación de ésta. Tal diferencia en los objetivos sustanciales tiene dos implicaciones importantes: por un lado, estipula que la mujer puede vivir con cierto grado de violencia, mientras sea reducida o moderada; por el otro lado, trasciende en la construcción de un estado de derecho a favor de las mujeres y las niñas que pudiera reivindicarles el derecho constitucional y los valores de igualdad, libertad y democracia (CEAMEG, 2008).

En relación con la Atención Médica de la Violencia Familiar, la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005 constituye un avance significativo en la atención y tratamiento de la violencia familiar. Este documento certifica la presencia de alguna manifestación de violencia hacia la mujer y puede ser utilizada como prueba precedente, pero si la víctima no inicia un proceso de demanda, ya sea por temor, amenazas, castigos, chantajes, o por otro motivo, la NOM-046-SSA2-2005 queda solamente como un antecedente, limitando su eficacia y permitiendo que continúe la violencia sin injerencia alguna.

Un tema importante y ausente en las reformas de la ley es la despenalización del aborto. Es en el Distrito Federal el único lugar donde se ha logrado despenalizar<sup>14</sup> y se permite a solicitud de la mujer durante las primeras doce semanas de embarazo (Collado *et al.*, 2008). Pero esta ley sólo corresponde al Distrito Federal; las mujeres que viven en los 31 estados del país que por diversos motivos no desean continuar con el embarazo permanecen sin protección, sin servicio de salud y no están protegidas en su dignidad e integridad física y social dado el carácter penal del aborto.

<sup>14</sup> Abril de 2007.

Otro ejemplo de la ausencia de reformas e iniciativas de leyes para la protección de la mujer son los casos de hostigamiento y acoso sexual. En el Código Penal Federal<sup>15</sup> se establece como sanción multas o la destitución del cargo si el autor es servidor público, pero sólo es punible si se demuestra claramente que causó perjuicio o daño. Pero, en ambos casos, el abuso del poder coarta la libertad de la víctima para demandar, lo cual da por resultado que en gran cantidad de ocasiones quede impune y en silencio.

Es trascendental reconocer el papel exclusivo del Estado para construir leyes que orienten y encaucen la equidad en nuestro país. Esta herramienta es un mecanismo clave para impulsar el desarrollo de una sociedad equitativa y justa al sentar las bases normativas de lo permitido y lo no aprobado socialmente. Por esta razón, un imperativo es la elaboración y reestructuración del marco legal que rige a nuestra sociedad para eliminar los espacios y las imprecisiones por las cuales se infringe la ley y se mantiene la discriminación.

Por último, en relación con la investigación dispuesta dentro de la Plataforma de Acción, que se refleja en la difusión de la información y de los datos desglosados por sexo, a pesar de que está estipulada de manera transversal en los planes nacionales y sectoriales en todos los ámbitos de intervención, la investigación se centra en las causas, la frecuencia y las consecuencias de la violencia contra la mujer, por lo que quedan ausentes temas como la investigación relativa al trabajo no remunerado y su contribución a la economía, las diferentes formas de trabajo y el empleo parcial de la mujer, los métodos de medición del desempleo, así como investigaciones relativas a la discriminación de la mujer, niña, joven, adulta, adulta mayor; indígena, discapacitada, migrante, entre otros.

## CONCLUSIONES

En todo el país, la voluntad política de alcanzar la equidad entre mujeres y hombres se ha orientado a realizar acciones que promuevan la integración de la perspectiva de género en la administración pública; comenzó en la legislación como fundamento normativo y después se instituyó a través de mecanismos gubernamentales. A partir de estos hechos, diversas instituciones de la administración pública han realizado acciones para integrar la perspectiva de género en sus planes, programas y estrategias de acción, tanto nacionales como estatales y municipales.

<sup>15</sup> Artículos 259 y 260.

Al comparar el compromiso internacional adquirido para alcanzar la equidad entre hombres y mujeres y las acciones realizadas por el gobierno para concretar dicho objetivo, encontramos congruencia y consistencia entre ambos. La creación de mecanismos institucionales nacionales, la instauración de leyes y la voluntad política para alcanzar la equidad presentan un avance importante y la base para posteriores intervenciones. Sin embargo, para alcanzar la equidad entre hombres, mujeres, niños, niñas, adultos mayores, indígenas, migrantes y discapacitados se requiere mayor esfuerzo, coordinación y coherencia entre las disposiciones e instituciones, ya que, a pesar de estos decretos para alcanzar la equidad y eliminar la discriminación, aún no se ha conseguido una transformación significativa en la disposición y el acceso a los recursos, a las oportunidades de desarrollo, al poder, a los beneficios de la seguridad social, a la salud, a la satisfacción de necesidades e intereses, a la vida sin violencia y a la libertad en la toma de decisiones por parte de las mujeres.

En México está presente el compromiso internacional y la responsabilidad de brindar una sociedad equitativa, así como las estrategias para incorporar la perspectiva de género en la Administración Pública Federal. Sin embargo, el proceso se encuentra en su fase inicial; todavía se requiere transformar el marco legal para eliminar los espacios y las imprecisiones por las cuales se infringe la ley y se mantiene la discriminación; realizar estrategias que favorezcan la igualdad de oportunidades, implementar acciones positivas para eliminar la desventaja inicial; establecer la paridad en la participación de hombres y mujeres en las instituciones políticas, sociales, administrativas y judiciales que nos permitirían alcanzar la equidad entre hombres y mujeres.

## REFERENCIAS

- Acuerdo Nacional por la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2007) [en línea]. Senado de la República. Disponible en: [www.senado.gob.mx/comisiones/LX/.../content/acuerdos/docs/1.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/.../content/acuerdos/docs/1.pdf) [consultado: 2010, mayo 14].
- ASTELARRA, J. (2004). "Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina". Santiago de Chile: CEPAL (Serie Mujer y Desarrollo, 57).
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (s/f). Disponible en: [http://www3.diputados.gob.mx/...centros\\_de\\_estudio/](http://www3.diputados.gob.mx/...centros_de_estudio/)

- COLLADO, M. E. *et al.* (2008). "Embarazo no deseado y aborto en adolescentes: Un reto y una responsabilidad colectiva". *Género y Salud en Cifras*, 6(2): 17-30.
- Comisión de Equidad de Género (s/f). Cámara de Diputados. Disponible en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/008\\_comisioneslx/001\\_ordinarias/015\\_equidad\\_y\\_genero](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/015_equidad_y_genero) [consultado: 2009, octubre 5].
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (s/f). Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/>
- Comisión Social y Jurídica de la Mujer (s/f). Naciones Unidas. [www.un.org/womenwatch/daw/csw/.../SP-CSW-backgroundunder.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/.../SP-CSW-backgroundunder.pdf)
- Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria (2008). Disponible en: <http://www.conar.org.mx/> [consultado: 2010, junio 23].
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2010) [en línea]. Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> [consultado: 2010, mayo 14].
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (s/f) [en línea]. Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm> [consultado: 2010, agosto 17].
- Instituto de Estudios Jurídico-Sociales de la Mujer (1995). Disponible en: <http://www.indesomujer.org.ar/> [consultado: 2010, junio 6].
- Inmujeres (Instituto Nacional de las Mujeres) (s/f). Disponible en: <http://www.inmujeres.gob.mx/> [consultado: 2009, octubre 5].
- Inmujeres (Instituto Nacional de las Mujeres) (s/f). Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género en la Administración Pública Federal [en línea]. Instituto Nacional de las Mujeres. Disponible en: [http://www.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download100564.pdf](http://www.inmujeres.gob.mx/documentos_download100564.pdf) [consultado: 2009, octubre 5].
- Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2009) [en línea]. Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf> [consultado: 2010, junio 6].
- Ley General para la Igualdad de Mujeres y Hombres (2006) [en línea]. Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LGIMH.doc> [consultado: 2010, junio 6].
- Ley de Planeación (2011) [en línea]. Cámara de Diputados. Disponible en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf) [consultado: 2013, junio 6].
- Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (s/f) [en línea]. Cámara de Diputados. Disponible en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/88.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/88.pdf) [consultado: 2012, junio 6].

- Ley Federal de Radio y Televisión (2009) [en línea]. Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/114.pdf> [consultado: 2013, junio 23].
- Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSAI-1999 (2000) [en línea]. Secretaría de Gobernación. Disponible en: <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/190ssa19.html> [consultado: 2010, junio 11].
- Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005 (2005) [en línea]. Secretaría de Gobernación. Disponible en: [www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/.../VIOLE1B.PDF](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/.../VIOLE1B.PDF) [consultado: 2010, junio 11].
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (s/f) [en línea]. Presidencia de la República. Disponible en: <http://pnd.presidencia.gob.mx/> [consultado: 2013, septiembre 5].
- Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 (s/f) [en línea]. Presidencia de la República. Disponible en: <http://pnd.presidencia.gob.mx/> [consultado: 2010, septiembre 5].
- Programa Proigualdad (2008-2012) (s/f) [en línea]. Instituto Nacional de las Mujeres. Disponible en: [http://www.generoysaludreproductiva.salud.gob.mx/descargar/biblioteca/ig/Proigualdad\\_2008\\_-\\_2012\\_.pdf](http://www.generoysaludreproductiva.salud.gob.mx/descargar/biblioteca/ig/Proigualdad_2008_-_2012_.pdf) [consultado: 2013, mayo 14].
- Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2007) [en línea]. Cámara de Diputados. Disponible en: [http://www.archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/ceameg/.../2\\_20.pdf](http://www.archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/.../2_20.pdf) [consultado: 2010, junio 11].