



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO EN POLÍTICAS PÚBLICAS. ESTUDIO COMPARADO
DEL DISEÑO DE LAS ESTRATEGIAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y BARCELONA.**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA

ANTONIA NÁJERA PÉREZ

TUTOR

DRA. ANA GABRIELA BUQUET CORLETO

CENTRO DE INVESTIGACIONES

Y ESTUDIOS DE GÉNERO, UNAM

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD.MX., MARZO DE 2021



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y DISEÑO METODOLÓGICO.....	9
1.2 LAS DIMENSIONES TÉCNICA Y POLÍTICA DE LA TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO.	9
1.1.1 Desigualdad entre mujeres y hombres: problema público y respuesta estatal desde un enquadre histórico	9
1.1.2 Elementos teórico-conceptuales en torno a la transversalidad de género.....	14
1.1.3 Modelos de igualdad de género	20
1.1.4 Las dimensiones técnica y política de la transversalidad de género.....	26
1.1.5 Despolitización de la transversalidad de género.....	32
1.1.6 Integracionismo	36
1.1.7 Importancia de los instrumentos de promoción de cambio cultural	39
1.2 DISEÑO METODOLÓGICO	41
1.2.1 Objetivos y preguntas de investigación	41
1.2.2 Estructura de la investigación.....	42
1.2.3 Recolección y tratamiento de información	46
CAPÍTULO II. MARCO GENERAL DE LAS ESTRATEGIAS DE TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO DE BARCELONA Y LA CIUDAD DE MÉXICO	52
2.1 BARCELONA	52
2.1.1 El gobierno y la administración pública de Barcelona	52
2.1.2 Marco normativo de las políticas de igualdad de género en Barcelona	59
2.1.3 Atribuciones y responsabilidades para la transversalidad de género del Ayuntamiento de Barcelona	63
2.1.4 Marco general para la transversalidad de género del Ayuntamiento de Barcelona en el periodo 2015-2019.....	66
2.2 CIUDAD DE MÉXICO	71
2.2.1 El régimen de gobierno y administración de la Ciudad de México.....	71
2.2.2 Marco normativo para las políticas de igualdad de género en la Ciudad de México	77
2.2.3 Atribuciones y responsabilidades del Gobierno de la Ciudad de México para la transversalidad de género	81
2.2.4 Marco general para la estrategia de transversalidad de género del gobierno de la Ciudad de México en el periodo 2015-2019	83
CAPÍTULO III. ANÁLISIS COMPARADO DEL DISEÑO DE ESTRATEGIAS DE TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y BARCELONA.....	90
3.1 EL MODELO DE IGUALDAD DE GÉNERO DE LAS ESTRATEGIAS	90
3.1.1 Análisis del mandato de transversalidad de género del Ayuntamiento de Barcelona en la administración 2015-2019	91
3.1.2 Análisis del mandato de transversalidad de género de la estrategia del Gobierno de la Ciudad de México 2013-2018	93
3.1.3 Tendencias de los modelos de igualdad de género de las estrategias.....	95
3.2 INSTRUMENTOS TÉCNICOS DE TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO	97
3.2.1 Sistemas de información y datos	97

3.2.2	Procesos de políticas con objetivos de igualdad de género y/o perspectiva de género	103
3.2.3	Especialización técnica en género	111
3.3	INSTRUMENTOS POLÍTICOS DE TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO	116
3.3.1	Participación de ciudadana de mujeres y sus movimientos en las políticas públicas.....	117
3.3.2	Igualdad de género en la ocupación de puestos de la administración pública.....	128
3.3.3	Mecanismos de promoción de cambio cultural en la administración pública	131
CAPÍTULO IV. TENDENCIAS DEL DISEÑO Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DE LAS ESTRATEGIAS DE TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO DE BARCELONA Y LA CIUDAD DE MÉXICO		136
4.1	EL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA DE TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA: PRINCIPALES HALLAZGOS	136
4.1.1	Fortalezas y debilidades de la dimensión técnica	136
4.1.2	Fortalezas y debilidades de la dimensión política	140
4.1.3	Correspondencia del Modelo de Igualdad de Género con los instrumentos técnicos y políticos de transversalidad	143
4.2	EL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA DE TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO EN EL GOBIERNO DE CIUDAD DE MÉXICO: PRINCIPALES HALLAZGOS	144
4.2.1	Fortalezas y debilidades de la dimensión técnica	144
4.2.2	Fortalezas y debilidades de la dimensión política	148
4.3	CONCLUSIONES: EL POTENCIAL DE LAS ESTRATEGIAS DE TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y BARCELONA PARA RECONFIGURAR EL MAINSTREAM DE LAS POLÍTICAS	153
4.3.1	La estrategia del Ayuntamiento de Barcelona	153
4.3.2	La estrategia del Gobierno de la Ciudad de México.....	157
BIBLIOGRAFÍA.....		162
ANEXO 1		168
ANEXO 2		170

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Horizontalidad y arraigo en la transversalidad de género.	19
Gráfico 2. Despolitización de la transversalidad de género.....	38
Gráfico 3: El régimen de gobierno municipal de Barcelona.....	53
Gráfico 4: Gabinete político de la administración pública de Barcelona Ayuntamiento de 2015-2019	57
Gráfico 5: Gabinete ejecutivo de la administración pública de Barcelona (2015-2019).	58
Gráfico 6: Marco normativo de las políticas de igualdad de género en Barcelona	62
Gráfico 7: El régimen de gobierno de la Ciudad de México	72
Gráfico 8: Estructura de la administración pública de la Ciudad de México	75
Gráfico 9: Marco normativo de las políticas de género por niveles de gobierno	81

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Modelos de igualdad de género	25
Tabla 2. Instrumentos técnicos de transversalidad de género en las políticas	28
Tabla 3. Total de funcionarios públicos del Ayuntamiento de Barcelona.....	59
Tabla 4: Marco normativo para la transversalidad de género en Barcelona.....	66
Tabla 5: Documentos de diseño de la transversalidad de género en Barcelona 2015-2019	68
Tabla 7: Marco normativo para la transversalidad de género en la Ciudad de México.....	83
Tabla 8: Documentos de diseño de la transversalidad de género en la Ciudad de México 2013-2019..	86
Tabla 9: Sistemas de información y datos	102
Tabla 10: Procesos de políticas con objetivos de igualdad de género y/o perspectiva de género	110
Tabla 11: Modelos organizativos de las Unidades de Igualdad Sustantiva de la CDMX	113
Tabla 12: Especialización técnica en género	115
Composición del Consejo de Mujeres de Barcelona	117
Tabla 13. Participación de ciudadana de mujeres y sus movimientos en las políticas públicas.....	127
Tabla 14: Igualdad de género en la ocupación de puestos de la administración pública.....	131
Tabla 15: Mecanismos de promoción de cambio cultural en la administración pública	135

INTRODUCCIÓN

Durante las primeras décadas del Siglo XXI, el papel de las políticas públicas ha cobrado especial relevancia para las sociedades y los gobiernos democráticos que buscan incidir en la garantía de la igualdad entre mujeres y hombres. Con el objeto de lograr una igualdad real o material entre unas y otros, las medidas gubernamentales han pasado del reconocimiento de la igualdad legal, al desarrollo de políticas públicas concretas que buscan acelerar el cierre de brechas de desigualdad en distintos ámbitos de la vida, en un primer momento, mediante programas específicos de igualdad de oportunidades y de acciones afirmativas para mujeres y, más recientemente, a partir de la introducción la perspectiva de género en el conjunto de políticas regulares de la administración pública y sus respectivos programas, mediante la transformación de sus procesos técnicos y políticos. Esta investigación versa sobre este último tipo de medidas de política pública, conocida como transversalidad de género o *gender mainstreaming*.

La transversalidad de género surge en el ideario político global a finales del Siglo XX como crítica al modelo sectorial de las políticas de igualdad de género (igualdad de oportunidades, acciones afirmativas, etc.) las cuales se habían estado concibiendo como responsabilidad exclusiva de los llamados *institutos de las mujeres*. Si bien es claro que las políticas focalizadas en mujeres tienen un efecto significativo para la igualdad material, tangible, en la medida en que consideran en mayor o menor medida la observancia de necesidades e intereses de las mujeres (vinculadas, a sus diferencias sexuales y condiciones de género), lo cierto es que la visión sectorial de las políticas no termina por resolver el problema de desigualdad de género, cuyo carácter no es simple o aislado, sino estructural y sistemático, y requiere por tanto de toda la maquinaria gubernamental para ser atendido de forma eficiente.

Con la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), la transversalidad de género se configura como una nueva propuesta para el abordaje del problema estructural y sistémica de la desigualdad de género, haciendo hincapié no sólo en la responsabilidad compartida de toda la administración pública y, en general, de todas las autoridades públicas en el logro y garantía de la igualdad de género, sino de manera especial, en la repercusión de estas en la generación y reproducción de la propia desigualdad, a través de acciones y omisiones en sus de políticas y servicios, los cuales si bien pueden observarse neutros y universales, generalmente contienen un sesgo de género que genera impactos diferentes para hombres y mujeres, generalmente en perjuicio de estas últimas. El sesgo de género de las políticas públicas da lugar al mantenimiento de las instituciones que sirven de base y estructura a la desigualdad de género.

Este punto es especialmente relevante porque desplaza la idea de que la transversalidad de género es solamente la ampliación de actores con obligaciones para la implementación y el desarrollo de acciones de política pública para mujeres (horizontalidad), en cambio, el énfasis se pone en la transformación real de los procesos de las políticas regulares o comunes de los distintos órganos de la administración pública -que es donde tiende a ubicarse el sesgo de género-, con el objeto de cambiar la corriente principal (*mainstream*) de tales políticas, que es ciega al género, por una con perspectiva de género, y con ello evitar los impactos contraproducentes para la igualdad. Esta investigación se centra en esta última concepción de la transversalidad de género, relacionada con la acepción anglosajona *gender mainstreaming*.

Las estrategias de transversalidad de género han comenzado a desarrollarse por las administraciones públicas de forma paralela a las políticas específicas para mujeres operadas tanto por los órganos o institutos de las mujeres, como, de manera compartida, por algunos órganos de la administración pública. Sus medidas descansan en el cambio y transformación de los propios procesos de políticas y la cultura de las administraciones públicas, moviéndose en dos sentidos: desde una dimensión técnica y desde una dimensión política.

Mientras la dimensión técnica o de proceso de proceso técnico se relaciona con la inclusión de la perspectiva de género en los procesos como la planeación, presupuestación, evaluación, etc., mediante el análisis y evaluación de los impactos de las políticas en mujeres y hombres, apoyándose de la generación y tratamiento de datos e información, la creación de las llamadas *unidades de género*, capacitación técnica específica, etc., la dimensión política o de proceso político apunta hacia la apertura a la participación e incidencia real de mujeres en la toma de decisiones públicas, tanto al interior de los órganos de la administración pública, como mediante mecanismos de participación ciudadana individual y colectiva de mujeres, cuyas voces, en ambos casos, han sido mermadas en la esfera pública por la propia desigualdad de género.

Cabe destacar, además, que las transformaciones en los procesos técnicos y políticos de las políticas públicas se detonan no solo mediante ejercicios de racionalidad administrativa, sino que tienen como base discursos políticos particulares en torno a la (des)igualdad de género. En este sentido, la transversalidad de género descansa sobre modelos de igualdad de género particulares ubicables dentro de los llamados “mandatos”, que son objetivos y perspectivas en relación al problema público en que se atiende, la respuesta que se brinda y los impactos que se esperan.

Los modelos de igualdad de género han estado anclados al desarrollo histórico de políticas de igualdad de género y generalmente han sido influidos por las agendas políticas de vertientes particulares del movimiento feminista, como la vertiente liberal, que dando énfasis a una concepción binaria del género ha promueve la igualdad legal y la igualdad de oportunidades para las mujeres, la vertiente radical, que sin dejar la concepción binaria de género promueve el desarrollo de espacios de y para mujeres, así como la defensa de sus características, intereses y necesidades sin intentar homologarlos al universal masculino, sino distinguiéndolos y reivindicándolos; y por último, una vertiente posmoderna, que trastoca el binarismo del género e intenta cuestionar la implicación multilateral y continua de ciertas formas de opresión (raciales y de clase) y desigualdades (identidad de género, pertenencia nacional, edad, etc.). En la práctica, las políticas públicas generalmente incluyen más o menos elementos de estos modelos de igualdad mencionados, aunque principalmente se han caracterizado por la combinación de los enfoques liberal y radical, de forma que se han desarrollado mecanismos e instrumentos de igualdad legal, y de igualdad de oportunidades y acciones afirmativas para mujeres.

El estudio que realizo a continuación aborda de forma comparada el diseño de las estrategias de transversalidad de género de los gobiernos locales de la Ciudad de México y Barcelona, en los periodos correspondientes a la administración de Miguel Ángel Mancera (2013-2018), en el caso de la Ciudad de México, y en el caso de Barcelona, el primer periodo de Ada Colau como alcaldesa (2015-2019).

El objetivo general es analizar y contrastar el diseño de las estrategias desde las dimensiones técnica y política, para conocer el tipo de transversalidad de género que se desarrolla en cada contexto, así como las áreas de oportunidad que dentro del mismo puede suponer su desarrollo para la transformación de la corriente principal de las políticas. En este sentido, los objetivos específicos son: 1) Determinar las fortalezas y debilidades de cada una de las estrategias en los ámbitos técnico y político, así como las diferencias y similitudes entre cada una, identificando riesgos de despolitización operativa; 2) Ubicar la correspondencia entre el marco discursivo sobre el que descansa cada estrategia y el conjunto de instrumentos técnicos y políticos de transversalidad; y 3) Determinar las áreas de oportunidad del diseño de cada estrategia para reconfigurar el *mainstream* de las políticas desde la perspectiva de género.

La investigación busca abonar a la generación de conocimiento científico en torno a la cada vez más demandada inclusión del género como categoría política y variable de análisis en las políticas públicas. El estudio permitirá demostrar la existencia de una variedad de formas y contenidos con que puede concebirse la transversalidad de género y las implicaciones políticas que ello puede tener para la igualdad. Si bien no se abandona el referente de *las políticas de igualdad de género*, el análisis y las conclusiones

giran en torno a la inclusión del *género en las políticas*, intentando transformar el paradigma que ubica al problema público de la desigualdad de género y su tipo de respuesta pública-gubernamental desde un ámbito exclusivamente sectorial o temático.

Cabe destacar, además, que el estudio parte del reconocimiento de algunas situaciones problemáticas evidenciadas por parte de los movimientos contemporáneos de mujeres, la primera de ellas, la percepción generalizada de una constante despolitización de las demandas de los movimientos de mujeres y feministas al ingresar a la agenda de gobierno e institucionalizarse como políticas públicas, la segunda, vinculada con la anterior, el hecho de que las políticas tomen en cuenta una concepción rígida del género, generalmente basada en un discursos que pueden invisibilizar el carácter estructural de la desigualdad y las condiciones e intereses de género de las mujeres (diferencias), pero también la propia complejidad de esa desigualdad, que se encuentra entrecruzada o interseccionada por otras formas de opresión como la raza, la clase social, y vinculada a condiciones como la edad, la identidad de género, la preferencia sexual y la pertenencia nacional, entre otras.

Estos elementos son sumamente relevantes a la hora de tratar un tema como la transversalidad de género, una estrategia gestada dentro del proceso de gobernanza global de los feminismos y cuyo fin último reside justamente en la transformación estructural de la desigualdad. Por esta razón, el estudio incorpora una *dimensión política de la transversalidad de género*, donde no solo se analiza el contenido político-instrumental (canales institucionales para la incidencia y participación de las mujeres y sus movimientos en la toma de decisiones públicas), sino donde también cobra importante valor el elemento discursivo, en la medida en que los modelos de igualdad de género producen marcos de entendimiento político sobre lo que se busca atender y lograr, pero también, y más importante, sobre cómo se pretende hacerlo. De ahí que un discurso que no se vea correspondido con en el desarrollo de instrumentos transversales corra el riesgo de reducirse a una carta de buenos deseos sin trascendencia política real sobre la desigualdad entre mujeres y hombres.

En cuanto a los casos seleccionados para la comparación, se trata de dos gobiernos locales iberoamericanos que, si bien tienen estructuras distintas, cuentan con administraciones públicas de corte democrático y con responsabilidades explícitas para desarrollar políticas de igualdad de género y transversalizar el género en sus políticas. Ambos gobiernos destacan en sus respectivos contextos nacionales por ser pioneros en la implementación de políticas en favor de los derechos humanos de mujeres y la población LGBT, además, en ambos casos se presenta una amplia y activa participación

social de mujeres en la vida pública, lo cual resulta ser una condición favorable para asegurar la politización de la estrategia.

La comparación de ambas estrategias permitirá mostrar la diversidad de formas y contenidos que puede adquirir la transversalidad de género en contextos locales, así como ubicar buenas prácticas potenciales que puedan ser adoptadas por otros gobiernos locales y adaptadas a marcos institucionales particulares.

El contenido de esta tesis de maestría se despliega a lo largo de cuatro capítulos, el Capítulo I, que incluye el *Marco teórico y diseño metodológico* para el análisis de diseño comparado, el Capítulo II donde se ubican las particularidades de cada gobierno y administración pública dentro del *Marco general de las estrategias de transversalidad* en términos de obligaciones, propósitos, horizontalidad y actores a cargo, el Capítulo III que contiene propiamente el *Análisis comparado de diseño desde las dimensiones técnica y política*, y el Capítulo IV, donde pueden ubicarse el *Resumen de hallazgos y conclusiones* de la investigación.

Por último, es importante destacar que para la elaboración de esta tesis de maestría se partió de estudios exploratorios realizados a raíz de la estancia de investigación en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, España, con la tutoría de la Doctora Tania Verge Mestre, durante la cual fue posible realizar acercamientos con la directora del Departamento de Transversalidad de Género del Ayuntamiento de Barcelona, Sonia Ruiz García, la ex presidenta del Instituto de las Mujeres de Cataluña, Marta Selva Masoliver y el Jefe de Servicio de Políticas de Igualdad de Género de Cataluña, Esteve Llitra Virgil.

De igual forma, previo a la realización de la estancia de investigación también fue posible establecer contacto presencial en la Ciudad de México con Balbina Hernández Alarcón, la extitular de la -ahora extinta- Coordinación de Fomento y Concertación de Acciones del Instituto de las Mujeres, con Gabriela Rodríguez Ramírez, titular de la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México –en ese entonces próxima a tomar el cargo-, así como con las ex titulares de las Unidades de Igualdad Sustantiva de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC) y el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX), ambos del Gobierno de la Ciudad de México.

Estos acercamientos coadyuvaron a definir la línea de investigación de esta tesis de maestría, así como delimitar la comparación que se realiza en las páginas siguientes. Sin embargo, por motivos metodológicos vinculados a transformaciones del objeto de estudio y la no disponibilidad de información comparada sobre variables específicas, la investigación se restringe exclusivamente al análisis documental del diseño de las estrategias de ambos gobiernos locales.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y DISEÑO METODOLÓGICO

1.2 Las dimensiones técnica y política de la transversalidad de género.

1.1.1 Desigualdad entre mujeres y hombres: problema público y respuesta estatal desde un encuadre histórico

La desigualdad entre mujeres y hombres ha pasado de forma paulatina de ser una condición social naturalizada a ser un problema público complejo que exige la atención estatal desde diferentes esferas de intervención. El tratamiento político, social y conceptual de tal problema público ha estado influido por un gran número de hechos políticos, sociales, económicos y culturales, así como de actores que pueden situarse desde una dimensión histórica. De la misma manera, su abordaje ha tenido variaciones considerables, siendo las políticas públicas la forma prototípica de intervención, dado su potencial para generar cambios materiales en las dinámicas de desigualdad, a partir de medidas de igualdad de acceso a derechos (medidas de igualdad de trato legal), acciones de atención y compensación para grupos desfavorecidos (políticas específicas para mujeres) y cambios en las estructuras e instituciones que reproducen las desigualdades (transversalidad de género).

Las políticas públicas para la igualdad entre mujeres y hombres, incluida su vertiente de transversalidad de género, han sido gestadas desde un ambiente internacional, a través de distintos órganos, mecanismos e instrumentos jurídicos globales y regionales, apoyados en discursos estratégicos cada vez más complejos derivados de la doctrina de los derechos humanos y los movimientos sociales de mujeres.

Si bien la agenda de género ha ido configurándose desde los años 50's con el impulso de iniciativas a favor de la igualdad legal entre mujeres y hombres, alcanzó un posicionamiento mayor en los años 80's y 90's como resultado de las dinámicas globalizadoras que incidieron en la conformación de redes de políticas interconectadas en los niveles internacional, nacional y local.

Como afirma Sylvia Walby (2005), las políticas de igualdad entre mujeres y hombres, se sitúan dentro del desarrollo de las políticas globales transnacionales, de formas multilaterales de gobernanza como las Naciones Unidas y la política transnacional de la Unión Europea, también en el desarrollo de diversos discursos globales de derechos humanos que trascendieron las fronteras nacionales, con resultados dispares al articularse con las diferencias de cada país (p. 339).

Si bien desde los años 70's el auge de los movimientos sociales, entre ellos, el feminismo, cobraron fuerza en algunas partes del mundo, estos lograron adquirir mayor fuerza en recursos y conocimiento hasta la década de los 90's, formalizándose como organizaciones civiles más sólidas, con lo cual también se fortaleció el movimiento, ampliando el margen de actores que incidían sobre la agenda política a todos los niveles. Sobre este proceso de gobernanza Sonia Álvarez (2001) recalca que, es a causa de la globalización que el campo de acción de las feministas (y de las mujeres que empezaron a autodenominarse como tales) se descentró, alcanzando cada vez más espacios, pluralizándose de tal forma que también se incrementó su impacto sobre otras colectividades e instituciones.

La integración de más mujeres, muchas de ellas feministas, en organizaciones de distintos órdenes y niveles de gobierno, los órganos políticos internacionales, la academia y las organizaciones sociales de tipo territorial, étnico y civil, tuvo y continua teniendo incidencia en la problematización pública de las demandas de mujeres y de otros grupos afectados por las dinámicas de género, produciendo discursos cada vez más complejos con creciente legitimación, los cuales han cuestionado las relaciones de desigualdad entre mujeres y hombres, así como los paradigmas que las amparan (Guzmán y Montaña, 2012), destacando entre otras cosas el papel del Estado en la atención, respuesta y reproducción de tal desigualdad.

La aparición de la transversalidad de género en la agenda pública internacional

La propuesta de la transversalidad de género surge en los años 90's como resultado del desarrollo y fortalecimiento de ciertas perspectivas y discursos en torno a la (des)igualdad de género, así como del cuestionamiento a diversas políticas, entre ellas las medidas de igualdad legal, los programas asistencialistas de bienestar y las políticas para incluir a las mujeres en el desarrollo. En general, se exagera el cuestionamiento sobre el entendimiento sectorial de las políticas específicas para mujeres.

Las medidas de igualdad legal y políticas asistencialistas del bienestar fueron las primeras iniciativas que se han considerado políticas de igualdad entre mujeres y hombres. Si bien éstas, ni consideran el género como variable, ni tienen como finalidad conseguir la igualdad entre ambos sexos, han permitido garantizar en mayor o menor medida ciertos beneficios sociales para las mujeres, quienes han sido el grupo poblacional históricamente desventajado por las relaciones de género.

Durante la quinta y sexta década del siglo XX, como consecuencia de las posturas ético-político-jurídicas de la Organización de las Naciones Unidas, la comunidad internacional se centró en el señalamiento de las desigualdades y en la determinación de los obstáculos para el logro de la igualdad, orientándose casi exclusivamente al logro de la igualdad jurídica. Por esta razón, el tipo de intervenciones estatales

promovidas con énfasis durante esta época tomaron la forma de *políticas de igualdad de trato legal*, siendo las cámaras de legisladores los principales actores a cargo (García, 2011).

A su vez, las primeras décadas de la Postguerra, al estar tan fuertemente marcadas por el discurso dicotómico desarrollo-subdesarrollo y atravesadas por una comprensión de la desigualdad entre mujeres y hombres que estribaba sólo en la posibilidad de reconocimiento legal de la igualdad, las escasas intervenciones estatales que se favorecieron se situaron dentro del marco de las políticas asistencialistas de bienestar, cuya gestión quedó a cargo de los órganos gubernamentales de salud ginecológica, bienestar y asuntos materno-infantiles (ibídem). Las acciones emprendidas tendieron a considerar a las mujeres primeramente como receptoras pasivas de ayuda, aunque posteriormente se hizo énfasis en su papel como contribuyentes indispensables para el desarrollo económico, siempre desde su rol de madres y cuidadoras (Días, 2015).

Para la década de los 70's comenzó a gestarse la noción de la *plena integración de las mujeres al esfuerzo total del desarrollo*, idea que fue plasmada por primera vez en la Estrategia de Desarrollo Internacional para la Segunda Década (1971-1980), con lo cual se daba inicio a un enfoque de intervención estatal conocido como Mujeres en Desarrollo (MED), el cual se concentró en el “derecho de las mujeres a disfrutar de los beneficios del desarrollo y a ser integradas al proceso como una condición para el logro de las metas del desarrollo y paz duradera” (García, 2011, p.7). Es en esta etapa que se dan los primeros ensayos sobre la formulación de políticas específicas para mujeres, creándose para ello algunas áreas administrativas dedicadas a este sector poblacional.

En general, el enfoque Mujeres en el Desarrollo, desde sus variantes de equidad, eficiencia y antipobreza, apostó por la generación de ingresos y la atención de necesidades básicas de las mujeres. Sostuvo que “el empleo remunerado y mayores niveles de educación, salud y trabajo conseguirían integrar a la mujer al proceso de modernización, lo que además traería aparejado la eliminación de la discriminación sexual” (Cerva, 2017, p. 139). El tipo de medidas promovidas otorgaban importancia a las necesidades prácticas de género, a los roles productivos de las mujeres y la vigencia de sus roles reproductivos, buscando generar más eficiencia y efectividad en las iniciativas y procesos de desarrollo (García, 2011). Por esta razón, comenzó a señalarse el efecto contraproducente de las políticas con enfoque MED, el cual abonaba a la ampliación y extensión de la jornada de trabajo de las mujeres y no traía aparejados cuestionamientos sobre la forma en que la discriminación hacia las mujeres se reproduce y sostiene en las instituciones sociales y en las políticas públicas, lo que resultaba en más explotación, subutilización, trabajo y pobreza para las mismas (Cerva, 2017).

Para 1980, habíase generado ya un cambio en el planteamiento del problema de desigualdad entre mujeres y hombres, colocando la fuerza discursiva y política en la *no discriminación*, destacándose también el peso de las tradiciones, costumbres y roles culturales en la subordinación de la mujer, por lo que aparecieron en la discusión otras variables críticas que complejizaban la discriminación hacia las mujeres, como son la raza, la etnia y la clase social (Días, 2015). En este sentido, el concepto de *no discriminación* fue incluido como componente central en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), que enfatiza la existencia de diversas formas de discriminación hacia las mujeres no sólo en términos legales sino materiales o *de facto*.

Debido a planteamientos jurídicos, políticos y científicos cada vez más articulados, el enfoque de Mujeres en el Desarrollo (MED) fue perdiendo apoyo en los círculos feministas y las instancias internacionales. Durante los primeros años de la década de los 80's un nuevo enfoque denominado Género en el Desarrollo (GED) criticó que las políticas públicas no cuestionaran los roles sociales que tradicionalmente se habían asignado a mujeres y hombres, partiendo de considerar sólo las diferencias biológicas y no las diferencias de género, construidas desde el espectro cultural. Desde la perspectiva del enfoque GED el fracaso en las políticas de igualdad radicaba en haberse centrado en las mujeres, por lo cual se precisaba de una reivindicación en torno al concepto *género* (ibídem).

Durante la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer (1985) en Nairobi, las limitaciones del enfoque de MED fueron destacadas de forma puntual. Se había ya implantado la idea del papel del Estado en la garantía de la igualdad material entre mujeres y hombres, promoviéndose de forma preliminar y sin mucha concreción conceptual la noción de la dimensión sistemática y estructural de la (des)igualdad entre mujeres y hombres, y su vínculo con los derechos humanos. Sin embargo, aún era latente la idea de que los asuntos concernientes a la desigualdad de género debían atenderse desde una dimensión exclusivamente sectorial a partir de un órgano o área específica dentro de las administraciones públicas. Por ello, aunque durante el evento se fueron generando ideas donde aparecen de forma destacada los conceptos de género (*gender*) y transversalidad (*mainstreaming*), estos no fueron plasmados en el documento final (Días, p. 333).

En la década que siguió a la Conferencia de Nairobi la problematización de la desigualdad entre mujeres y hombres continuó generando debate en los organismos internacionales de derechos humanos y en los espacios feministas de varias partes del mundo, además de que se generaron documentos de gran incidencia a escala global, como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), y regional, como la Convención Interamericana para Prevenir,

Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994), mejor conocida como Convención de Belem do Pará, la cual rescata ya el término género como uno de sus conceptos eje.

En 1995 se llevó a cabo la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Beijing. El evento representó uno de los momentos más trascendentales para las políticas de igualdad entre mujeres y hombres debido a los documentos desarrollados a partir de ella: la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Ambos documentos recuperan el término género (*gender*) en 219 ocasiones además de incorporar el planteamiento de *gender mainstreaming*, adaptado al español como transversalidad de género o transversalidad de la perspectiva de género.

Concretamente, la Plataforma de Acción de Beijing, se despliega como una guía no vinculatoria hacia los Estados para el desarrollo de medidas para *el adelanto de las mujeres* en doce esferas de especial relevancia: pobreza, educación y capacitación, salud, violencia, conflictos armados, economía, participación en el poder y en la adopción de decisiones, mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer, derechos humanos, medio ambiente y las niñas. La Plataforma se destaca por enfatizar la incorporación de un enfoque de género en todas las políticas y programas *regulares*, a partir de un análisis de los posibles impactos o efectos en mujeres y hombres antes de la toma de decisiones. Este planteamiento basado en expandir el enfoque de género a todos los dominios de política pública, dentro de políticas que no son específicas para la igualdad entre mujeres y hombres se conoce como transversalidad de género (Callerstig, 2014).

Si bien la Plataforma de Acción de Beijing no proporciona una definición concreta de lo que se entiende por transversalidad de género, su sentido aparece con diversos significados en cerca de veinte párrafos, de entre los cuales se le puede distinguir como: una política a implementar; una dimensión de las políticas de desarrollo y; una dimensión vinculada a la igualdad de géneros o a la dimensión del género (García, 2015). De forma extendida, la Plataforma hace un llamado a la reformulación de todas las medidas de intervención estatal desde un enfoque cuya estrategia y fin gire en torno a la igualdad de género.

Algo destacable de la Plataforma de Acción de Beijing es el énfasis en la constitución y fortalecimiento de Mecanismos Institucionales para el Adelanto de la Mujer comprendidos como los “organismos centrales de coordinación de políticas de los gobiernos [cuya función es] diseñar, fomentar, aplicar, ejecutar, vigilar, evaluar, estimular y movilizar el apoyo de políticas que promuevan el adelanto de la mujer (Objetivo estratégico H).

Aunque los Mecanismos Institucionales para el Adelanto de la Mujer impulsados desde Beijing pueden resultar imprecisos en términos conceptuales al equiparar la idea del *mecanismo institucional* con la de estructura orgánica (Cerva, 2017 y García 2015), lo relevante es que parten de la idea de que la institucionalidad de las políticas para el adelanto de la mujer dependería mucho de la formalización, estabilidad y permanencia (institucionalización) de una organización gubernamental específica encargada del proceso de gestión de tales políticas, así como del impulso de la agenda de género en el Estado. Tal medida se concretó en cada país con la creación de instancias o institutos de la mujer en los distintos niveles de gobierno, con lo cual el ideario descansó sobre la noción de que los *problemas de mujeres* fuesen atendidos como un problema sectorial, a través de un dominio o tema específico de políticas ('las mujeres'), mediante una instancia específica a cargo.

Aunado a esto, la Plataforma de Acción de Beijing suscribe algunas atribuciones de gestión transversal para los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer, estableciendo que estos deben “prestar apoyo en la incorporación de la perspectiva de la *igualdad de géneros* en todas las esferas de política y en todos los niveles de gobierno, con el apoyo y la participación de distintos órganos de gobierno” (ídem), fomentando para ello la participación de la sociedad civil y las organizaciones de mujeres y feministas (Capítulo V).

Lo anterior dejó la puerta abierta a un gran número de debates sobre la dualidad de las políticas de igualdad de género, ya que por un lado se hizo énfasis en políticas específicas, operadas por las instancias o institutos de las mujeres, y por otro, se destacó la idea de que otras políticas y actores regulares también concentraran objetivos para la incorporación de la perspectiva de género y el logro de la igualdad.

1.1.2 Elementos teórico-conceptuales en torno a la transversalidad de género

Nociones básicas sobre transversalidad de género

Siendo la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995 el parteaguas que marca la aparición de la transversalidad de género en la agenda pública internacional, el encuadre y alcance de dicha estrategia fueron desarrollados con mayor claridad en los años subsecuentes por el Consejo de Europa, así como por amplio número de académicas en su mayoría europeas y norteamericanas.

Una de las definiciones más destacadas y sobre las cuales ha girado gran parte del desarrollo teórico sobre la transversalidad de género, es la del Consejo de Europa (1998), quien la ubica como

la (re)organización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos de política públicas, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas ellas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en el desarrollo de políticas públicas.

Esta conceptualización nos arroja de manera preliminar los *qué, para qué, quién y cómo* de la transversalidad de género.

Respecto al *qué y para qué* se transversaliza, podemos observar una dimensión práctica del género, como componente que debe reconfigurar los procesos de políticas y de toma de decisiones. Se habla de una perspectiva de igualdad de género y no sólo de perspectiva de género, lo cual, eleva un principio jurídico como la igualdad a un plano material o sustantivo (de *facto*), colocándolo como el objeto de las intervenciones públicas. De esta forma, la igualdad de género no sólo es concebida como fin, sino como estrategia para lograr dicho fin.

Otro punto relevante de esta definición es la participación de los *actores normalmente involucrados*, que son el *quién* de la transversalidad. Esto quiere decir que al ser todas las políticas públicas las que persigan la igualdad de género y no sólo aquellas políticas *otrora* específicas para mujeres, los actores que están a cargo no son sólo las instancias o institutos de las mujeres, sino todas las personas (mujeres y hombres) con incidencia en las políticas de todos los dominios, es decir, los actores regulares.

Para lograr lo anterior, la definición del Consejo de Europa contempla formas de reorganización, de mejora, desarrollo y evaluación de los procesos de políticas, con lo cual podemos de forma preliminar ubicar el *cómo* de la transversalidad.

Para ampliar el panorama respecto a estos puntos, se ahondará a continuación sobre la hipótesis central de la transversalidad de género, sus características principales y sus dimensiones de despliegue.

La hipótesis del sesgo de género

El desarrollo teórico derivado de las propuestas conceptuales sobre transversalidad de género, gestadas a la luz de la Cuarta Conferencia sobre las Mujeres de Beijing (1995) y la reunión del Comité de Ministros del Consejo de Europa (1998) ha permitido ubicar un enunciado y una hipótesis central sobre la que descansa la estrategia.

En primer lugar, la transversalidad de género trae aparejada un nuevo redimensionamiento de la desigualdad de género como problema público. El género se entiende como una dimensión constitutiva de los hechos y fenómenos políticos, sociales, económicos, culturales, sexuales, etc., una característica

nuclear de las instituciones y organizaciones que es indispensable conocer para entender sus propias dinámicas, procesos y resultados (Alfama, 2017). En este sentido, se aborda el problema de la desigualdad de género a un nivel estructural, considerando su reproducción sistémica en la sociedad.

De lo anterior es que se sostiene la hipótesis de que el propio Estado, así como las instituciones que le sustentan y las organizaciones que lo personifican están atravesados por el género y, en la medida en que un sesgo de género forma parte constituyente de sus rasgos definitorios, instituciones y organizaciones, no son ni pueden ser neutras (ibídem).

Las instituciones, entendidas como los acuerdos compartidos o las reglas del juego social, así como las organizaciones públicas que les dan sentido, están generizadas, y más aún, generizan (Chapell, 2010).

Si el Estado mismo es un actor clave en la reproducción estructural y sistémica de la desigualdad de género a partir de las estructuras, instituciones y organizaciones de que se sirve, entonces también las políticas públicas contienen un marcado sesgo de género, que puede producir y reproducir la desigualdad entre mujeres y hombres. (Alfama, 2015; Verloo, Lombardo, y Mier, 2017).

En contraste con la suposición estándar de que los tomadores de decisiones y las organizaciones a cargo de los procesos de políticas son neutrales al género, se ha comprobado una y otra vez que las diferencias de género no son reconocidas en las políticas regulares, y que esas suposiciones incluyen (la mayoría de las veces no intencionalmente) sesgos en favor de las ya existentes relaciones de género (Verloo, 2002, p.2).

Respecto a este sesgo de género, Lombardo, Mier y Verloo destacan una tendencia hacia el androcentrismo en la toma de decisiones y los procesos de políticas, debido a que las instituciones que les determinan están impregnadas por el arraigo profundo de una cultura de masculinidad, de forma que no sólo las políticas públicas, sino las leyes, las prácticas burocráticas y organizativas, y los procesos económicos y políticos tienden a reproducir la norma masculina disfrazada de neutral y con esto, desfavorecer sistemáticamente a las mujeres.

Por lo anterior se hacen precisas medidas de actuación que pongan el foco en los procesos, los actores y las agendas que están detrás de la toma de decisiones y los procesos políticos, donde la desigualdad es generada, con el objeto de prevenir su (re)producción y contribuir a eliminarla (Alfama y Cruells, 2013). Esta es la función de la transversalidad de género como estrategia.

El potencial de la transversalidad de género en las políticas públicas

La transversalidad de género está orientada a contrarrestar los sesgos de género, reconfigurando el mandato normal de las políticas públicas con el fin de promover relaciones igualitarias entre mujeres y hombres, ello a través de la incorporación de una perspectiva de igualdad de género que elimine los sesgos de los procesos, sus procedimientos y rutinas, involucrando a los actores regulares, redirigiendo así las políticas públicas de forma que contribuyan al logro de la igualdad de género (Verloo, 2001).

Al poner el foco en la modificación de los procesos de elaboración de políticas públicas se plantea un ambicioso objetivo que tiene, además, profundas implicaciones para la gestión y organización pública. Requiere considerar a las propias administraciones públicas como un objeto de intervención en sí mismo [...].

De este modo se apunta a la transformación en las prácticas, las culturas organizativas, los tipos de conocimiento a los que se recurre para fundamentar la intervención, o los actores con los que se interacciona, entre otros elementos; todo lo cual se traslada a la actividad cotidiana de los servidores/as públicos/as (Alfama y Alonso, 2015, p.27).

Si bien podría identificarse a la transversalidad de género como una estrategia de innovación o modernización gubernamental (Walby) que puede remplazar a las políticas específicas para mujeres, usualmente a cargo de las instancias o institutos de la mujer, pero también de varios otros órganos, ésta no pretende sustituir a las iniciativas de igualdad de oportunidades hacia las mujeres, sino generar un cambio institucional profundo en el *mainstream* de las políticas comunes o regulares.

Lo anterior atiende a la llamada *estrategia dual* de las políticas de igualdad de género, basada sobre la premisa de que “además de compensar los efectos de la desigualdad con políticas específicas orientadas a las mujeres, es imprescindible poner el foco en el conjunto de las actuaciones públicas” (Alfama y Alonso).

La existencia de una estrategia de transversalidad de género no remplaza a las políticas específicas para mujeres porque la reorganización de los procesos de políticas que la primera supone, es en sí un proceso de largo plazo, que requiere acciones permanentes y de avance paulatino.

La posibilidad de desaparecer las agencias de igualdad (instancias o institutos de la mujer) sin antes haber logrado cambios institucionales en la toma de decisiones y los procesos de las políticas sectoriales comunes conllevaría a que nadie fuera responsable por la igualdad de género (Verloo, 2001).

El género en el “mainstream”: horizontalidad y arraigo

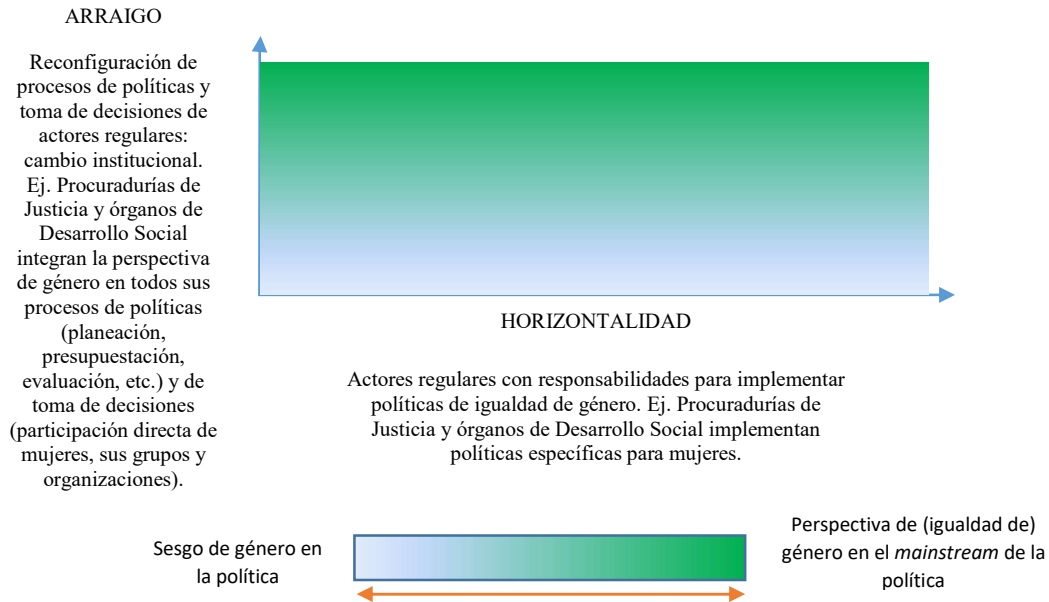
Algo importante sobre el concepto de transversalidad de género y sus características como estrategia política gira en torno a la acepción original del término anglosajón *gender mainstreaming*, que se ha utilizado en los países de habla hispana como transversalidad de género o transversalidad de la perspectiva de género, pero cuya traducción puede entenderse literalmente como el *género en la corriente principal*.

Si bien el uso común que se le ha dado al *mainstreaming* ha sido el de transversalidad, hay que destacar que el uso del término anglosajón *transversality* tiene implicaciones distintas a la hora de referirse a la estrategia política cuyo estudio nos atañe en esta investigación. Desde la perspectiva de Daly (2005), el término *transversality* hace referencia sólo a la horizontalidad, es decir a la ampliación de las responsabilidades para incorporar el mandato de igualdad de género, que queda extendida a varias o todas las organizaciones gubernamentales, de manera que nuevos órganos y no sólo los institutos de las mujeres están obligados a implementar políticas específicas para mujeres y/o acciones afirmativas, sin embargo esa amplitud en actores a cargo no permite por sí sola que la igualdad de género se arraigue en las políticas públicas regulares y en esas otras organizaciones gubernamentales a cargo, no conduce a cambiar las *reglas del juego* que sirven a la toma de decisiones y los procesos de políticas, de forma que no reconfigura el *mainstream* o la corriente principal de las políticas.

De lo anterior es que conviene que nuestra adaptación al castellano del *mainstreaming* no se limite sólo a entender la transversalidad en el estricto sentido de *transversality*, pues el *mainstreaming* no se acota en la horizontalidad (aunque sí encuentra en ella una de sus directrices). El *mainstreaming*, no sólo es amplitud, por horizontalidad, sino también profundidad, por arraigo (Daly). Se trata no sólo de que las responsabilidades para la implementación y desarrollo de políticas específicas para mujeres y las acciones afirmativas se extiendan a todos o la mayoría de los actores de la administración pública, sino que la igualdad de género logre verdaderamente arraigarse en los procesos, las prácticas y estructuras que organizan la intervención política (Cerva, 2017) en cada órgano de la administración y por tanto en cada política sectorial (o institucional).

Para que pueda hablarse de igualdad de género en *corriente principal* de las políticas, la igualdad de género ha de concebirse como creencia compartida, como valor internalizado (Inchaustegui) y por tanto en *regla del juego* de la toma de decisiones y los procesos de cada dominio de políticas, lo que implica que los procesos, la configuración de agenda y los actores se vean modificados por aquella (Alfama y Cruells).

Gráfico 1: Horizontalidad y arraigo en la transversalidad de género.



Fuente: Creación propia con base en Walby (2005), *Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice*.

Algo importante de anotar, es que más que cuestionarse el fundamento igualdad/diferencia de la (des)igualdad entre mujeres y hombres, la transversalidad problematiza su extensión (es estructural) y su reproducción (es sistémica). Esto quiere decir que la estrategia no se concentra exhaustivamente en el debate sobre igualdad formal o material entre mujeres y hombres, o en la dicotomía igualdad/diferencia, como sucede con las medidas de igualdad de trato legal y las políticas específicas para mujeres. La transversalidad puede compartir incluso parte de su fundamento con estas políticas, como se analizará posteriormente.

En cambio, los puntos clave de la transversalidad, que le distinguen como estrategia son: su hipótesis, el sesgo de género en la toma de decisiones y los procesos de políticas; sus directrices, horizontalidad y arraigo; su método, la reconfiguración de los procesos; y su fin, cambio institucional para reorientar el *mainstream* de las políticas.

1.1.3 Modelos de igualdad de género

La puesta en marcha de la transversalidad de género parte de una definición y una postura respecto a la (des)igualdad entre mujeres y hombres que determina el tipo de cambio institucional que se pretende generar en los procesos de políticas y la toma de decisiones. Esta se inscribe dentro de un encuadre (*framing*), que determina cómo se define el problema y cómo se entiende la solución. Dicho encuadre tiende a realizarse en torno a la desigualdad, como problema; la igualdad, como fin esperado; así como cierto tipo de perspectiva de género con que se buscará hacer frente al problema.

Los diferentes encuadres en torno a la (des)igualdad que fundamentan la transversalidad de género parten de debates fundamentales propios del feminismo, adaptándose o problematizando la dicotomía similitud/diferencia. Para términos de esta investigación denominaremos modelo de igualdad de género al tipo de encuadre particular de una estrategia de transversalidad en torno a la (des)igualdad entre mujeres y hombres, ubicando al menos tres de estos: uno liberal, uno radical y uno postmoderno.

Generalmente es posible ubicar el modelo de igualdad de género en documentos de mandato y planificación, como leyes, planes y programas, los cuales introducen o concretan el mandato o compromiso con la transversalidad (Alfama y Alonso). Así mismo, el resto de instrumentos transversales pueden también rescatar el encuadre en sus objetivos y enfoques específicos.

El modelo liberal de igualdad de género

Este modelo parte de un encuadre de la igualdad que gira alrededor de un principio de similitud (*sameness*) entre mujeres y hombres, donde el supuesto base es que ambos son iguales, por lo cual, ante la existencia de cualquier exclusión o discriminación, se buscará colocarlos en idénticas posiciones de salida.

El modelo liberal de igualdad de género, conocido por Teresa Rees (1998) como retoque (*thinkering*) y por Judith Squires como inclusión (*inclusion*) (2005), se enmarca dentro del feminismo liberal, siendo fundamento de iniciativas que buscan favorecer el acceso de mujeres ámbito público y la vida productiva, especialmente en asuntos como el empleo, la alta dirección empresarial, la política y gobierno, los cuales han sido monopolios históricamente masculinos.

Desde esta visión liberal es imprescindible que hombres y mujeres, como individuos autónomos, reciban el mismo trato. Precisamente, Booth and Bennett (2002), nombra a la perspectiva de las estrategias de tipo liberal como perspectivas de igualdad de trato (*equal treatment*). Esto implica que se tengan en

cuenta, tanto la corrección de desigualdades en la legislación, como las políticas de igualdad de oportunidades que contrarresten discriminaciones (Verloo, 2001, Daly, 2005 y Charlestring, 2005).

Las deficiencias de este modelo de igualdad de género coinciden con las críticas al feminismo liberal, descansando sobre todo en el hecho de que se invisibiliza y/o resta valor a lo que históricamente ha sido *lo propio de las mujeres*, es decir a las condiciones de género de las mujeres, como la maternidad y el cuidado, contribuyendo a legitimar al sujeto masculino como patrón universal, en detrimento de lo femenino (Fraser 2009 y Mazzini, Rodriguez y Ferreira 2018). En este sentido, “las políticas tradicionales de igualdad de oportunidades están inherentemente limitadas, porque implican que las mujeres solo pueden alcanzar la igualdad con los hombres, si son capaces de adaptarse a los estándares impuestos por los hombres” (Walby, p. 326).

Aun con esa crítica tan trascendental sobre su escaso potencial para cuestionar la norma androcéntrica (Rees 1998 y Callersting, 2014), el modelo liberal de igualdad de género tiende a ingresar en las agendas políticas con facilidad debido al discurso basado en la igualdad de trato/oportunidades, los derechos individuales y la similitud de mujeres y hombres, etc. Esto puede desdibujar el papel del género y sus implicaciones en la vida de mujeres y hombres, por lo que el modelo suele derivar en un encuadre políticamente laxo y mandatos con escasas implicaciones.

El modelo radical de igualdad de género

Construido como crítica fundamental al modelo liberal, el modelo radical de igualdad de género pondera la diferencia (*difference*) como principio primordial. Destaca que existen diferencias entre hombres y mujeres no sólo en términos sexuales, sino vinculadas a la condición de género de unos y otras, y pone en cuestión la premisa de que eliminar las barreras formales de exclusión o discriminación implica automáticamente que el ejercicio de derechos produzca resultados similares. Por esta razón, según apunta Walby, desde este enfoque la igualdad se entiende no desde la similitud, sino desde la valoración igualitaria de diferentes normas o estándares de género para mujeres y hombres.

Este modelo, identificado por Rees como ajuste (*tayloring*) y por Squires como inversión (*reversal*), se ubica en sintonía con los fundamentos del feminismo radical o de la diferencia, que enfatiza la consideración de las mujeres como grupo social particular y la femineidad como identidad enteramente válida, concentrándose sobre todo en aspectos relacionados con la vida reproductiva y el trabajo de cuidados de las mujeres, y otras situaciones específicas que viven las mujeres derivada su condición de género, como la violencia. Estas diferencias, aun cuando son tales, adquieren el mismo valor en relación

con las especificidades de género que atañen a los hombres y la masculinidad, lo cual rompe con el esquema enmarcado dentro del modelo liberal que suscribe a estos últimos como la norma.

De entrada, el modelo radical descarta que el tratamiento igualitario, definido por la igualdad legal, pueda siempre ser usado por la ciudadanía en el mismo grado debido a las persistentes desigualdades de género que existen en la sociedad. Por lo anterior, la estrategia situada bajo este modelo tiene como fin generar condiciones que resultan en igualdad de resultados (*outcome*), generalmente mediante medidas que contrarrestan la desigualdad durante el ejercicio de derechos de mujeres y hombres (Verloo, 2001).

Por lo general, el tipo de medidas derivadas del modelo radical de igualdad de género son las acciones afirmativas o de discriminación positiva. En general, programas especiales para mujeres (Rees) o con perspectiva de mujeres (Booth and Bennett), que se concentran en mitigar o compensar las condiciones desiguales de las mujeres.

El tratamiento preferencial a mujeres envuelve consideraciones más profundas sobre las especificidades del género y sus implicaciones en la sociedad, contemplándolas como puntos clave para alcanzar igualdad de resultados. Sin embargo, esta perspectiva a veces suele ser criticada por esencializar lo femenino y reafirmar estereotipos de género, como la vinculación entre feminidad - maternidad y cuidados (Mazzini, Rodriguez y Ferreira).

Aunque las medidas situadas desde este modelo podrían ubicarse en un plano dicotómico e incompatible respecto al modelo liberal, lo cierto es que tienden a complementarse debido a que la (des)igualdad de género se expresa de forma distinta en los diferentes dominios. Es posible tener un modelo de igualdad de género basado en similitud (*sameless*) en algunos dominios, al mismo tiempo que uno basado en la igual valoración de diferencias (*difference*) en otros dominios (Walby).

Esto quiere decir que en distintos dominios de políticas (educación, salud, medio ambiente, empleo, etc), las relaciones de género y las especificidades que éstas conlleven para mujeres y para hombres serán distintas. Incluso dentro de los mismos dominios puede haber planos donde se pondere la similitud y el encuadre del modelo liberal, mientras que en otros sea el modelo radical el que apremie. No hay que olvidar que los dominios de políticas están íntimamente interconectados y son relativamente independientes, por ello se precisa entender sus especificaciones y naturaleza para distinguir los ámbitos donde la igualdad es similitud y donde, diferencia.

El modelo postmoderno de igualdad de género

Este modelo descansa esencialmente en un principio de *diversidad*, apuntando a una problematización del género como categoría social, que desplaza la dicotomía rígida de igualdad/diferencia entre mujeres

y hombres (Squires, 1999 y Verloo, 2005). Desde esta perspectiva, se abandona la idea de los hombres y las mujeres, entendidos como grupos homogéneos y específicos, reconociendo en cambio que hay diferencias entre las propias mujeres, así como entre los propios hombres, relacionadas con otras formas de poder que les atraviesan y que condicionan sus relaciones de género. En palabras de Verloo, una estrategia basada en este modelo

aspira a moverse más allá del género, adoptando una política de la diversidad, que encuentra sus fundamentos en los feminismos post-estructuralistas y postmodernos. Apunta a desestabilizar la aparente oposición entre igualdad y diferencia, y busca desplazar las jerarquías patriarcales de género y deconstruir los regímenes discursivos que generizan al sujeto (ibídem, p. 346).

El principio de diversidad en que se concentra el modelo postmoderno de igualdad de género contempla distintos grupos de mujeres y de hombres, cuyas relaciones de género se ven intersectadas por otras categorías de significación y dominación como la raza y la clase, así como circunstancias concretas de la vida social como la pertenencia nacional, la orientación sexual, la identidad de género, el capacitismo, el ámbito profesional, entre otras.

Lo que se problematiza, según Verloo, no sólo es la exclusión de las mujeres, o bien la norma universal determinada por lo masculino, sino la generidad (*genderness*) del mundo en sí mismo. Por lo cual, las estrategias situadas en este modelo pueden enfocarse en mujeres y hombres como objetos de intervención y sujetos de cambio, generalmente desde una perspectiva de género interseccional, rompiendo con la idea de la exclusiva focalización en las mujeres como sujeto homogéneo, cuyas condiciones de género son invariables.

Por otro lado, el carácter transformacionista de este modelo descansa en su intento por cambiar los estándares e instituciones asociados con la masculinidad y la feminidad (Rees, 1998), incorporando la mayoría de las veces conceptos sobre deconstrucción y redistribución del poder. Este intento de cambio tiene repercusiones en las estructuras sociales y la reproducción sistémica de relaciones de género particulares, lo cual coincide con los propios supuestos y fines de la transversalidad de género, por lo que suele apreciarse como el modelo más idóneo para la estrategia.

Ahora bien, como puede observarse, el modelo postmoderno de igualdad de género parte de fundamentos enteramente complejos, apoyados en gran parte en la teoría postestructuralista del poder, que enmarcan identidades de género como productos de discursos políticos particulares, orientándose a una empresa compleja, pero también aparentemente vaga: la transformación de los roles y relaciones de género. Desde la perspectiva de Verloo, esto conlleva dificultades de gran tamaño a la hora de trasladar esos principios

en estrategias políticas concretas, pues si bien el análisis Foucaultiano subraya los efectos restrictivos y permisivos del poder, se muestra débil como fundamento para articular acciones concretas (ibídem, p.347.)

El modelo postmoderno descansa en dinámicas multifacéticas de género y poder, basadas en la creencia de que el género y las relaciones de género “impregnan todas las identidades, conductas, símbolos e instituciones, y que esas formas complejas de interrelación entre tales dimensiones se encuentran cambiando constantemente, generando un proceso donde el poder y la desigualdad de género se encuentra en movimiento y se reinstala constantemente” (ídem). Esto requiere que una estrategia basada en este modelo pueda ser lo suficientemente flexible para ajustarse a un continuo cambio de objetivos, lo que representa una tarea difícil en términos de recursos técnicos, financieros y de conocimiento (Squires, 2005 y Verloo 2005).

La relevancia política del modelo de igualdad de género en la estrategia transversal

Como ha podido observarse, los distintos modelos de igualdad de género tienen particularidades y límites entre sí que podrían hacerlos parecer incompatibles, sin embargo, los tres enfoques son más bien vistos como acumulativos y complementarios más que competitivos e incompatibles (Squires).

Las estrategias de transversalidad de género pueden fundamentarse desde uno, dos o los tres enfoques, sin que ello represente una contradicción ya que, en cierta medida, los tres cubren aspectos trascendentales de la desigualdad de género. Hay dominios o subsistemas de políticas donde se precisa igualar las condiciones de acceso de mujeres y hombres eliminando las barreras formales para las mujeres, otros en los cuales se requiere considerar las particularidades de mujeres y lo femenino para contrarrestar la desigualdad y otros donde se hará preciso partir de una idea más amplia del género, contemplando medidas que valoren la diversidad de discursos, prácticas, identidades y cuerpos que son producidos y reproducidos en torno al género.

Los tres enfoques son complementarios más que mutuamente excluyentes. Los diferentes tipos de estrategias de igualdad de género son mejor conceptualizadas como componentes de un taburete de tres patas (*three legged stool*), en el cual estas se encuentran interconectadas y cada una necesita de la otra (Walby, p. 326).

Tabla 1. Modelos de igualdad de género

Modelo	Principio	Problema	Estrategia/Fin	Deficiencias
Liberal	Similitud	Mujeres y hombres son iguales (similares), sin embargo, las mujeres tienen barreras para acceder al ejercicio de derechos y beneficios sociales, generalmente en el ámbito público.	Se eliminan los obstáculos legales de las mujeres y se establecen acciones de igualdad de oportunidades para garantizar a inmersión de éstas en espacios donde han sido excluidas (ámbito público, vida productiva).	Legítima al sujeto masculino como patrón universal, restando valor al ámbito de cuidado y crianza, donde la desigualdad permanece intocada.
Radical	Diferencia	Mujeres y hombres son diferentes a causa de sus condiciones de género, que implican normas y estándares distintos para cada uno. En el entendido de que la desigualdad es estructural, la igualdad tiene que estar presente no solo en el punto de salida sino durante el ejercicio de derechos.	Se establecen acciones afirmativas y/o de acción positiva para atender asuntos y problemas de mujeres vinculados a su condición de género (vida reproductiva, labor de cuidado, violencia). Las diferencias adquieren el mismo valor.	Puede llegar a esencializar lo femenino y reafirmar estereotipos de género, como la vinculación entre feminidad, maternidad y cuidados.
Postmoderno	Diversidad	Hay diferencias entre las propias mujeres, así como entre los propios hombres, relacionadas con diversas circunstancias que condicionan sus relaciones de género: clase, raza, pertenencia nacional, orientación sexual, identidad de género, etc. La dicotomía igualdad/diferencia queda desplazada. El género se complejiza. Se introducen nociones posestructuralistas.	Las actuaciones consideran el género como una categoría no rígida y contemplan a las mujeres y hombres como grupos plurales y diversos, antes que homogéneos. Las respuestas a la desigualdad consideran los cruces del género con otros sistemas de opresión.	Las diferencias derivadas de la diversidad tienen que ser revisadas de forma constante. Implica demasiada flexibilidad para adaptarse constantemente a la diversidad. Costosa en términos de recursos.

Fuente: Elaboración propia con base en Rees, Squires, Walby.

Los modelos de igualdad de género condicionan no sólo el enfoque de la transversalidad de género, sino que también determinan el tipo metas de igualdad que se plantean y sobre las cuales se desplegarán instrumentos, recursos y actores. Ya sea que se fundamenten en un principio de similitud, de diferencia, de diversidad, o una combinación de estos, el modelo de igualdad de género seleccionado va determinar en gran medida el contenido el contenido político del diseño instrumental de la transversalidad de género, y con ello, el tipo de cambio institucional que desea generarse.

El concepto de igualdad de una estrategia de transversalidad de género no es mero arreglo cosmético, ya que la inclusión de un concepto transformador de igualdad es indispensable para generar cambios sustantivos (Alfama, 2015). Por lo anterior se hace imprescindible que el significado e implicaciones de la igualdad de género estén claramente definidos. En este sentido, las iniciativas con un enfoque concreto y sustantivo tendrán mayor potencial transformador que otras, favoreciendo la solidez y fuerza del mandato transversal (Alfama y Cruells).

En esta misma dirección, Squires apunta a que la fundamentación de estrategias transversales sobre conceptos de igualdad de género laxos, vagos y ambiguos, supone la explicación de la propia falla de la estrategia; en el sentido de que no se trata de meros contenidos conceptuales, ya que al diluirse en procesos técnicos y políticos particulares, estos se traducen en implicaciones políticas de gran tamaño.

1.1.4 Las dimensiones técnica y política de la transversalidad de género

Para llevarse a la práctica, la transversalidad de género se sujeta al desarrollo de una serie de mecanismos e instrumentos que le orientan especialmente en dos ámbitos, uno técnico y otro político.

Walby señala que algunas veces la transversalidad es representada como si fuese un proceso técnico y otra como un proceso político. Primero porque se le ubica como un proceso de eficiencia y *expertise* llevado a cabo por actores políticos comunes, mediante una variedad de herramientas específicas, y por otro lado, porque se le entiende como un proceso para desarrollar una democracia inclusiva, a partir de la mejora de prácticas democráticas.

Mazzini, Rodriguez y Ferreira concuerdan en ubicar a la transversalidad de género ya como un proceso técnico, manipulable por medio de un conjunto de instrumentos neutros, o como un proceso de democratización del Estado, en que voces e intereses hasta entonces invisibles se incorporan al proceso político (las mujeres).

Estas orientaciones, técnica y política, despliegan dos dimensiones de la transversalidad de género que, si bien se interconectan, retroalimentan y fortalecen entre sí, de forma separada tienen implicaciones distintas en términos de recursos financieros, de conocimiento y temporales, así como de actores involucrados y resultados esperados. Además de que su desarrollo tiene implicaciones distintas en la igualdad de género, ya sea en las políticas y las organizaciones gubernamentales, como para el sistema político democrático en general.

La dimensión técnica de la transversalidad de género

La introducción del género en los procesos de políticas, así como de los procedimientos y rutinas administrativas que reproducen los sesgos de género implica partir de una evaluación de los impactos que cada política y proceso tiene en mujeres y hombres. La evaluación de impacto diferencial bien puede ser una evaluación *ex post*, después de la implementada la política o proceso, pero también puede ser *ex ante*, previo a su puesta en marcha. Lo anterior implica partir de análisis específicos que ofrezcan información y conocimiento especializado con perspectiva de género sobre diversos asuntos de las políticas que se busque transversalizar. Por ello, la adquisición, análisis y uso de la información se convierte en una tarea por demás apremiante.

Las iniciativas de transversalidad de género comienzan típicamente con un examen de las condiciones actuales, como con un mapeo de las desigualdades [...], estableciendo cómo y por qué la perspectiva de igualdad de género es relevante. Las diferencias o brechas de género son luego analizadas, y un plan sobre qué se necesita hacer es elaborado si se considera necesario (Callersting, p.23)

Si bien la inclusión de objetivos de igualdad de género en políticas puede concebirse solo mediante la agregación de alguna acción o componente para mujeres, la dimensión técnica de la transversalidad implica la generación de una base de evidencia para saber qué componentes alterar y cuáles dejar intactos, en el entendido de que cada proceso y componente de la política puede tener impactos diferenciados en mujeres y hombres. De ahí que el proceso técnico de la transversalidad encuentre como base principal la especialización o uso especializado del conocimiento (*expertise*) relacionado con el género o la perspectiva de género.

Los análisis de información con perspectiva de género son importantes porque constituyen insumos de gran relevancia para la toma de decisiones. Desde las evidencias encontradas se buscará alterar la maquinaria gubernamental necesaria, incluyendo la normatividad, estructura, organización, la planeación, la presupuestación, etc., a fin de hacer frente a las diferencias o brechas de género que se identifican.

La recogida de datos estadísticos desagregados por sexo/género y la realización de encuestas, pronósticos o análisis de coste-beneficio desde una perspectiva de género permiten trazar con mayor precisión la situación social, económica [política y cultural] de ambos sexos y ofrecen

información sobre el impacto que puedan tener las decisiones políticas en las diversas condiciones de vida de mujeres y hombres.

Los métodos de evaluación del impacto de género permiten analizar *ex ante* las consecuencias que una determinada propuesta política podría tener para la igualdad de género, con el fin de poder remediar los efectos negativos antes de que se tome la decisión. ‘Un análisis desde una perspectiva de género ayuda a ver si las necesidades de las mujeres y de los hombres se tienen en cuenta igualmente y si han sido atendidos en la propuesta’ (Lombardo, 2003, p.4)

La incorporación de conocimiento experto en las diferentes áreas de gobierno (*expert-bouocracy*) desprende también la conformación de órganos específicos en la administración pública. Ejemplo de ello son las llamadas *Unidades de Género*, “estructuras técnicas dotadas de personal con formación específica en igualdad y centradas en facilitar la incorporación de dicho objetivo en las diferentes políticas sectoriales” (Alfama y Alonso, p.29).

Las Unidades de Género destacan por su labor técnica, a partir del uso y/o monitoreo de instrumentos y técnicas de género, así como la asesoría y apoyo técnico para la utilización de éstos por otros servidores públicos. Asimismo, cumplen una labor estratégica dentro de las organizaciones gubernamentales, al fungir como “motor de cambio, sensibilización y formación cotidiana” (ibídem).

Esta especialización de las Unidades de Género y del conjunto de actores regulares al interior de las organizaciones públicas implica a su vez el fortalecimiento de habilidades y capacidades de los servidores públicos para adaptar aquellos a los nuevos cambios introducidos por la transversalidad de género (Mazzini, Rodriguez, Ferreira).

Tabla 2. Instrumentos técnicos de transversalidad de género en las políticas

Procesos de políticas específicos con perspectiva de género	Instrumentos subsidiarios
<ul style="list-style-type: none"> • Planeación y programación con perspectiva de género. • Presupuestación con perspectiva de género. • Monitoreo y evaluación con perspectiva de género. • Normatividad con perspectiva de género. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de información y datos, ej. datos desagregados por sexo/género, estudios, investigaciones, informes, diagnósticos. • Estructura orgánica especializada, ej. unidades de género, contratación de servicios de academia o sociedad civil. • Capacitación técnica.

Elaboración propia, con base en Alfama y Cruells, *How can evaluation...*

De forma concreta es posible distinguir dos clases de instrumentos técnicos de transversalidad de género: primero y de forma central, los procesos de políticas específicos con perspectiva de género, ej., planeación con perspectiva de género, presupuestación con perspectiva de género, evaluación con perspectiva de género, etc. los cuales generalmente se llevan a cabo por los actores regulares de las políticas; por otro lado, existen instrumentos que subsidian a los instrumentos mencionados previamente dotándolos de evidencia, como son la generación de datos e información, pero también de especialización, como los instrumentos de estructura organizativa y capacitación.

Los instrumentos de análisis e investigación se enfocan al análisis de género, y las técnicas de diagnóstico y prognosis sobre des(igualdad), como son los estudios, diagnósticos, estadísticas e indicadores de género; los de estructura corresponden a las unidades, cuerpos o agentes especializados en género dentro de la administración pública y la capacitación, que busca asegurar que los servidores públicos tengan habilidades para el uso técnico y analítico de la perspectiva de género (Alfama y Cruells). Estos instrumentos son aplicados por personal específico designado para tal función, aunque puede llevarse a cabo también por los actores regulares.

Los instrumentos subsidiarios son tales porque generan insumos y facilitan técnicas que son incorporadas en procesos particulares de las políticas, siendo imprescindibles para la definición del contenido de la *perspectiva de género* en los mismos. Además, según destacan Alfama y Cruells, otra característica de la dimensión técnica de la transversalidad de género es la vinculación y colaboración de la administración pública con expertos externos al gobierno, como especialistas de la academia (academia feminista) y de organizaciones civiles formales con experiencia en los temas.

Los instrumentos y procesos de la dimensión técnica de la transversalidad de género permiten que los procesos de políticas y la toma de decisiones puedan basarse en un conocimiento vasto en torno al género, más que en ideología y estereotipos (Squires). Esta fase de la transversalidad de género es necesaria para “generar concientización, alentar la voluntad política y extender el conocimiento especializado necesario para introducir sustancialmente contenidos de igualdad” (Alfama y Cruells).

Sin embargo, un conflicto que no hay que perder de vista es que, si bien la evidencia y la especialización son necesarias, pueden no ser suficientes para impregnar los procesos de políticas con contenidos políticos relevantes en términos de igualdad de género. El qué se hace o no se hace con la evidencia depende de una toma de decisiones, donde de nueva cuenta puede esconderse un sesgo de género. Por lo anterior, la transversalidad de género requiere ubicar la dimensión técnica de la estrategia como

complementaria de una dimensión más compleja, de tipo político, que es donde se esconde el potencial de cambio institucional (arraigo) de la transversalidad.

La dimensión política de la transversalidad de género

Al respecto, es importante no perder de vista que el sesgo de género androcéntrico que generalmente caracteriza a las políticas públicas, es explicable no solo por la escasa o nula atención de los tomadores de decisiones hacia las necesidades e intereses de mujeres y las implicaciones políticas y estructurales de las relaciones de género, sino que es resultado de la -todavía- incipiente incursión de las mujeres en el ámbito público (llámese gobierno, mercado, sociedad civil, academia, etc.). Esta circunstancia, anclada en la división sexual del trabajo y las dicotomías público-privado, trabajo productivo-trabajo reproductivo, ha configurado un espacio decisional de lo público que excluye e invisibiliza a las mujeres, anulando consecuentemente sus problemáticas, necesidades e intereses, pero también negando sus perspectivas y simbolismos en las políticas públicas.

La desigualdad con que mujeres y hombres deciden en y sobre lo público, ha conducido así a la negación de la importancia de los problemas de las mujeres vinculados a la desigualdad de género, pero también de las perspectivas de las mujeres sobre cualquier problema público.

Lo anterior trae aparejado un clásico dilema sobre la representación sustantiva y la representación descriptiva de las mujeres. La transversalidad de género parece descansar exclusivamente en la representación sustantiva de las mujeres, que consiste en la incorporación de prioridades, necesidades y demandas de éstas en el conjunto de actuaciones públicas, pero reclama paralelamente una representación descriptiva, que consiste en una presencia real de las mujeres en como tomadoras de decisiones, no solo de las políticas vinculadas a los *temas de mujeres*, sino en el conjunto de dominios de política donde también es marcada su exclusión.

El objetivo de esta representación dual de las mujeres (sustantiva y descriptiva) se orienta a garantizar que las políticas no sólo se desarrollen *para* las mujeres sino también *con* las mujeres. Desde la perspectiva de Inchaustegui, la transversalidad de género debe orientarse a que la población objetivo se vuelva parte de la agencia de las políticas (Inchaustegui y Ugalde, 2006).

Lo anterior no descarta la valía de la dimensión técnica de la estrategia de transversalidad de género. No hay duda de que la inclusión de la perspectiva de género en los procesos de políticas y el desarrollo de diversas técnicas operativas y gerenciales son necesarios, incluso imprescindibles, sin embargo, éstos

requieren ser orientados hacia fines políticos concretos en términos de reducción de desigualdades, por ello, como indica Walby:

la dimensión política y democratizadora de la transversalidad de género se relaciona con una visión crítica y posicionada sobre el mundo, a partir de la cual las formas de operacionalización técnica deben ser resignificadas, para contribuir al logro de la igualdad de género.

Rounaq Jahan, en su artículo icónico *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development* (1996), denuncia la aparente neutralidad de toma de decisiones, enfatizando la necesidad de que la transversalidad de género se aborde desde un enfoque de configuración de agenda (*agenda setting*), que promueva el abordaje de los problemas de igualdad de género y de las mujeres dentro de las tendencias dominantes de la sociedad. Para lo cual se estima necesaria la incorporación de las mujeres como actores relevantes en los procesos políticos, a partir de su participación real y directa en los distintos espacios donde se toman las decisiones públicas (Lombardo, Verloo, Mier).

En una retroalimentación al trabajo de Jahan, Judith Squires destaca que la dimensión política de la transversalidad, basada en su potencial de configuración de agenda, no debe reducirse a la consideración de las mujeres como categoría homogénea, por lo cual es preciso colocar en el centro de las agendas de políticas los intereses de los diversos tipos y grupos de mujeres, lo que hace que la estrategia contemple además una perspectiva necesariamente interseccional. Para Squires, la transversalidad debe ser concebida “desde una perspectiva de derecho de grupos, basada en el multiculturalismo, poniendo atención en la identidad cultural. Su fortaleza es que debe crear nuevas estructuras de oportunidad que empoderarían a portavoces de grupos particulares” (p. 379).

Además, en contraste con la dimensión técnica que da prioridad a la participación de expertos en género, ya sea provenientes de la sociedad civil, la academia, los organismos internacionales y los propios cuadros de especialistas de la administración pública, la dimensión política que proponen Judith Squires y Mieke Verloo se despliega a partir de la consulta y cooperación con actores políticos críticos no sólo en términos de capacidades y conocimiento, sino de propuestas y cuestionamientos políticos y discursivos. En este sentido, se busca fortalecer el debate público a través de la visibilización de voces no hegemónicas (críticas y radicales), tomando posicionamientos formales respecto a los objetivos de los movimientos feministas y de mujeres.

Como puede verse, esta visión pondera la diversidad como un elemento determinante del proceso político. No sólo atiende a la inclusión de los actores ya fortalecidos y con incidencia en la toma de decisiones, sino a la “habilitación de grupos excluidos para cambiar o desestabilizar significados e

interpretaciones que la cultura institucional hegemónica ha tomado hasta ahora como universal y completa” (Squires, p.380). Por ello, esta concepción transformadora de la transversalidad de género esconde un concepto clave: empoderamiento (Verloo, 2005).

Si bien las estrategias de transversalidad tienden a enmarcarse dentro del sistema político donde se gestan, éstas deben apoyarse en métodos para empoderar a los distintos grupos y discursos que quedan excluidos, primero eliminando las restricciones para su participación, luego fortaleciendo los canales de diálogo y colaboración. Ello circunscribe la transversalidad de género en un horizonte de democracia deliberativa que gira alrededor de “la transformación, más que la simple agregación de preferencias [...] un mayor nivel de debate democrático y de toma de decisiones son necesariamente precondiciones para políticas de igualdad imparciales” (p. 380).

Ya sea desde la perspectiva común de configuración de agenda que propone Jahan, o desde la perspectiva transformadora y empoderadora de Squires y Verloo, los instrumentos participativos de la transversalidad de género permiten impulsar demandas y necesidades desde perspectivas plurales e igualitarias, así como definir las prioridades de acción y los derroteros que deben seguir los instrumentos técnicos, lo que facilita además el desarrollo de esquemas de rendición de cuentas para los nuevos actores involucrados: las mujeres.

Finalmente, es importante destacar que para eliminar el sesgo de género en la toma de decisiones además de los mecanismos inclusivos de las mujeres, sus grupos y sus movimientos en la toma de decisiones y el desarrollo de las políticas públicas también se hace necesaria una labor de concientización de los actores regulares de las políticas, con especial relevancia de los tomadores de decisiones de la administración pública. Esto es, una sensibilización que apunte al cambio cultural dentro y fuera de las organizaciones gubernamentales. Para explicar la importancia de este último punto se abordará primero lo concerniente a la despolitización de la transversalidad de género.

1.1.5 Despolitización de la transversalidad de género

Hasta ahora se ha hecho énfasis en concebir la transversalidad de género como una estrategia cuya cualidad principal reside en su potencial para generar cambios políticos de gran alcance. Teniendo la igualdad como objetivo, la estrategia debe reorganizar los procesos de las políticas públicas y la toma de decisiones, para arraigar el principio de igualdad de género en el *mainstream* de las mismas.

Sin embargo, los distintos estudios empíricos sobre transversalidad de género indican la existencia de una evaporación de los contenidos políticos de la misma. Esta despolitización puede observarse ya en el tipo de modelo de igualdad de género ponderado, ya en el conjunto de instrumentos que se seleccionan y se ponen en operación.

Despolitización conceptual

En primer lugar, hay que recordar que la transversalidad plantea llevar un asunto particular (la igualdad de género) al ámbito de las distintas políticas sectoriales gestionadas por la administración pública. Estas políticas se sitúan dentro de subsistemas o dominios de política particulares, como educación, salud, seguridad pública, desarrollo económico, etc., razón por la cual se inscriben en discursos científicos, técnicos, ideológicos particulares. Así también, son un grupo de actores (servidores públicos, legisladores, representantes de sindicatos, organizaciones empresariales o civiles, etc.) quienes influyen directamente en la definición de los problemas públicos y sus soluciones, según sea el dominio en que se inscriba la política.

Al ser la igualdad de género un tema que no ha sido originalmente gestado como relevante en la mayoría de las políticas sectoriales, la transversalidad de género se encuentra con un primer obstáculo, que consiste en introducir y adaptar un nuevo discurso al discurso de dichas políticas, desplegando conceptos y definiciones en torno a la igualdad y la desigualdad de género, que parecen tener poco que ver con los objetivos de las políticas huéspedes.

Los emprendedores de la transversalidad de género, es decir, aquellos agentes que se encargan de impulsar la estrategia y negociar su institucionalización en términos formales, tienden a utilizar un encuadre estratégico (*strategical framing*) en aras de poder venderla a los tomadores de decisiones. Se trata de una técnica para persuadir a la audiencia objetivo (políticos, servidores públicos, etc.) a partir de hablar su lenguaje, conectando con sus objetivos y sus valores (Squires).

Ya que son los actores regulares quienes implementan la transversalidad, es inevitable inscribir la estrategia y todos sus elementos en términos que sean significativos y positivos para ellos [...] los marcos ofrecidos deben resonar o ajustarse con los marcos existentes dentro de los cuales operan los actores regulares o la élite dominante entre esos actores.

Con la intención de ser tomados en cuenta, tales marcos tienen que hacer sentido con los valores o normas actualmente adoptados por los actores regulares. (Verloo, 2005, p.10).

Desde la perspectiva de Benschop y Verloo (2006), el encuadre estratégico puede reducir el potencial político de la transversalidad desde su formulación, haciéndola parecer una estrategia armoniosa sin ninguna tensión entre la corriente principal (el *mainstream*) de las políticas y la igualdad de género, limitando el modelo de igualdad de género inscrito en su diseño, así como el propio alcance de los instrumentos transversales.

Todo esto introduce la formulación de la estrategia en una trampa retórica (Verloo). En primer lugar, los servidores públicos deben asimilar ampliamente la idea de que “la transversalidad de género propone un tipo de cambio con un fuerte carácter ideológico, que es definido por una diagnosis de la situación (las políticas públicas no son neutrales) y una prognosis (la igualdad de género entre mujeres y hombres es importante)” (Alfama y Cruells, p.9). Esto dependerá a su vez de los discursos y objetivos de las políticas huéspedes, en la medida que algunas políticas sectoriales pueden ser más compatibles con los objetivos de igualdad de género, como son las del ramo social, mientras que otras, como las de provisión de bienes, tienden a ser más herméticas, por lo que los servidores públicos no ubicarán la conexión entre los objetivos sectoriales y la igualdad de género.

La siguiente premisa que debe ser asimilada es la de la vinculación directa de los servidores públicos con la reproducción de las desigualdades, ya que son los propios actores regulares los implicados en la producción del sesgo de género, elaborando y siguiendo procesos, procedimientos y rutinas ciegas al género, aparentemente neutrales. Este punto genera de inmediato resistencias ideológicas a la transversalidad, por lo que *vender* la estrategia desde esta perspectiva puede resultar en un rechazo inmediato.

Ya que las premisas anteriores pueden ser no compatibles con el esquema de valores, normas y expectativas de los tomadores de decisiones y los actores regulares de las políticas, los objetivos de la estrategia tienen que ser matizados, por ejemplo, presentando la estrategia como una cuyo fin es buena para ambos (mujeres y hombres), una que mejora la forma de gobernar, o que es buena para la productividad y la rentabilidad de las políticas y las organizaciones gubernamentales, etc. (Squires).

Según destacan Alfama y Cruells, se terminan incluyendo modelos de igualdad de género que despojan a la desigualdad de género de su naturaleza política, estructural y sistémica, definiéndola como un problema público menor, un problema de las mujeres y no de la sociedad en conjunto, reduciendo con ello el potencial de la transversalidad de género. En contraste con otros modelos de igualdad de género basados en contenidos políticos que implican cambios sustantivos, con cargas políticas y discursivas que parten de una comprensión amplia del género e implican cambios más profundos y estructurales. Al

parecer, “es más fácil para los promotores del género vender, y para los tomadores de decisiones aceptar, una visión de la transversalidad del género basada en un conjunto de herramientas neutrales más que en premisas feministas, como el hacer frente a las jerarquías de poder y un cuestionamiento radical del proceso de políticas y los actores” (Lombardo, Mier, Verloo, p.9)

Despolitización operativa y tecnocratización

Existen diversas situaciones que pueden reducir el potencial político de la transversalidad de género. La primera de estas situaciones está definida por la importancia exclusiva dada a los instrumentos y procedimientos técnicos, en detrimento de otros aspectos distintivos de la transversalidad de una naturaleza más política y confrontacional, como son los instrumentos participativos, con lo cual se reduce la transversalidad de género a un conjunto de técnicas y herramientas formalmente aplicadas pero vacías de contenidos y objetivos políticos (Alfama y Cruells, p.8).

Si bien los medios gerenciales para la operacionalización de la transversalidad son necesarios en tanto que generan conocimiento e insumos para tomar decisiones, las posturas tecnocráticas suelen asumir que la igualdad de género será lograda a través del simple cumplimiento de este tipo de procesos y procedimientos. Aunado a ello, la implementación de instrumentos técnicos *con perspectiva de género*, aun siendo necesaria, es frecuentemente vista por otros agentes como una obligación con poca utilidad, a menos que ellos detecten el sentido y los objetivos políticos subyacentes de esos instrumentos, lo cual finalmente termina produciendo que se desdibuje la dimensión de poder de la *lucha de género*, dejando intocadas las relaciones desiguales de género imperantes (Lombardo, Mier, Verloo p.8-9).

Una de las características centrales de la aproximación tecnocrática de la transversalidad de género es el énfasis en el *expertise* de género, concretamente la gran relevancia dada al papel que se le da al cuerpo elite de expertos profesionales en género, ya sea que se trate de una burocracia-experta, es decir, órganos gubernamentales especializados constituidos con ese fin, o bien, grupos externos como la academia feminista u organizaciones civiles formales. Esto en contraste con una forma más deliberativa de transversalidad de género que otorgue importancia al dialogo con diversos grupos sociales más críticos e incluso radicales, incluyendo la vinculación directa con los grupos afectados por las dinámicas de poder del género. De esta manera, nos encontramos frente a un modelo de transversalidad donde sólo un pequeño grupo de expertos y expertas define lo que ha de hacerse en materia de igualdad, negando métodos de inclusión y diálogo que garanticen una representación política descriptiva y reconfiguren la agenda política de forma plural e igualitaria (Inchaustegui y Ugalde, 2006).

Otra característica relevante de la tendencia tecnocrática de la transversalidad de género es su énfasis en principios de eficiencia, efectividad y rentabilidad de las políticas públicas, así como de los procesos y procedimientos que estas despliegan. Los modelos basados en esta tendencia privilegian la aplicación de criterios de eficiencia mediante técnicas de auditoría y monitoreo, característicos de la Nueva Gestión Pública, que apremian las mediciones numéricas para la visibilización de desigualdades (Alfama, 2015)

Vista desde esta perspectiva, la transversalidad adquiere la función de meta-instrumento, enfocado en coordinar y hacer más efectivos los instrumentos existentes de políticas, en orden de racionalizar las propias políticas (Jacquot, 2008), en este tenor, la racionalización de las políticas y las finanzas públicas se pondera por encima de la igualdad de género como valor político y social.

Lo que no puede negarse, al respecto, es que la lógica economicista extendida al campo de los derechos permite a las políticas y estrategias como la transversalidad de género adquirir cierto grado de legitimidad. Al favorecer el cruce entre conocimiento especializado y eficiencia se logra “producir evidencia clara y convincente sobre cómo el género es relevante en relación con la política particular y/o la organización gubernamental. Los productos visibles crean credibilidad, contribuyendo a asegurar la permanencia y estabilidad de la estrategia de transversalidad. (Callersting)

Sin embargo, aun cuando los productos cuantitativos sean esenciales para ganar cierta legitimidad técnica, la transversalidad de género no debe reducirse a estos. Los objetivos e impactos relacionados con el cuestionamiento de jerarquías de poder y relaciones desiguales de género muchas veces tienden a expresarse en términos cualitativos, por ello la gestión de la transversalidad y sus resultados deben poder reflejarse también en esos términos, apoyándose de las coaliciones y redes generadas por los instrumentos participativos, para obtener así legitimidad política.

1.1.6 Integracionismo

Hasta ahora hemos podido observar cómo el vaciamiento político de los contenidos conceptuales y operativos en la transversalidad de género pueden ser influidos por la necesidad de *vender* la estrategia a partir de un encuadre estratégico en términos del modelo de igualdad de género que sea compatible con los actores regulares, o bien, por una preferencia por el desarrollo exclusivo o mayoritario de instrumentos técnicos.

No se descarta, además, que los modelos de transversalidad de género puedan quedar limitados al despliegue exclusivo o prioritario de instrumentos burocráticos, con nulos o débiles procesos

participativos, pero también técnicos. Estos modelos, en términos de Walby, aunque cumplen el primer requisito de horizontalidad, por el despliegue de un mandato transversal hacia actores regulares (ciertos órganos de la administración pública), no contemplan elementos para el arraigo de la igualdad de género en el *mainstream* de las políticas, en primer lugar, porque no hay información y conocimiento especializado con perspectiva de género que guíe la reformulación de los procesos de políticas (dimensión técnica), y tampoco existen métodos inclusivos y participativos que contribuyan a colocar necesidades, intereses y demandas de mujeres en el centro de la agenda política (dimensión política).

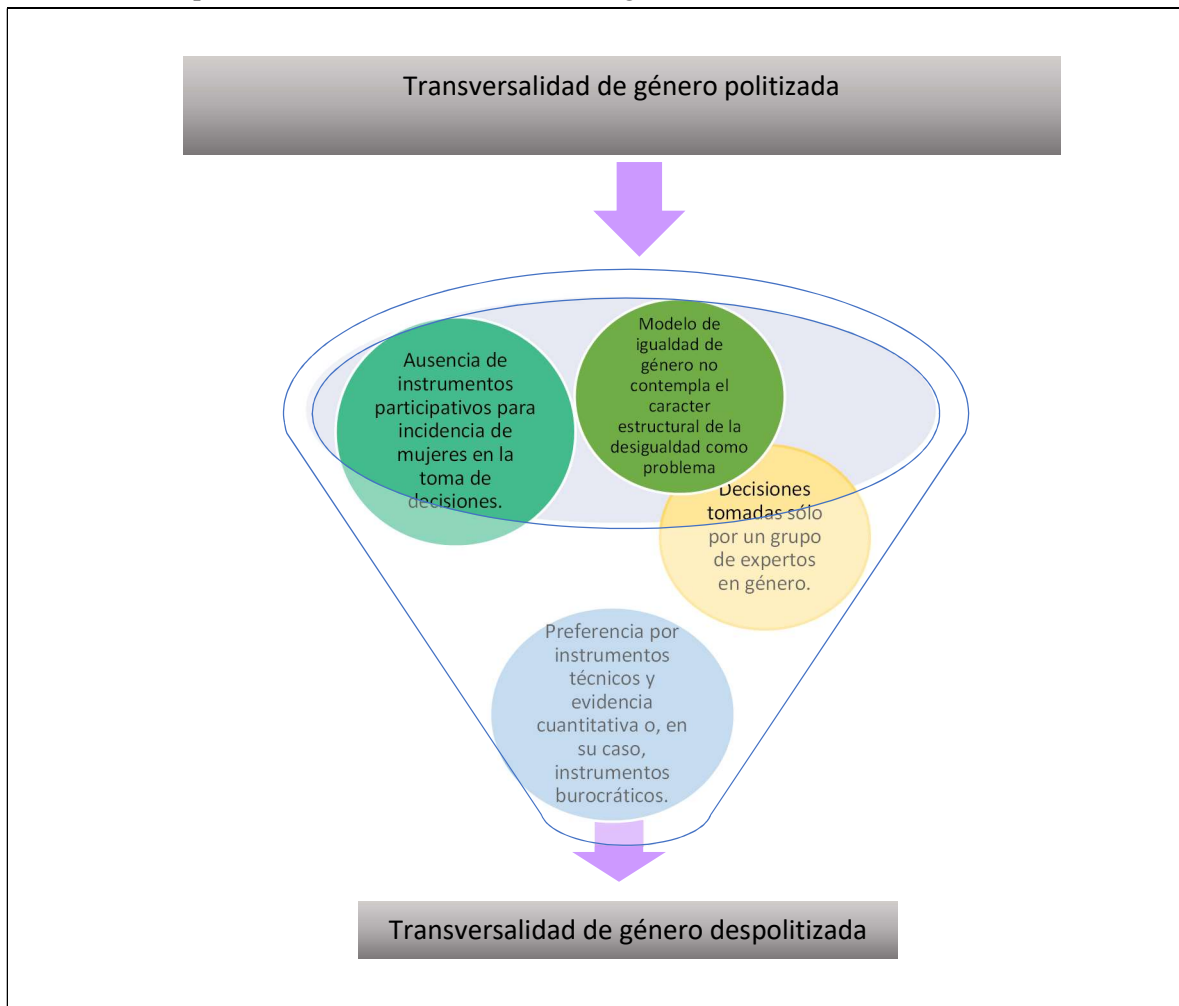
Ya sea por su desviación tecnocrática o burocrática, la transversalidad de género puede quedar reducida a una estrategia integracionista, con poco o nulo arraigo en las políticas que se transversalizan y las organizaciones gubernamentales que las ejecutan. Este integracionismo ha sido ampliamente descrito por diversas autoras como un desarrollo marginal de la estrategia.

Daly menciona, por ejemplo, que las estrategias integracionistas pueden distinguirse por el involucramiento de diferentes departamentos o ministerios de gobierno en un plan o programa sobre igualdad de género sin tener un arraigo en la corriente principal. Lo cual, si bien puede considerarse un primer nivel de desarrollo de la transversalidad de género, no cambia el *status quo* y por tanto es insuficiente.

En un sentido similar, Inchaustegui y Ugalde (2006) destacan que

el tratamiento de género se reduce en la mayoría de los casos a indicar la prioridad de la atención las mujeres como grupo de población, y no a intervenir en el cambio o transformación de las relaciones de género, ni a modificar su posición social. De modo tal que desde la perspectiva de la cadena de producción, el valor [de la igualdad] no ingresa a la política más que como criterio de entrega de los servicios. Es decir al final de la cadena, no en el proceso de formulación y definición de los servicios o apoyos que se van a dirigir a la población objetivo (p.17).

Gráfico 2. Despolitización de la transversalidad de género



Fuente: Elaboración propia

Se trata entonces de la adición de un asunto suplementario, antes que de uno modificador de las políticas públicas (Alfama y Cruells). Al no cambiarse de fondo los discursos y presupuestos teóricos y políticos que guían a las políticas sectoriales, ni los objetivos de las mismas, se tiene como resultado “la definición de una serie de acciones o programas [de igualdad de género] complementarios a la política huésped, que buscan compensar los sesgos de género, la invisibilidad o las brechas de desigualdad, presentes en la misma” (Inchaustegui y Ugalde, 2004, p.41). De esta manera se busca incluir las necesidades, perspectivas e intereses de mujeres en las políticas existentes, pero al no cambiar su marco de referencia, estos objetivos no reorientan la corriente principal de las políticas, ni redefinen la agenda política de forma inclusiva (Alfama, 2015).

En un intento por explicar esta falla o desviación de la transversalidad, Daly apunta a una mala comprensión de la estrategia, no en términos formales, sino en las creencias y expectativas que giran alrededor de ésta. Se considera que se trata de una estrategia de innovación o modernización gubernamental, antes que una de cambio institucional, por lo cual “suele ser introducida en nombre de una actualización de los enfoques de política existentes hacia las mujeres, más que como una visión transformativa de reconocimiento del género como problema estructural y socialmente arraigado” (p. 448). De esta manera continua la idea de que la desigualdad de género y la discriminación hacia las mujeres es un asunto simple y reducido a un solo subsistema o dominio de políticas públicas: el de las mujeres.

Tal como menciona García Prince, “parece que flotara la idea de que es un tema sectorial, cuya atención es responsabilidad de un órgano específico de la administración especialmente dedicada a él [la instancia o instituto de las mujeres], sin necesarias implicaciones en las diversas políticas sectoriales, lo cual es la negación misma del sentido del *mainstreaming* de género (García, s/f).

1.1.7 Importancia de los instrumentos de promoción de cambio cultural

Aun con diseños integrales y fuertes en términos técnicos y políticos, la despolitización es una tendencia común en la fase de implementación de la transversalidad de género. La decantación de una estrategia fuerte e integral a una marginal despolitizada pasa por el colador de la organización, concretamente por *los actores regulares* de las políticas, quienes usualmente oponen resistencias que bloquean la implementación de la estrategia hasta evaporar parte del potencial político que le caracteriza.

Por esta razón, un punto trascendental a considerar en el diseño de estrategias de transversalidad de género es el relacionado con la naturaleza organizacional donde se desarrolla su implementación. Se trata pues de una estrategia enfocada en los procesos de las políticas públicas, desarrollada en contextos organizacionales particulares, que dependen de las características de cada uno de los órganos de la administración pública donde se inscriben.

Aun cuando la decisión pública para transversalizar el género se institucionaliza formalmente, las dinámicas de la organización y la actuación de los actores regulares pueden no adaptarse a los diversos procesos técnicos y/o políticos de la transversalidad.

Entre las principales resistencias a la transversalidad de género se ubican aquellas vinculadas al tipo de gestión que se realiza, lo que Albert Serra (2006) denomina *gestión transversal*, que es la incorporación de un elemento sustantivo (igualdad de género) en las políticas públicas sin crear un nuevo dominio de

la política, en la medida que la igualdad no entra como un componente suplementario sino como reconfigurador de toda la política, lo cual en términos organizacionales conlleva formas particulares de trabajo, de comunicación y de coordinación dentro de los órganos de la administración pública. La transversalidad de género requisita un trabajo enteramente colaborativo, una inmersión holística de toda la organización en nuevos principios, procesos y objetivos, por lo cual descansa más en la gestión horizontal y la colaboración participativa, que en la verticalidad y la jerarquía que caracterizan a muchas burocracias.

Por otra parte, al ser la igualdad de género un principio político y jurídico, lo es también de tipo ético e ideológico. Por ello, durante la implementación de la transversalidad suelen surgir oposiciones hacia las iniciativas de igualdad de género, en tanto tales. Estas resistencias a la igualdad de género pueden ser institucionales o individuales, y aunque generalmente se dan en el ámbito de la cultura organizacional, también pueden llegar a formalizarse en reglamentos, leyes, códigos, procedimientos, estructuras, etc.

No hay que olvidar que las organizaciones están generizadas en estructura y su cultura interna, y que por ello también generizan (Chapell). Las organizaciones otorgan a hombres y mujeres distintos roles y los colocan a distintos niveles, además de que reproducen en sus dinámicas estereotipos de género que afectan de forma diferencial a hombres y mujeres, generalmente en detrimento de éstas últimas (Cerva, 2013).

La transversalidad de género no puede escapar a la *generidad* de las organizaciones (Benschop y Verloo), se sujeta a ella. Por esta razón, la estrategia que nos ocupa supone también una “transformación en profundidad de los valores, prioridades y rutinas de las administraciones públicas para que el compromiso con la igualdad permee tanto su funcionamiento como sus resultados” (Alfama, 2015), articulándose a su vez con la lógica interna del funcionamiento de las organizaciones (Cerva, 2010).

En contraposición con las posturas de la Nueva Gestión Pública, que asumen a la administración pública como un territorio de neutralidad política e ideológica, lo cierto es que las burocracias y administraciones públicas son “ámbitos de conflicto y cooperación entre grupos, campos de batalla donde principios, intereses, valores, normas y objetivos opuestos se articulan y rearticulan dinámicamente de forma abierta y encubierta” (Alfama, 2015). Por esta razón, la transversalidad de género debe poner el foco en las culturas organizacionales, que son caldo de cultivo de resistencias a la estrategia.

Considerando lo anterior, es importante que la transversalidad de género contemple desde su diseño el desarrollo de instrumentos de promoción de cambio cultural, como pueden ser campañas de comunicación libre de estereotipos de género, talleres de sensibilización de personal público, métodos

de conciliación laboral-familiar, medidas de prevención de acoso y hostigamiento sexual y laboral entre mujeres y hombres, etc. Ello permite permeabilizar las culturas organizacionales de la administración pública a las iniciativas de igualdad y contribuye a evitar la despolitización de la transversalidad de género.

1.2 DISEÑO METODOLÓGICO

1.2.1 Objetivos y preguntas de investigación

Como se ha descrito ya, la transversalidad de género es un proceso de introducción de la perspectiva de género en los procesos de las políticas y la toma de decisiones que tiene la finalidad de propiciar el arraigo de la igualdad de género en el *mainstream* de las mismas, eliminando el sesgo de género que contienen. Es a su vez una estrategia que, como el resto de políticas públicas, se formula, se implementa, se monitorea y se evalúa.

El estudio realizado en esta investigación tiene el OBJETIVO GENERAL de analizar y contrastar el diseño de las estrategias de transversalidad de género de la Ciudad de México y Barcelona desde las dimensiones técnica y política, para conocer el tipo de transversalidad de género que se desarrolla en cada contexto, así como las áreas de oportunidad que dentro del mismo puede suponer su desarrollo.

Los objetos de estudio son las estrategias de transversalidad de género de la Ciudad de México en la administración 2013-2018 (cuya autoridad titular fue Miguel Ángel Mancera) y la de Barcelona, en la administración 2015-2019 (con Ada Colau al frente de la misma).

En atención al objetivo general propuesto, la investigación sigue tres objetivos específicos:

OBJETIVO ESPECÍFICO 1: Determinar las fortalezas y debilidades de cada una de las estrategias en los ámbitos técnico y político, así como las diferencias y similitudes entre cada una, identificando riesgos de despolitización operativa.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2: Ubicar la correspondencia entre el marco discursivo sobre el que descansa cada estrategia y el conjunto de instrumentos técnicos y políticos de transversalidad.

OBJETIVO ESPECÍFICO 3: Determinar las áreas de oportunidad del diseño de cada estrategia para reconfigurar el *mainstream* de las políticas desde la perspectiva de género.

Para abordar estos objetivos, la investigación se guía por las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las características de cada gobierno y administración pública?, ¿Cuál es el marco normativo que determina

obligaciones y atribuciones en materia de igualdad de género y transversalidad de género en cada gobierno y administración?, ¿Cuáles son los propósitos generales, la horizontalidad y los actores a cargo de la estrategia de transversalidad de género en las administraciones estudiadas?, ¿Qué elementos del diseño de las estrategias se orientan a la incorporación de la perspectiva de género en los procesos de políticas públicas (planeación, programación, presupuestación, normativa, etc.)?, ¿Qué elementos del diseño de las estrategias inciden en la incorporación de la perspectiva de género y en la participación efectiva de mujeres en procesos y espacios de toma de decisiones?, ¿Qué modelos de igualdad de género se ponderan en cada estrategia?, ¿Qué fortalezas y debilidades presentan las estrategias en su dimensión técnica y política? y ¿Qué riesgos de despolitización se observan en cada diseño (despolitización conceptual, despolitización operativa, integracionismo)?

1.2.2 Estructura de la investigación

El estudio se concentra en tres partes, la primera, referente al marco general de las estrategias de transversalidad, la segunda, correspondiente al análisis comparado (técnico y político) del diseño de las mismas, y la tercera, que contiene las tendencias de cada estrategia, sus fortalezas y debilidades a manera de conclusiones. Esto se vincula a los Objetivos específicos y al capitulado de la siguiente manera:

A. Marco general de las estrategias de transversalidad de género de la Ciudad de México y Barcelona.	Objetivo específico 1	Capítulo II
B. Análisis comparado del diseño de las estrategias de transversalidad de género de la Ciudad de México y Barcelona.	Objetivos específicos 2 y 3	Capítulo III
C. Conclusiones: Tendencias, fortalezas y debilidades de los modelos de transversalidad de género de la Ciudad de México y Barcelona.	Objetivo específico 4	Capítulo IV

A. Marco general de las estrategias de transversalidad de género de la Ciudad de México y Barcelona

La Ciudad de México y Barcelona son dos gobiernos locales que no sólo forman parte de Estados y áreas geográficas diferentes, sino que además tienen marcos institucionales distintos en lo que respecta a la producción de políticas públicas. Mientras la Ciudad de México tiene la calidad de estado federado o entidad federativa, Barcelona es un municipio perteneciente a una nación centralista, que a su vez forma

parte del estado supranacional de la Unión Europea. Todo esto determina distintas funciones, obligaciones y formas de organizar las administraciones públicas, delimitando consecuentemente el fondo y la forma de las políticas públicas.

Sin embargo, así como subsisten diferencias, también se tienen marcos de referencia similares en el ámbito de los derechos humanos y las políticas públicas para las mujeres. En ambos casos existe una adhesión a tratados internacionales en esta materia y un sólido marco nacional y local que establece obligaciones y atribuciones en materia de igualdad de género, incluidas aquellas para transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas. Además de esto, destaca también que se trata de dos gobiernos de izquierda con tendencia progresista, que en sus respectivos países se han posicionado como referentes para el impulso de políticas a favor de la igualdad de género.

En relación a estos puntos, la primera parte del análisis, contenida en el Capítulo II, se centra en ubicar el marco general de las estrategias de transversalidad, identificando: las particularidades de los gobiernos y las administraciones estudiadas, el marco normativo que rige las políticas de igualdad y la transversalidad de género, y de forma general, los propósitos de la estrategia, la horizontalidad en políticas y actores que aquella supone, así como los actores a cargo de su formulación, monitoreo y evaluación.

B. Análisis comparado del diseño de las estrategias de transversalidad de género de la Ciudad de México y Barcelona desde las dimensiones técnica y política

En cuanto a la dimensión técnica, las variables seleccionadas buscan orientar la comparación de las estrategias respecto a aquellos instrumentos que facilitan o aseguran la introducción de la perspectiva de género en los procesos de políticas. Más que concentrarnos en la simple introducción de objetivos de igualdad de género en procesos de políticas (programación, presupuestación, evaluación, etc.), se remarca también la necesaria especialización técnica para llevar a cabo estos procesos y el desarrollo de instrumentos subsidiarios de análisis especializado, que van desde la desagregación de datos, estudios, informes, investigaciones, etc.

Los puntos de referencia sobre los que gira la comparación se enmarcan en las siguientes variables de análisis:

- | | |
|----------------------|---|
| Dimensión
técnica | <ol style="list-style-type: none"> 1. Sistemas de información y datos. 2. Procesos de políticas con perspectiva/objetivos de género. 3. Especialización en género. |
|----------------------|---|

- | | |
|--------------------|---|
| Dimensión política | <ol style="list-style-type: none"> 4. Participación ciudadana de mujeres y sus movimientos en las políticas públicas. 5. Igualdad de género en la ocupación de puestos en la administración pública. 6. Promoción de cambio cultural al interior de la administración pública. 7. Modelo de igualdad de género. |
|--------------------|---|

Por otra parte, estas variables técnicas se subdividen también en ámbitos instrumentales particulares que guían el análisis hacia aspectos más específicos de la transversalidad de género:

La variable 1 Sistemas de datos e información, se analiza a partir de tres ámbitos instrumentales, que son: Generación o desagregación de datos, Estudios e investigaciones y Estudios *ex ante* aplicados a procesos de políticas específicos.

La variable 2 Procesos de políticas con perspectiva/objetivos de género, se analiza en cada estrategia considerando cuatro procesos particulares: Normativa con perspectiva de género, Planeación y programación con perspectiva de género, Presupuestos públicos con perspectiva de género, Instrumentos de política fiscal recaudatoria con perspectiva de género, y Evaluación con perspectiva de género.

La variable 3 Especialización en género, se aborda desde dos ámbitos clave: Órganos de carácter técnico especializados en género y Capacitación técnica en materia de género.

Para el caso de la dimensión política, las variables consideradas se enfocan en la formulación de aquellos instrumentos de transversalidad de género orientados a cambiar la lógica de la toma de decisiones promoviendo la representación y participación real de mujeres en espacios de decisión dentro y fuera de la administración pública. También se incluye una variable de promoción de cambio cultural, que como se ha apuntado ya en el Marco Teórico, es indispensable para coadyuvar a la generación de cambios institucionales y prevenir la despolitización de la transversalidad de género en la fase de implementación.

Al igual que con las variables técnicas, para facilitar el abordaje de cada variable política, cada una de ellas se despliega también en subvariables correspondientes a ámbitos instrumentales más específicos.

La variable 4 Participación ciudadana de mujeres y sus movimientos en las políticas públicas, se desagrega en tres ámbitos, que son: Espacios institucionales para la participación de ciudadana de mujeres en el ámbito de la política de igualdad de género, Espacios de participación ciudadana regular (mixta) con perspectiva de género y Promoción de la participación mujeres y el movimiento feminista.

La variable 5 Igualdad de género en la ocupación de puestos en puestos de la administración pública se aborda a partir de dos ámbitos: No discriminación por sexo/género en el acceso y ascenso al empleo público y Paridad.

Finalmente la Variable 6 Promoción de cambio cultural al interior de la administración pública, se descompone en tres sub variables: Capacitación en igualdad de género, Perspectiva de género en la comunicación interna y externa, y Medidas de política laboral interna.

La última variable de la dimensión técnica corresponde al Modelo de Igualdad de Género. Esta variable no representa un ámbito instrumental de transversalidad de género sino que concierne al mandato de transversalidad, donde se sitúan sus propósitos y fines generales. El abordaje del Modelo de Igualdad de Género tiene la finalidad de determinar la orientación de cada estrategia hacia un modelo de igualdad liberal, radical o postmoderno, según sea el caso.

Esta variable se considera parte de la dimensión política en la medida que circunscribe el contenido discursivo en torno a un asunto político tan complejo como es la (des)igualdad de género. El texto transmite una visión sobre lo que cada gobierno, y particularmente cada administración, considera prioritario de resolver en torno a la desigualdad de género, las perspectivas que acompañarán sus actuaciones y los fines que pretenden alcanzarse.

Podría apuntarse a que estos aspectos son similares en cada gobierno, tratándose de una estrategia impulsada internacionalmente y con estándares normativos que aplican tanto para España como para México, sin embargo, hay variaciones considerables al respecto, que pueden vincularse entre otras cosas a diferentes concepciones sobre la utilidad de la estrategia, sus funciones, sus fines e incluso a un posible encuadre estratégico (*strategical framing*) para *vender* la estrategia y facilitar su operación.

En cualquier caso, los modelos de igualdad ofrecen una aproximación de los alcances operativos de la estrategia en términos políticos, es decir, de sus impactos en la igualdad de género.

Por último, es menester tener claro que el tratamiento de la variable Modelo de Igualdad de Género se lleva a cabo a partir de un análisis lógico y discursivo de causa-efecto de problemas y objetivos, más que mediante un rígido análisis del discurso de tipo sociológico.

- C. Conclusiones: Tendencias del diseño y áreas de oportunidad de las estrategias de transversalidad de género de la Ciudad de México y Barcelona.

En este apartado se vierten los hallazgos obtenidos en el análisis comparado de instrumentos y modelos de igualdad de cada estrategia, destacando los posibles riesgos de despolitización conceptual y operativa, e integracionismo, y se exponen, a manera de conclusiones, las áreas de oportunidad y los riesgos que en cada caso se tienen para transformar la *corriente principal* de las políticas.

1.2.3 Recolección y tratamiento de información

La tesis realizada es un estudio cualitativo, cuyas fuentes de información son de tipo documental, siendo los documentos oficiales de gobierno los principales insumos utilizados.

Para el *Marco general de las estrategias* las fuentes de información son constituciones políticas, estatutos de gobierno, leyes orgánicas de la administración pública, tratados y convenciones internacionales, leyes y reglamentos de igualdad de género nacionales y locales, entre otros.

Para recolectar datos e información se recurrió a búsqueda en línea en portales virtuales de cada gobierno y administración pública especialmente a aquellos de las instancias o institutos de las mujeres, donde se ubica la documentación en materia de igualdad de género. Para facilitar esta labor se consideró la técnica de bola de nieve, ubicando el marco normativo del que deriva cada ley o programa y redirigiendo la búsqueda hacia aquellos nuevos documentos identificados.

Respecto al *Análisis comparado de las estrategias desde la dimensión técnica y política*, las fuentes de información para Barcelona son reglamentos, planes, medidas de gobierno, metodologías, guías de aplicación e informes de impacto de género; en tanto que en para la Ciudad de México se analizaron leyes, planes, programas, lineamientos y acuerdos administrativos.

Las variables de ámbito instrumental

En primer lugar, y con respecto a las variables de tipo instrumental técnico y político (exceptuando la variable Modelo de igualdad), un criterio metodológico importante fue el grado de especificidad e integralidad de las estrategias.

En el caso de Barcelona, el diseño de la transversalidad de género se encuentra perfectamente ubicado en instrumentos específicos de transversalidad de género como la Medida de gobierno para la transversalidad de género de 2015 (cuyo contenido se replica en el Plan de Justicia de Género 2016-2019 y el Reglamento para la Equidad de Género de 2019). En éstos se detalla ordenadamente, primero los fines y propósitos generales, y después la clasificación y descripción de componentes o instrumentos de transversalidad de género, incluidos los técnicos y políticos. Además de éstos, hay otros documentos que

complementan la formulación de algún instrumento particular, como es el caso de la Metodología para la Transversalidad Participativa, sobre la Promoción de la participación de mujeres y movimiento feminista. Sin embargo, estos últimos documentos solo complementan el contenido que ya se ubica dentro de los documentos base.

En este caso, la búsqueda de información se limitó a diseminar el contenido de los documentos que de forma específica desprenden el diseño de la estrategia de transversalidad de género, los cuales, como se mencionó ya, contienen de forma explícita una clasificación de instrumentos. En este caso, se llevó a cabo una labor de clasificación de los instrumentos por ámbito instrumental y por variable, y posteriormente una descripción puntual de las definiciones, las características y alcances de cada instrumento o componente.

En el caso de la Ciudad de México, el diseño de la estrategia de transversalidad en el periodo 2013-2018 presenta algunas particularidades vinculadas al tipo de documentos donde se asienta y la estructura y orden que adquiere dentro de los mismos:

primero, los elementos de diseño aparecen en distintos documentos que no son específicos de transversalidad de género, sino que también despliegan contenido del diseño de políticas de igualdad de oportunidades y acción afirmativa. Es el caso de la Ley de Igualdad Sustantiva, donde los tres instrumentos que se despliegan (Sistema, Programa, Vigilancia) sirven tanto para las políticas públicas específicas para mujeres (acciones afirmativas y de igualdad de oportunidades) como para la estrategia de transversalidad de género, además, la ley hace énfasis en determinar las atribuciones en materia de transversalidad, vinculadas a acciones de coordinación interdepartamental (interdependencias). Por otro lado, también el Programa General de Igualdad 2013-2019 y el Programa Especial de Igualdad 2015-2018 despliegan contenido de la política dual de género y no solamente de transversalidad de género.

segundo, no se sigue un orden lógico-secuencial, donde se sitúen primero los fines y propósitos generales y posteriormente los componentes o instrumentos específicos con una clasificación puntual. Salvo los cinco instrumentos del Piso mínimo para la implementación del Programa General de Igualdad (presupuestación, Unidades de Igualdad Sustantiva, capacitación, paridad y diagnósticos), el resto de instrumentos se encuentran dispersos dentro de una o varias acciones institucionales de los programas.

tercero, un gran número de instrumentos de las dimensiones técnica y política que en términos de esta investigación son instrumentos de transversalidad de género, no son entendidos explícitamente como tales dentro de las leyes y programas correspondientes. En este punto, es

posible ubicar dos situaciones: a) instrumentos técnicos o políticos de transversalidad de género que se ubican dentro de los documentos normativos o programáticos de igualdad de género, pero que no se consideran de transversalidad de género, por ejemplo, los estudios e investigación con perspectiva de género que realiza el Instituto de las Mujeres sobre distintos dominios de políticas, y los espacios institucionales de participación de mujeres en el Sistema para la Igualdad Sustantiva y el Consejo Consultivo del Instituto de las Mujeres, los cuales se desprenden ya de la Ley de Igualdad Sustantiva o de la Ley del Instituto de las Mujeres; y b) instrumentos técnicos y políticos de transversalidad de género que se encuentran totalmente fuera del radio de la política de igualdad de género y tampoco se consideran de transversalidad de género, como son los mecanismos de participación ciudadana regular con perspectiva de género, cuyo diseño se ubica en la Ley de Participación Ciudadana, o la evaluación con perspectiva de género de los programas sociales, cuya formulación se ubica en la Ley de Desarrollo Social.

Como puede verse, el análisis de los documentos de diseño de la transversalidad de género de la Ciudad de México tiende a dificultarse debido a la falta de especificidad e integralidad del mismo diseño en términos documentales, además de que éste carece de lógica secuencial y deja fuera muchos instrumentos que desde la perspectiva de este estudio entran dentro de la dimensión técnica o política de la transversalidad. Estas variaciones de la estrategia de la Ciudad de México con respecto al diseño de la estrategia de Barcelona no resultan insignificantes, ya que si bien representan un problema metodológico para la recolección y tratamiento de información, lo cierto es que revelan, en el caso de la Ciudad de México, la inexistencia de documentos de diseño concretos, específicos y ordenados de transversalidad de género, lo cual puede afectar sin duda el monitoreo y la evaluación de la estrategia.

Para resolver este problema, no sólo para la Ciudad de México, sino también para Barcelona, se tomó como criterio de recolección y tratamiento de información una búsqueda más extensa, que no se limitara a los instrumentos que, dentro de los planes y programas de igualdad, las leyes o los reglamentos, se consideraban explícitamente de transversalidad de género.

En este sentido, la recolección de información se llevó a cabo mediante tres técnicas:

La primera se centró en ubicar los documentos o apartados que explícitamente se denominaban de transversalidad de género, en este caso, se consideraron todos los instrumentos incluidos en tales documentos y apartados y se clasificaron según las variables y sub variables propuestas en este marco metodológico.

La segunda técnica se basó en un análisis del extenso de la normativa, los planes, programas y demás documentos de la política de igualdad de género. Tras la lectura de estos, se identificaron

instrumentos técnicos o políticos de transversalidad de género, los cuales se clasificaron atendiendo a las variables y sub variables.

La tercera consistió en la búsqueda particular de ámbitos instrumentales y variables de las cuales no se había obtenido información mediante las dos técnicas anteriores. Para ello, se apuntó a los documentos de diseño de las políticas o gestión pública a los que se supone podría incluirse la perspectiva de género. Por ejemplo, en el caso de la evaluación con perspectiva de género, el criterio de búsqueda fue *evaluación de políticas públicas en el gobierno de la Ciudad de México*, la búsqueda en línea llevó a la evaluación de programas sociales que lleva a cabo el Evalúa DF y que se desprende normativamente de la Ley de Desarrollo Social, dentro de la cual está considerada la evaluación con perspectiva de género. O bien, en el caso de la participación ciudadana regular con perspectiva de género, el criterio de búsqueda fue *ley o política de participación ciudadana de la Ciudad de México*, tras lo cual se ubicó la Ley de Participación Ciudadana local. Una vez ubicado cada documento, se realizó una búsqueda por palabras o términos, considerando entre estos: género, perspectiva de género, igualdad de género, mujeres, etc. Habiendo localizado la información, esta se clasificó dentro de las variables y sub variables propuestas.

Finalmente, una vez recolectada y clasificada la información mediante alguna de las tres técnicas mencionadas, se llevó a cabo una labor de estructuración, síntesis y por último de descripción.

Para aclarar las situaciones de excepción, en el capítulo correspondiente se puntualiza para cada caso los instrumentos que son o no son considerados explícitamente como un instrumento de transversalidad de género en los documentos normativos y/o de planeación correspondientes.

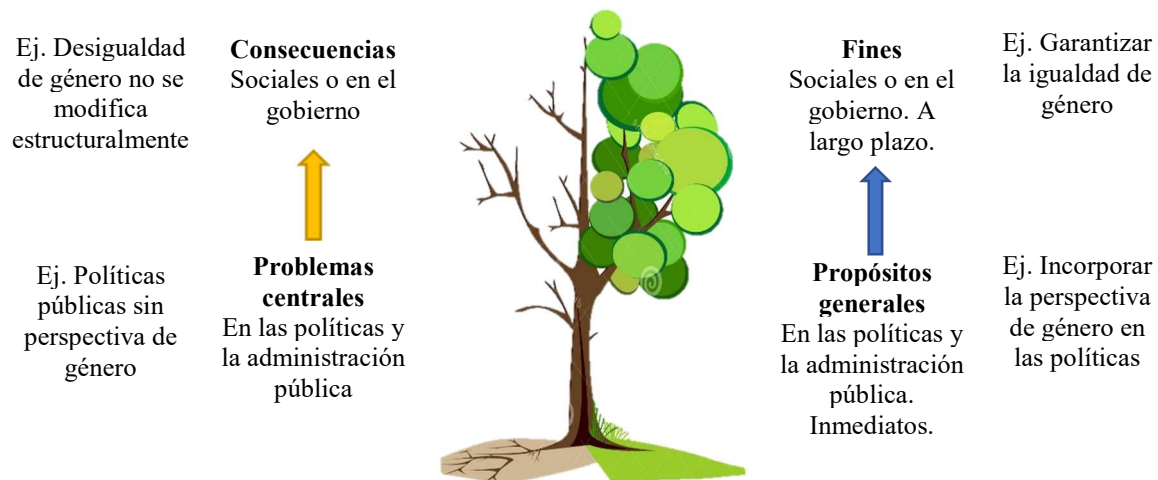
El modelo de igualdad de género

Esta variable de la dimensión técnica del análisis, a diferencia de las otras seis variables instrumentales, requirió de técnicas de recolección de datos y de procesamiento de información diferentes.

Los insumos de información también fueron documentos oficiales de los gobiernos de Barcelona y la Ciudad de México, concretamente aquellos donde se ubica el mandato de transversalidad en los periodos de las administraciones estudiadas. En estos mandatos de transversalidad de género se incluyen los fines y propósitos generales de la estrategia, pero también se problematiza acerca de la desigualdad de género, como problema público que se prevé atender.

Los mandatos de transversalidad se sometieron primero a un análisis para mapear los problemas y objetivos de cada estrategia. Para el mapeo de problemas se partió de la técnica *Árbol de problemas*, con la cual se buscó identificar la situación negativa (problema central), así como los efectos negativos que aquella genera (consecuencias). Mientras que para el mapeo de objetivos se aplicó la técnica *Árbol de objetivos*, con la cual se identificaron propósitos generales (de la transversalidad de género), y sus fines a largo plazo, en términos sociales y gubernamentales.

Es importante destacar que si bien las técnicas *Árbol de problemas* y *Árbol de objetivos* (de Marco Lógico) además de que permiten identificar problemas centrales y consecuencias y propósitos y fines, respectivamente, también permiten establecer relaciones causales entre cada uno de esos problemas centrales y las consecuencias, así como entre cada uno de los propósitos y los fines.



Una vez identificadas las problemáticas (problema central y las consecuencias) y los objetivos (propósitos y fines) en cada documento. El siguiente paso fue ubicar de manera concreta el contenido del Modelo de Igualdad de Género respecto a tres puntos:

La problematización de la desigualdad de género: relacionada a cómo se entiende la desigualdad como problema público, cómo afecta a mujeres y hombres, qué consecuencias tiene en la vida de cada uno, en las políticas, en la sociedad, la vida democrática, etc.

La perspectiva de género de la estrategia: que es básicamente cómo se entiende el término género en la llamada “transversalidad de género”, de qué perspectiva se habla cuándo se habla de perspectiva de género o igualdad de género. Si se habla de actuaciones de igualdad de trato y oportunidades, o de equidad, de acciones afirmativas o discriminación positiva para mujeres, o bien, de una perspectiva de género interseccional o basada en la deconstrucción del género, etc.

La igualdad de género como fin: en este caso se pretende ubicar los fines de la transversalidad de género en relación a sus resultados esperados sobre la igualdad de género. Por ejemplo, si a lo que se apunta es a la igualdad de jure, a la igualdad de facto o material, a garantizar derechos humanos, cambiar o transformar las estructuras de desigualdad entre hombres y mujeres, a hacer frente a estructuras de opresión de género, y/o a transformar paralelamente otras estructuras de opresión como raza, clase, etc.

Tras clasificar el contenido discursivo de los árboles de problemas y de objetivos en estos tres últimos campos, el siguiente paso consiste en determinar su aproximación hacia los modelos de igualdad, radical o posmoderno, cuyas características han sido descritas en el Marco Teórico de la investigación.

CAPÍTULO II. MARCO GENERAL DE LAS ESTRATEGIAS DE TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO DE BARCELONA Y LA CIUDAD DE MÉXICO

2.1 Barcelona

2.1.1 El gobierno y la administración pública de Barcelona

Barcelona es la capital regional de la Comunidad Autónoma de Cataluña y el segundo centro urbano más importante del Estado Español en términos demográficos. Concentra una población de 1,620,343 habitantes, de los cuales 47.27 % son hombres y 52.73% son mujeres (Instituto Nacional de Estadística, 2019).

El régimen de gobierno municipal de Barcelona

Según lo dispuesto en su Carta Magna, el Estado español se denomina social y democrático de Derecho y su régimen es de tipo unitario descentralizado (Cortes Generales de España, 1978, artículos 1 y 2)¹, por lo que sus regiones o subdivisiones no tienen soberanía pero sí gran autonomía política, administrativa y cultural.

En España el ejercicio del poder se despliega en tres funciones: legislativa, ejecutiva y judicial. Si bien el Rey de España es el Jefe de Estado y representante de España ante el exterior, el Gobierno y la Administración Pública están a cargo del Presidente. En tanto, el poder legislativo se ejerce mediante las Cortes Generales, compuestas por la Cámara de Diputados y de Senadores; y la función judicial es llevada a cabo por Jueces y Magistrados. (Ibídem, artículos 56, 66, 97, 98, 103 y 117).

En España el gobierno con funciones específicas de administración pública se despliega en tres niveles, ajustados a entidades territoriales particulares. En primer lugar, se tiene al Estado Español, donde el gobierno y la administración pública son conducidas por el Presidente. El siguiente nivel, corresponde a las entidades subnacionales o regiones conocidas como Comunidades Autónomas, que ejercen funciones ejecutiva, legislativa y judicial, y cuya titularidad tanto del gobierno como de la administración pública, en el caso de la Cataluña corresponde al Presidente de La Generalidad; y por último la administración municipal, que corresponde a las llamadas Entidades Locales, que pueden ser Provincias, Islas o Municipios, las cuales sólo ejercen funciones administrativas.

De acuerdo con la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (1985), el Municipio se considera “la entidad local básica de la organización territorial del Estado [español]. Tiene personalidad jurídica y

¹ Además de monárquico y parlamentario.

plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Y sus elementos son el territorio, la población y la organización” (artículo 11, título 2). En este mismo sentido, el Estatuto de Autonomía Cataluña (2006) en su artículo 82 considera al municipio como “el ente local básico de la organización territorial de Cataluña y el medio esencial de participación de la comunidad local en los asuntos públicos” (Parlamento de Cataluña).²

Gráfico 3: El régimen de gobierno municipal de Barcelona



Fuente: Elaboración propia

Los municipios españoles, Barcelona incluida, tienen al frente del gobierno a un Alcalde y un Concejo, siendo el primero también el titular de la administración pública. El Municipio tiene competencias específicas para la gestión de bienes y servicios públicos, relacionados con políticas públicas,³ e incluso

² Respecto al gobierno municipal y provincial, es preciso distinguir entre el Municipio de Barcelona y la Provincia de Barcelona (a la cual pertenece el primero). Las provincias son una agrupación de municipios, la administración de las Provincias tiene como labor “la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada;[y] la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios”(Ley 7/1985, artículo 36). En general, el nivel provincial responde solo a los fines de control y coordinación territorial perseguidos por el régimen unitario español.

³ Entre estas: seguridad pública, ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas, protección civil, prevención y extinción de incendios; ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; patrimonio histórico-artístico; protección del medio ambiente; protección de la salubridad pública, participación en la gestión de la atención primaria de la salud, cementerios y servicios funerarios, prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza diaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; transporte público de viajeros; actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo; programación de la enseñanza; etc. (Ley 7/1985, artículo 25).

algunas actividades complementarias a las de las administraciones estatal y autonómica, como las relativas a: educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente (Cortes Generales 1985a, artículo 28).

El Ayuntamiento de Barcelona carece de función legislativa, por lo que su potestad normativa comprende solamente Reglamentos, Ordenanzas, Decretos de la Comisión de Gobierno, Decretos de la Alcaldía, Bandos (Ibídem, artículo 26).

La estructura del Ayuntamiento barcelonés

De acuerdo a la Carta Municipal de Barcelona (1998) el ejercicio de poder público en Barcelona está institucionalizado en su Ayuntamiento, el cual está integrado, a nivel central por un Consejo Municipal, la Alcaldesa y la Comisión de Gobierno, y a nivel desconcentrado territorial, por los Presidentes y Concejales de Distrito -si procede-, así como los Consejos de Distrito (Parlamento de Cataluña).

A. El Consejo Municipal

En Barcelona como en todos los municipios de España, el Concejo Municipal es el “órgano de máxima representación política de los ciudadanos en el gobierno de la ciudad” (Ibídem, artículo 10). Este se conforma por Concejales, elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en candidaturas presentadas por partidos o por federaciones o coaliciones de partidos cada cuatro años y su número depende del número de residentes por municipio (Cortes Generales de España, 1985b, artículo 42, numeral 3). El Consejo está formado por los Concejales y presidido por la Alcaldesa.

B. La Alcaldesa

La Alcaldesa es elegida por los miembros del Consejo municipal. Es representante del Ayuntamiento, preside el Consejo Municipal, lidera la denominada Comisión de Gobierno, que es su gabinete político, así como el conjunto de gerencias, que junto con la Comisión de Gobierno conforman la administración pública (Parlamento de Cataluña, 1998, artículo 13).

C. La Comisión de Gobierno

Se trata de un grupo conformado por:

- La Alcaldesa
- Los Tenientes de Alcaldesa: personas nombradas por la Alcaldesa de entre los miembros del Consejo Municipal o Consejos de Distrito. Junto con la Alcaldesa forman el denominado Comité de Gobierno. Generalmente son cinco y cada uno representa un área temática o dominio de política pública.

- Otros Concejales miembros del Consejo Municipal o Concejales de Distrito también nombrados por la Alcaldesa, que responden jerárquicamente a los distintos tenientes.

Derivado de la potestad de autogobierno municipal, la Alcaldesa y la Comisión de Gobierno pueden desconcentrar funciones en personas y órganos particulares, y cada gobierno puede decidir las áreas temáticas de la administración pública (sectores) de acuerdo a las competencias municipales. De esta manera, en el municipio de Barcelona, la administración pública la componen la Alcaldesa, como titular; el gabinete político de la Alcaldesa, correspondiente a la Comisión de Gobierno; y el gabinete ejecutivo, cuya estructura depende de la decisión de la Alcaldesa en cada administración y se despliega a través de distintas gerencias.

Finalmente, para los asuntos desconcentrados territorialmente, se encuentran los Concejales de Distrito, también son conocidos como Regidores de Distrito y son designados por la Alcaldesa de entre el Consejo Municipal (no de los Consejos Distritales). Están a cargo de la administración del distrito que les corresponda, de forma que vigilan y monitorean la operación de las políticas municipales y del personal a cargo. (Carta Municipal de Barcelona, artículo 24). Los Concejales de Distrito son la representación distrital de la Alcaldesa y los órganos de la administración pública municipales.

La administración 2015-2019

En 2015, Ada Colau asumió el cargo de alcaldesa del Ayuntamiento de Barcelona, representando al partido político de izquierda Barcelona en Común.⁴ El partido tuvo su aparición preliminar en 2014 conformado primero como una plataforma ciudadana que para 2015 derivó en la coalición de los partidos Iniciativa por Cataluña Verde, Izquierda Unida y Alternativa, Equo, Proceso Constituyente y Podemos, conformados finalmente bajo el partido político Barcelona en Común.

En las elecciones de junio de 2019, Barcelona en Común, respaldada por el Partido Socialista de Cataluña y por Manuel Valls de Barcelona por el Cambio (coalición de independientes y el partido Ciudadanos), dieron a Ada Colau resultados a favor, con lo cual fue reelecta para el periodo 2020-2024 al frente del Ayuntamiento barcelonés.

Esta investigación comprende el estudio de la estrategia de transversalidad de género vigente en la primera administración de Ada Colau como alcaldesa de Barcelona, correspondiente al periodo 2015-2019. A continuación se presenta la estructura política y ejecutiva de dicha administración.

⁴ En cuyas filas destaca también el académico Joan Subirats

A. El gabinete político

La Comisión de Gobierno funge como el gabinete político de la Alcaldesa, es el órgano que toma las decisiones estratégicas sobre el rumbo de políticas públicas y la correspondiente prestación de servicios públicos municipales. Como se menciona previamente, está conformado por la Alcaldesa, los Tenientes de Alcaldesa que ésta nombra, así como Concejales que se adscriben a las Tenencias. Cada Tenencia corresponde a un área relacionada con los asuntos públicos que trata el Ayuntamiento.

A tal efecto, la Comisión de Gobierno, que configura el gabinete político de Ada Colau (2015-2019), cuenta con cuatro áreas principales:

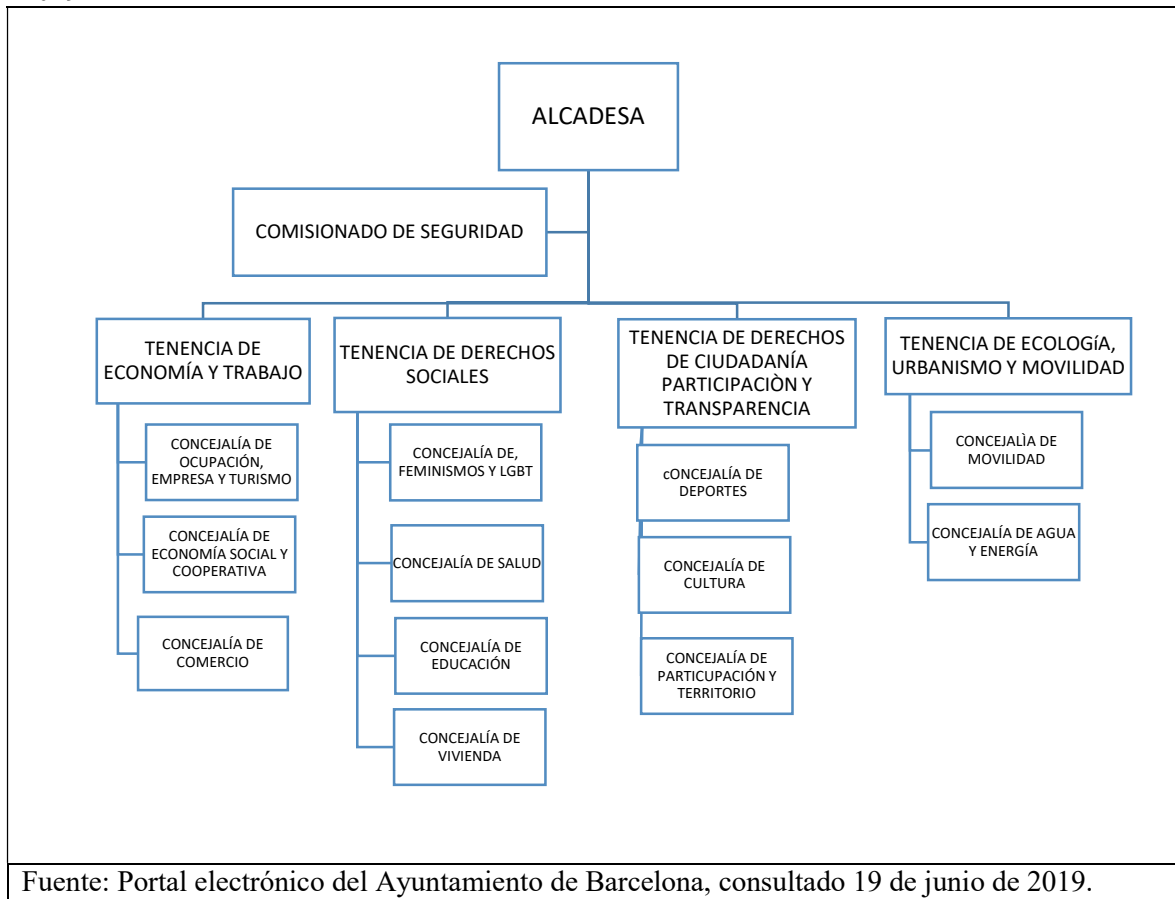
- Primera Tenencia de Alcalde: Economía y trabajo.
- Segunda Tenencia de Alcalde: Derechos sociales.
- Tercera Tenencia de Alcalde: Derechos de ciudadanía, cultura, participación y transparencia.
- Cuarta Tenencia de Alcalde: Ecología, urbanismo y movilidad.
- Comisión de Seguridad: bajo control directo de la Alcaldesa.

(Portal electrónico del Ayuntamiento de Barcelona, 2019a).

De estas Tenencias derivan Concejalías específicas (también conocidas como regidurías), a cargo de miembros del Consejo Municipal y/o Consejos Distritales (Gráfico 4). Dentro de estas Concejalías se encuentra la denominada Concejalía de Feminismos y LGBT, adscrita a la Segunda Tenencia de Derechos Sociales, órgano a cargo de la toma de decisiones en la política de igualdad de género del Ayuntamiento.

Respecto a las Concejalías, es importante mencionar que son denominadas órganos gestores de servicios y actividades, que tienen autonomía funcional y presupuestaria pero carecen de personalidad jurídica. Su existencia deriva de la competencia municipal para la concentración y descentralización de competencias que tiene la Comisión de Gobierno (Parlamento de Cataluña, 1998, artículo 46), la cual se conoce como potestad de autogobierno municipal.

Gráfico 4: Gabinete político de la administración pública de Barcelona Ayuntamiento de 2015-2019

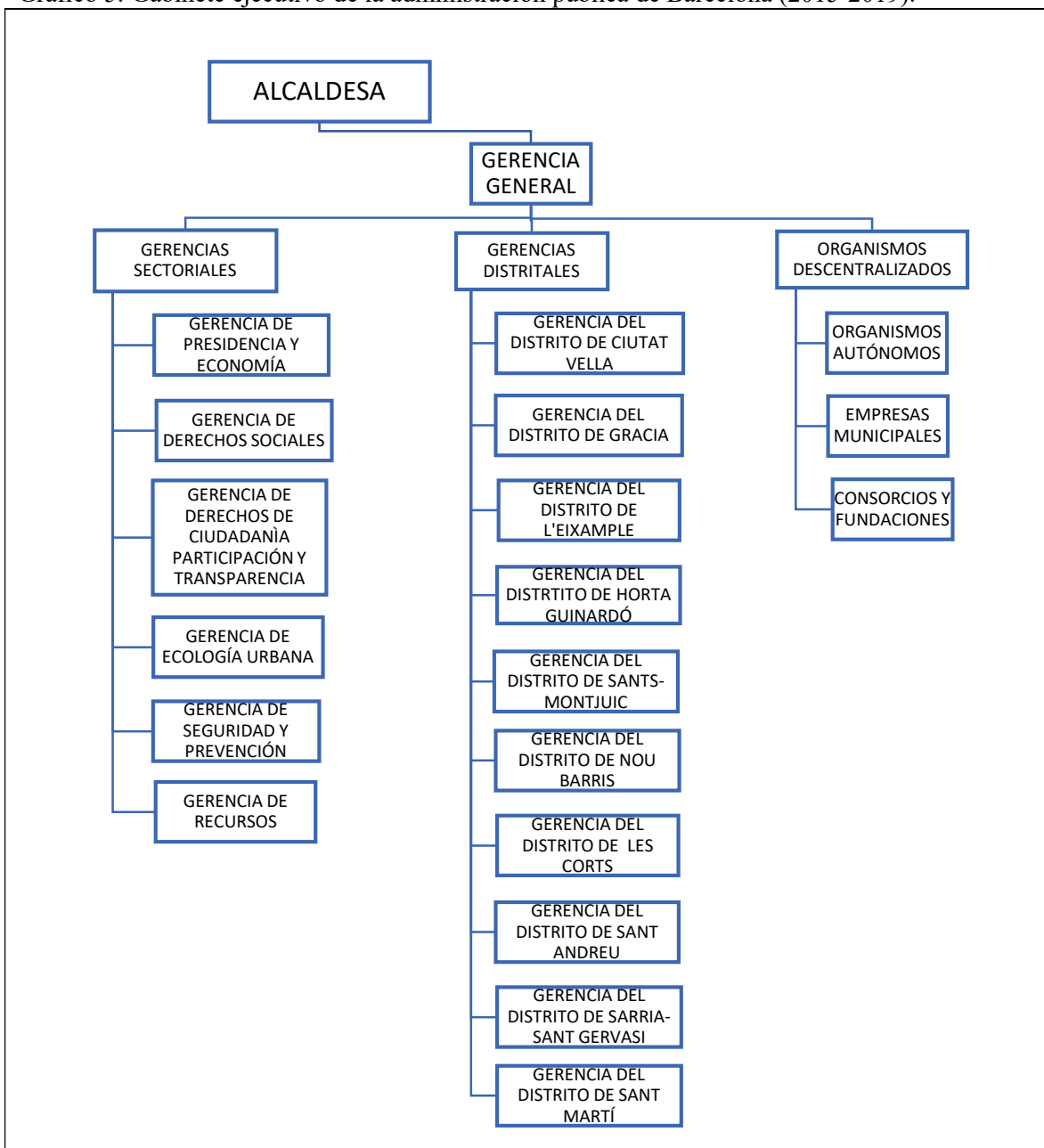


B. El Gabinete Ejecutivo

La gestión de servicios y actividades del Ayuntamiento de Barcelona se puede llevar a cabo mediante órganos centrales y desconcentrados así como descentralizados. En cualquier caso, los servicios y actividades que pueden prestar y promover son aquellos “que afecten el interés general de los ciudadanos y que no estén expresamente atribuidos a otras Administraciones Públicas” (ibídem, artículo 58, numeral 3).

Siguiendo lo estipulado en la Carta Municipal de Barcelona, la Gerencia Municipal coordina y evalúa la administración ejecutiva desplegada en tres ámbitos: Gerencias municipales sectoriales, vinculadas a las Tenencias de la Comisión de Gobierno, con una Gerencia de Recursos adicionada; gerencias municipales territoriales, correspondientes a los diez Distritos que conforman el Municipio de Barcelona; y órganos descentralizados, que son los organismos autónomos, empresas municipales, consorcios y fundaciones. (Véase Gráfico 5).

Gráfico 5: Gabinete ejecutivo de la administración pública de Barcelona (2015-2019).



Fuente: Elaboración propia con base en <https://ajuntament.barcelona.cat/es/organigrama-municipal/arbre-jerarquic>

Algo destacable en el gabinete ejecutivo es la Gerencia de Recursos, la que debido a sus atribuciones para gestionar tanto los recursos financieros como de personal del Ayuntamiento, juega un rol transversal tanto para el gabinete ejecutivo como para el político. Es dentro de esta gerencia que se encuentra adscrito el Departamento de Transversalidad de Género, encargado de coordinar la estrategia de transversalidad de género del

Ayuntamiento de Barcelona así como de ejecutar diversos instrumentos transversales, para el ejercicio de sus funciones se encuentra bajo la dirección política de la Concejalía de Feminismos y LGBT.

El tamaño de la administración pública de Barcelona

En lo respectivo a la cantidad de personas que componen la macro organización de la administración pública en la administración 2015-2019, las cifras son las siguientes:

Tabla 3. Total de funcionarios públicos del Ayuntamiento de Barcelona

Año	Total de servidores públicos	Hombres	Mujeres
2016	13 586	55.02%	44.97%
2017	13 811	53.84%	46.15%
2018	14 683	53.43%	46.56%
2019	15 149	52.41%	47.58%

Fuente: Elaboración propia con base en Ayuntamiento de Barcelona, Información institucional y organizativa: Datos de la Plantilla. Portal electrónico del Ayuntamiento.

2.1.2 Marco normativo de las políticas de igualdad de género en Barcelona

Antes de pasar propiamente al marco que mandata y define la transversalidad de género, es importante ubicar el marco que regula y obliga al Ayuntamiento de Barcelona a reconocer y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres. En el caso de Barcelona, las autoridades locales están sujetas a un marco normativo definido por los niveles internacional, supranacional, nacional, autonómico y municipal.

Disposiciones internacionales

España ha adquirido obligaciones y compromisos en materia de igualdad de género y derechos humanos de las mujeres a partir de su ratificación a tratados internacionales y su adhesión a diversos mecanismos no vinculantes, entre ellos están: la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), ratificados por España en 1977; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación sobre la mujer (1979), ratificada por el Estado español en 1983; la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1993), la Declaración y Plataforma de acción de Beijing (1995).

Disposiciones supranacionales

Como parte de su integración al estado supranacional conocido como Unión Europea, España ha ratificado tratados en los que se despliegan obligaciones en materia de igualdad entre mujeres y hombres, entre estos se ubican: el Convenio Europeo de Derechos Humanos(1950), ratificado por España en 1979;

el tratado de Ámsterdam (1997) que entra en vigor en 1999 y establece como misión de la Comunidad Europea, la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres (artículo 2) y como objetivo, la eliminación de las desigualdades entre ellos (artículo 2.3); la Carta de Derechos Fundamentales o Tratado de Niza (2000), ratificada en 2010, cuyo artículo 23 consagra la igualdad entre mujeres y hombres y establece que ésta ha de ser garantizada en todos los ámbitos, posibilitando la adopción de acciones que favorezcan al sexo menos representado; y el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, conocido como Convenio de Estambul (2011) ratificado por el Estado español, en 2014.

Además de estos instrumentos, la Unión Europea ha definido cinco Programas de Acción Comunitaria para la igualdad de género correspondientes a los periodos 1983-1985, 1986-1990, 1991-1995, 1996-2000, 2000-2005; un Plan de trabajo para la igualdad entre mujeres y hombres 2006-2010, tres Estrategias para la igualdad entre mujeres y hombres en los periodos 2010-2015, 2014-2017 y 2018-2023 y un Pacto Europeo por la Igualdad de Género 2011-2020.

Disposiciones nacionales centrales

En el nivel nacional, la Constitución Española (1978) en sus artículos 9 y 14, reconoce la igualdad y prohíbe la discriminación por sexo y cualquier otra circunstancia personal o social. En tanto, la Ley Orgánica 3/2007 determina responsabilidades para los poderes públicos sobre la igualdad entre mujeres y hombres, estableciendo la igualdad sobre la base de la dignidad humana, garantizada en la tenencia igualitaria de derechos y deberes (Cortes Generales de España, 2007). Esta ley reconoce la necesidad de hacer efectivo “el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, mediante la eliminación de la discriminación de la mujer” (artículo 1), determinando a su vez la obligación de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los municipios “para integrar el derecho de igualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio de sus respectivas competencias y, en especial, en sus actuaciones de planificación” (artículo 21).

Respecto a la legislación para erradicar la violencia contra las mujeres, a nivel Estado central se cuenta con la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, la cual busca “consagrar derechos de las mujeres víctimas de violencia de género, exigibles ante las Administraciones Públicas [de toda índole], y así asegurar un acceso rápido, transparente y eficaz a los servicios establecidos al efecto” (Cortes Generales de España, 2004, artículo 2); para ello determina que tales servicios sean organizados por parte de las Comunidades Autónomas, así como por los municipios (artículo 19).

Disposiciones autonómicas de Cataluña

El Estatuto de Autonomía de Cataluña, establece en su artículo 40 que los poderes públicos deben promover la igualdad de todas las personas con independencia de su sexo y promover la erradicación de cualquier expresión que atente contra la dignidad de las personas

En este sentido y siguiendo las disposiciones supranacionales e internacionales en la materia, la Comunidad Autónoma de Cataluña formaliza la responsabilidad de La Generalidad catalana para con las políticas de género en la Ley 17/2015 de Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres, que funge como instrumento rector para el establecimiento y regulación de los mecanismos y recursos “para hacer efectivo el derecho a la igualdad y la no discriminación por razón de sexo en todos los ámbitos, etapas y circunstancias de la vida”, teniendo entre sus finalidades “la eliminación de discriminaciones, desigualdades e invisibilidad que han sufrido las mujeres a causa del carácter patriarcal de la sociedad” (Parlamento de Cataluña, 2015, artículo 1). Esta ley establece que los entes locales, entre ellos los municipios (a través de sus respectivos Ayuntamientos), deben aprobar un plan de igualdad de mujeres y hombres con carácter de obligatorio.

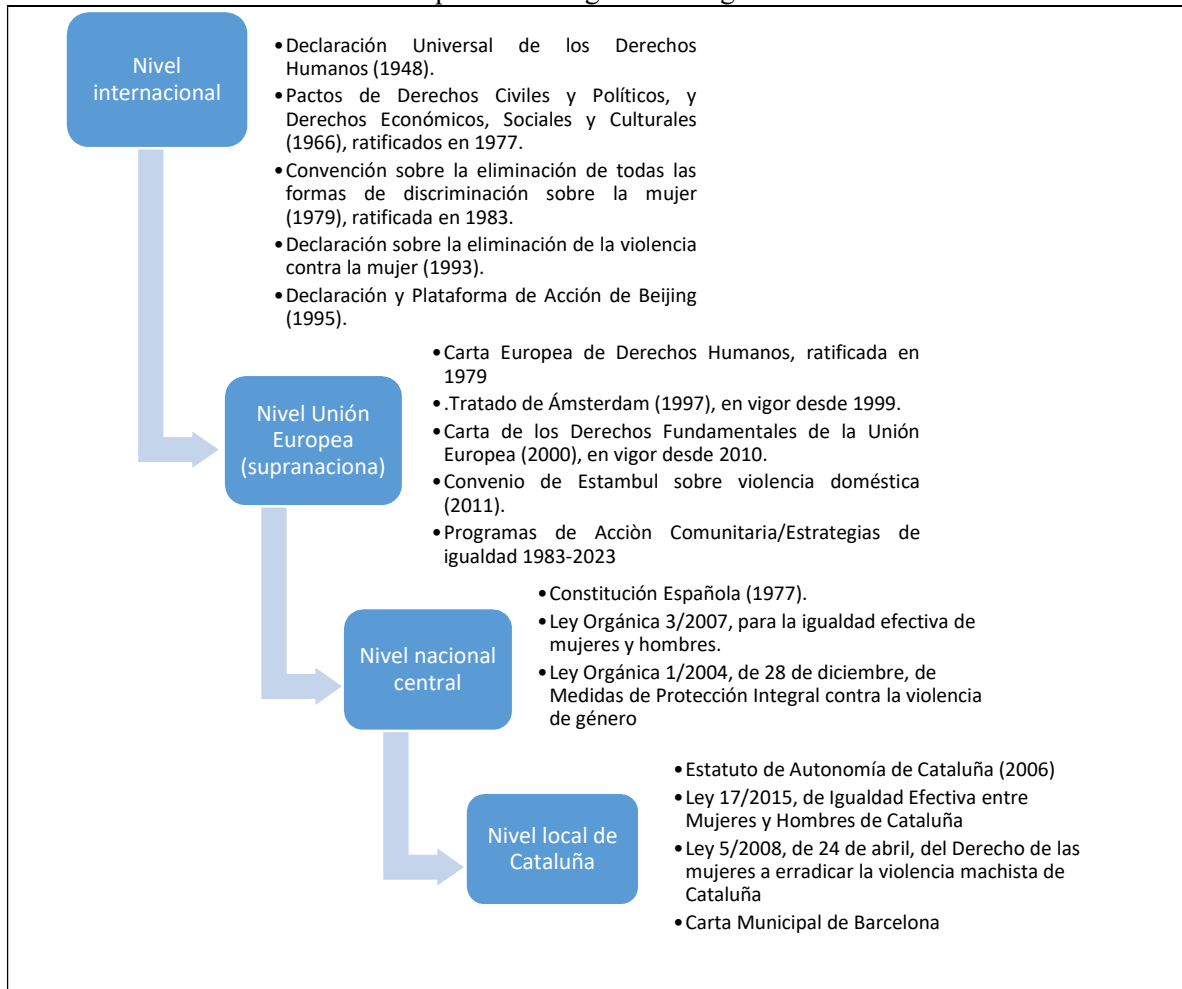
En lo concerniente a las disposiciones para la no violencia contra las mujeres, la Comunidad Autónoma de Cataluña cuenta con la Ley 5/2008, del Derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista de Cataluña, que parte de considerar la violencia machista como “una grave vulneración de los derechos humanos y un impedimento para que las mujeres puedan lograr la plena ciudadanía, la autonomía y la libertad”, destacando que el término machismo impide que se trate este problema social “desde una perspectiva falsamente neutral” (Parlamento de Cataluña, 2008, Preámbulo). Tal normativa es vigente en el territorio de todos los municipios catalanes, incluido Barcelona, y establece obligaciones para que las autoridades atiendan y prevengan la violencia machista.

Por otro lado, intrínsecamente relacionado con las obligaciones para reconocer y garantizar la igualdad de género, la Comunidad Autónoma de Cataluña cuenta con la Ley 11/2014, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia (2014) y la Ley 3/2007, Reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas (2007).

Finalmente, aprobada por el Parlamento de Cataluña se encuentra la Ley 22/1998, De la Carta Municipal de Barcelona, que establece que “el Ayuntamiento de Barcelona debe velar para que en la ciudad no se produzcan conductas discriminatorias negativas por razón género” (artículo 38).

Es preciso recordar que por su carácter municipal, el Ayuntamiento de Barcelona no tiene una función legislativa, por ello no es posible la creación de una ley que formalice obligaciones jurídicas para las autoridades públicas en materia de igualdad de género.

Gráfico 6: Marco normativo de las políticas de igualdad de género en Barcelona



Fuente: Elaboración propia

Por lo anterior, los municipios catalanes, incluido Barcelona, se sujetan a las distintas leyes catalanas, teniendo como margen de acción en materia de igualdad de género la generación de planes de igualdad de género y la formulación de reglamentos de carácter administrativo que pueden ‘reglamentar’ algún elemento de las leyes catalanas, incluso en lo relativo a atribuciones entendidas como exclusivas de la Comunidad Autónoma de Cataluña, esto debido a lo establecido en Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que permite a las Comunidades Autónomas delegar en los municipios determinadas competencias, entre ellas, la prestación de servicios sociales, la promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.

2.1.3 Atribuciones y responsabilidades para la transversalidad de género del Ayuntamiento de Barcelona

Las obligaciones del Ayuntamiento de Barcelona para llevar a cabo una estrategia de transversalidad de género se sitúan en el marco de la Unión Europea, del Estado Español y de la Comunidad Autónoma Catalana. Estos tres niveles de gobierno concretan responsabilidades que inciden de forma determinante en la estrategia local barcelonesa.

Ámbito internacional

En cuanto al nivel internacional, España adoptó la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing en 1995, el principal instrumento internacional en materia de transversalidad de género, sumándose también a los planes de corto plazo de Beijing+5, Beijing+10, Beijing+15 y Beijing+20, que responden a revisiones sobre los avances en las distintas esferas de actuación y la transversalidad de género. Es preciso recordar, sin embargo, que tales instrumentos no tienen carácter vinculante, aunque sí delimitan compromisos y prioridades para los Estados, incluido España.

Ámbito supranacional de la Unión Europea

La Unión Europea, sus instituciones e instrumentos han tenido gran peso en España debido al grado de vinculatoriedad e incidencia de los mecanismos supranacionales en la escala nacional. Aunque los tratados fundacionales de la Unión Europea no incluyen disposiciones específicas en relación a la transversalidad de género, sí lo han hecho los Programas de Acción Comunitarios de igualdad de género, que configuran instrumentos vinculantes para los Estados de la Unión, así como las recomendaciones, metodologías y guías del Consejo de Europa, los cuales carecen de vinculatoriedad (*soft law*) pero han tenido gran incidencia en la escala nacional y local.

Si bien el concepto de transversalidad de género (*gender mainstreaming*) fue adoptado de la Plataforma de Acción de Beijing, en la Unión Europea, el Consejo de Europa realizó una gran labor interpretativa, basada en el trabajo de un Grupo de Expertos(as) en la materia, que derivó en la construcción de una de las definiciones más utilizadas sobre transversalidad de género a nivel internacional.⁵

El año de 1998 fue trascendental porque se emiten tres documentos desde la Comisión Europea, que definen en lo sucesivo los Programas de Acción Comunitaria de igualdad de género:

⁵ Se trata de la definición del Reporte Final del Grupo de Expertos(as) El mainstreaming de género es la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas. Consejo de Europa, 1998.

- Se emite la Recomendación nº R (98) 14 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre transversalidad del principio de igualdad (*mainstreaming de género*), en la cual se recomienda a los gobiernos de los Estados miembros que animen a los/las responsables de toma de decisiones a “crear un entorno propicio al *mainstreaming* de género y a facilitar las condiciones para su aplicación en el sector público”.
- Se publica, el Reporte final de las actividades del Grupo de Especialistas en transversalidad, denominado *Transversalidad de Género. Marco conceptual, metodología y presentación de buenas prácticas* (1998). Documento que acompaña la Recomendación citada en el punto previo.
- Se elabora una Guía de evaluación del impacto en función del género, de aplicación en todas las áreas de trabajo de la Comunidad. (Universidad de Barcelona, s/f)

Las disposiciones del Consejo de Europa de 1998, así como las aportaciones del Grupo de Expertas (os) en transversalidad fueron determinantes para la adopción del *gender mainstreaming* en la Unión Europea, siendo el Quinto Programa de Acción Comunitaria de igualdad de género 2001-2005 el primero que incluyó una dimensión amplia no sólo sobre transversalidad, sino también del concepto *género* (Lombardo, 2003).

Los Programas de Acción Comunitaria han sido remplazados desde 2010 por Estrategias de Igualdad de Género, también con objetivos de revisión a corto plazo. En las estrategias correspondientes a los periodos 2014-2017 y 2018-2023, la transversalidad de género figura como uno de los ejes primordiales tanto para la Comunidad Europea y los estados parte.

Ámbito nacional central de España

A nivel del Estado Español, la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (2007), determina la ordenación central para la incorporación de la óptica del principio de igualdad y la perspectiva de género en las políticas públicas estatales, autonómicas y locales, a partir del establecimiento de “criterios de actuación de todos los poderes públicos [...], de un modo expreso y operativo” (Exposición de motivos). Concretamente, se determina la obligación para la transversalidad de género de la siguiente forma:

El principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos. Las Administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades (artículo 15).

Además de esta disposición es importante destacar la Ley 30/2003, Sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el gobierno (2003), que establece que los anteproyectos de ley y los reglamentos deben acompañarse de un informe de impacto de género. Según se establece su exposición de motivos, la expedición de la Ley 30/2003 considera los compromisos adquiridos por España en el marco de la Plataforma de Acción de Beijing y de cumplimiento al Quinto Programa de Acción Comunitaria e igualdad de género (2001-2005) de la Unión Europea, tomando como referente la Guía para la Evaluación del Impacto en Función del Género (1998) que operaría en el seno de la Comisión Europea, como se ha mencionado previamente.

Ámbito autonómico de Cataluña

Desde el Estatuto de Autonomía de Cataluña es posible encontrar disposiciones en torno a la transversalidad de género. El artículo 41º de este ordenamiento establece que “los poderes públicos deben garantizar la transversalidad en la incorporación de la perspectiva de género y de las mujeres en todas las políticas públicas para conseguir la igualdad real y efectiva y la paridad entre mujeres y hombres”.

Por su parte, la Ley 17/2015 de Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres de Cataluña, destaca en su preámbulo la importancia de la participación de las autoridades locales y regionales para combatir las desigualdades, incluyendo para tal efecto el principio de igualdad en todos los campos en que los poderes públicos ejercen responsabilidades, eliminando cualquier forma de discriminación directa o indirecta. Este instrumento contempla la necesidad de integrar “la dimensión del género en todas las actividades y políticas, métodos e instrumentos que afectan a la vida cotidiana de los ciudadanos [adoptando] las medidas necesarias para la transformación de oportunidades e instituciones más allá de un sistema androcéntrico” (preámbulo). Esta ley entiende la transversalidad de género como un principio de actuación de los poderes públicos, considerando que:

Los poderes públicos deben aplicar la perspectiva de género y la perspectiva de las mujeres en sus actuaciones, a todos los niveles y en todas las etapas, reconociendo el valor que aportan mujeres y hombres y aplicando de forma positiva los cambios necesarios para mejorar la sociedad y responder a las realidades, oportunidades, necesidades y expectativas de ambos sexos (artículo 3, primero).

Respecto a las responsabilidades de los municipios catalanes para con la transversalidad de género, la Ley 17/2015 indica que corresponde a estos “crear y adecuar los mecanismos necesarios para la integración de la transversalidad de la perspectiva de género en sus actuaciones políticas” (artículo 6). Es de este punto en el que se concreta la obligación del Ayuntamiento de Barcelona para con la estrategia que nos ocupa.

Tabla 4: Marco normativo para la transversalidad de género en Barcelona

Nivel del ordenamiento	Instrumentos
Internacional	Declaración y Plataforma de Beijing Beijing+5, Beijing+10, Beijing+15 y Beijing+20
Unión Europea	Recomendación nº R (98) 14 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre transversalidad del principio de igualdad. Reporte final de las actividades del Grupo de Especialistas en transversalidad, denominado Transversalidad de Género. Marco conceptual, metodología y presentación de buenas prácticas. Guía de evaluación del impacto en función del género.
España	Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (2007), artículo 15. Ley 30/2003, Sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno (2003).
Cataluña	Estatuto de Autonomía de Cataluña, artículo 41. La Ley 17/2015 de Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres de Cataluña, artículos 3, 6 y 56. Ley 4/2001, de modificación del apartado 2 del artículo 63 de la Ley 13/1989, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña (2001), sobre valoración de impactos de género en todas las políticas y medidas generales.

Fuente: Elaboración propia con base en Departamento de Transversalidad de Género, Reglamento para la equidad de género.

Por último, la Comunidad Autónoma de Cataluña, por medio de la Ley 4/2001 establece la obligación de evaluar el impacto de género de todas las políticas y las medidas generales de la Generalidad de Cataluña. Según el preámbulo de la Ley, su expedición está determinada por las líneas de acción de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre las Mujeres y en cumplimiento al IV Programa de Acción Comunitario para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 1996-2000 de la Unión Europea (Parlamento de Cataluña, 2001). Finalmente, es destacable que la expedición de esta ley local autonómica precedió a la homóloga nacional en la materia (Ley 30/2003).

2.1.4 Marco general para la transversalidad de género del Ayuntamiento de Barcelona en el periodo 2015-2019

Como se ha recalcado ya, debido a que los Ayuntamientos no tienen potestad legislativa, por lo que en Barcelona las disposiciones de mayor nivel normativo en torno a la transversalidad de género son de tipo reglamentario y de planeación.

El Reglamento para la Equidad de Género (2019) es el instrumento de mayor peso normativo y contiene fines y propósitos generales de la estrategia, despliega contenido sobre sus componentes y acciones específicas, e incluye a su vez un mecanismo para su monitoreo y evaluación. Fue formulado en 2018 y entró en vigor el 19 de febrero de 2019.

Por otra parte, desde el inicio de su gestión, Colau plasmó el diseño de la estrategia de transversalidad en la Medida de Gobierno para la Transversalidad de Género del año 2015 e inmediatamente después en el Plan por la Justicia de Género 2016-2020, y el Plan de Acción Municipal 2016-2019.

La Medida de Gobierno para la Transversalidad de Género 2015 es específicamente de transversalidad de género, al igual que el Reglamento para la Equidad, y en ambos es posible identificar los fines y propósitos generales, así como sus componentes instrumentales, sin embargo, sólo el último incluye un mecanismo de monitoreo y evaluación.

El Plan de Justicia de Género es un instrumento de planeación pública de la política de igualdad de género local, por lo cual no es solo de transversalidad de género, sino que contiene también elementos de formulación de las políticas públicas de igualdad de oportunidades para mujeres y de acción afirmativa (específicas). Concretamente en el Eje 1 Cambio Institucional, se despliega contenido sobre fines y propósitos generales, y componentes o instrumentos específicos de la estrategia, los cuales coinciden casi totalmente con los desplegados en la Medida de Gobierno para la Transversalidad de Género. El Plan de Justicia de Género tampoco incluye un mecanismo de monitoreo y evaluación de la transversalidad.

Por último, otro documento base es el Plan de Acción Municipal 2016-2019, que es el principal instrumento de planeación pública del gobierno municipal. En este se menciona en forma de lista los instrumentos de transversalidad de género (aunque no su descripción y objetivos), así como los fines y propósitos generales de la estrategia y su mecanismo de monitoreo y evaluación.

Además de estos documentos existen algunos otros que desarrollan lo concerniente a instrumentos o ámbitos instrumentales específicos, como son la Metodología para la transversalidad participativa y la Guía para la elaboración de informes de impacto de género.

Propósito general de la estrategia

Según dispone el Reglamento para la Equidad de Género, el principio de igualdad de género debe regir en la actuación de los órganos de gobierno y gestión del Ayuntamiento de Barcelona, así como en los servicios municipales que se ofrecen en el ámbito de sus competencias (Consejo de Barcelona, 2019, artículo 1).

Tabla 5: Documentos de diseño de la transversalidad de género en Barcelona 2015-2019

Nombre del documento	Año	Tipo de documento	Política que formula			Elementos de transversalidad de género que formula		
			Transversal	Específica /acción afirmativa	Otra	Fines y propósitos generales	Componentes o instrumentos específicos	Mecanismo de monitoreo y evaluación
Medida de gobierno para la transversalidad de género 2015	2015	Medida de gobierno						
Plan por la Justicia de Género 2016-2022	2016	Plan						
Plan de Acción Municipal 2016-2019	2016	Plan de desarrollo						
Reglamento de equidad de género	2019	Reglamento						
Metodología para la transversalidad participativa	2017	Metodología						
Guía de aplicación práctica para la elaboración de informes de impacto de género de acuerdo a la Ley 30/2003	2003	Guía nacional						

Fuente: Elaboración propia

Lo anterior supone el desarrollo de la transversalidad de género, cuyo significado se circunscribe en el artículo 4 del Reglamento para la Equidad de Género y el apartado 1.1 de la Medida de Gobierno para la transversalidad de género, entendiéndose como

la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, en todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas.

Según se describe, “la integración de la perspectiva de género en todos los niveles y dimensiones de la política”, supone:

La incorporación de la perspectiva de género en la organización interna, la planificación y la ejecución de los servicios y actividades que ofrecen tanto el Ayuntamiento como las distintas entidades [vinculadas a éste].

La transversalidad de la perspectiva de género obliga a diseñar y evaluar el conjunto de las políticas públicas bajo el criterio de identificar y prever sus repercusiones diferenciadas sobre los hombres y las mujeres. (Ibídem, artículo 4).

Horizontalidad: políticas y actores.

Los objetivos anteriores son de aplicación a todas las políticas públicas y ámbitos de actuación -áreas y distritos- del Ayuntamiento de Barcelona, así como a todos los servicios que el Ayuntamiento ofrece a la ciudadanía en el ámbito de sus competencias (ibídem, artículo 5).

En ese sentido, los actores que deben acatar la inclusión de la *perspectiva de igualdad de género* son de tres tipos:

- Todos los órganos del Ayuntamiento de Barcelona, los organismos autónomos, las sociedades mercantiles y demás entidades vinculadas o dependientes del Ayuntamiento de Barcelona, en el presente o de futura creación y /o vinculación.
- En el caso del resto de entidades del sector público de las que el Ayuntamiento forme parte: los y las representantes municipales quedan con obligación de promover la adopción de los correspondientes acuerdos, por parte de los respectivos órganos de gobierno, a fin de incorporar en la actuación de dichas entidades mismas los principios y las previsiones contenidas en el Reglamento de Equidad de Género.
- Aquellas entidades que se relacionen con el Ayuntamiento por razón de la concesión de subvenciones y ayudas o la suscripción de contratos o negocios jurídicos análogos (artículo 2).

Órganos a cargo de planeación, aplicación y el monitoreo de la estrategia de transversalidad.

Si bien todos los órganos mencionados con antelación tienen la obligación de incorporar la perspectiva de igualdad de género en sus actividades y servicios, dentro del Ayuntamiento de Barcelona se cuenta con estructuras específicas para la planeación, la aplicación y el monitoreo/evaluación de la transversalidad.

A. Concejalía de Feminismos y LGBT:

El órgano a cargo de la planeación estratégica y el diseño de contenidos de la estrategia de transversalidad de género de Barcelona es la Concejalía de Feminismos y LGBT. Depende de la Tenencia de Derechos Sociales del Ayuntamiento, por lo que forma parte del gabinete político de la Alcaldesa.

La Concejalía tiene la función de promover la igualdad de género en todo el Ayuntamiento, así como brindar servicios a las mujeres y la población LGBT. Históricamente, este órgano (o el homólogo de la administración que corresponda) había llevado a cabo dichas tareas y además, se encontraba a cargo, tanto del diseño y planeación de la transversalidad de género, como también de su aplicación. Sin embargo, desde la Medida de gobierno para la transversalidad de género de 2015, sólo se encarga de dar diseño y contenido a la estrategia, por lo que su labor es de liderazgo político. (Concejalía de Feminismos y LGBT y Gerencia de Recursos)

B. El Departamento de Transversalidad de Género:

Es el órgano técnico y ejecutivo encargado de la aplicación de la estrategia de transversalidad de género en el Ayuntamiento de Barcelona.

La creación de este órgano se realizó en el año 2015, por medio de una Medida de gobierno para la transversalidad, alcanzando mayor formalidad en 2019, con la expedición del Reglamento para la Equidad de Género. El Departamento de Transversalidad de Género está a cargo de la aplicación técnica y estratégica de la transversalidad, opera algunos instrumentos transversales, especialmente aquellos relacionados con la generación de insumos de información, como son los Informes de Impacto de Género y otros estudios y estadísticas, además lleva a cabo la coordinación y asesoría de las distintas áreas y distritos que tienen a cargo instrumentos de transversalidad de género de tipo descentralizado.

El Departamento de Transversalidad de Género se ubica dentro de la Gerencia de Recursos del Ayuntamiento, dependiendo organizativa y funcionalmente de ésta, por lo que de manera formal es parte de la administración pública de carácter ejecutivo. Sin embargo, su conducción política la comparte con la Concejalía de Feminismos y LGBT, por lo que se habla de un coliderazgo político de la transversalidad entre ambos órganos.

C. Comisión de Seguimiento del Reglamento de Equidad de Género

Para monitorear el cumplimiento y realizar la evaluación de la estrategia de transversalidad de género del Ayuntamiento de Barcelona se cuenta con la Comisión de Seguimiento del Reglamento de Equidad de Género, conformada por:

- El Alcalde / sa o Teniente / a de Alcalde / sa en quien delegue.
- Concejal / a responsable de las Políticas de Género (Concejalía de Feminismos y LGBT).
- Concejal / a responsable de Distritos o persona en quien delegue.
- Una persona de cada grupo municipal.

- Una persona del órgano competente de aplicación de la transparencia.
- Una persona del órgano responsable de la aplicación de la transversalidad de género (Departamento de Transversalidad de Género).
- Una persona del órgano responsable de promover la igualdad de género en la ciudad.
- Una persona del órgano responsable de la igualdad de género en las políticas de personal.
- Cinco personas en representación del Consejo de las Mujeres de Barcelona.
- Una persona del Consejo LGTBI.

Asimismo, se abre la posibilidad de incluir el apoyo de personas expertas o de colectivos específicos en el monitoreo de la estrategia y sus respectivos instrumentos.

Dentro de la Comisión, la Presidencia recae en el Alcaldede o Alcadesa, o el Teniente en que el primero delegue tal responsabilidad. La Presidencia tiene atribuciones para convocar las reuniones, hacer cumplir los acuerdos y obligaciones derivados de las reuniones de la Comisión, moderar los debates, y llevar a cabo todas aquellas tareas que por acuerdo de la Comisión se le encarguen. Por otro lado, existe una Secretaría, a cargo de la cual está la persona titular del Departamento de Transversalidad de Género. La Secretaría tiene como labor elaborar las actas de las reuniones, certificar los acuerdos cuando corresponda, custodiar la documentación que genere la Comisión, incluyendo las actas, y llevar a cabo todas aquellas tareas que por acuerdo de la Comisión se le encarguen.

La Comisión debe reunirse al menos dos veces al año para revisar y evaluar el informe elaborado por el Departamento de Transversalidad de Género, que contiene los resultados de la implementación y cumplimiento de las medidas contenidas en la estrategia (desplegadas en el Reglamento de Equidad de Género). La Comisión puede convocar a los *servicios* que no cumplan la totalidad de los mecanismos previstos en la estrategia de transversalidad de género. El servicio tiene un plazo de tres meses para presentar un informe que contenga las razones del incumplimiento y un plan para subsanarlo con su respectiva calendarización. Este plan debe ser aprobado por la Comisión, quien puede a su vez solicitar acciones de mejora.

El Consejo de las Mujeres de Barcelona y el Consejo de Ciudad pueden pedir, una vez al año, la comparecencia de la Comisión de Seguimiento del Reglamento para informar sobre el seguimiento y cumplimiento de la estrategia de transversalidad en los términos que establece el Reglamento de Equidad de Género.

2.2 Ciudad de México

2.2.1 El régimen de gobierno y administración de la Ciudad de México

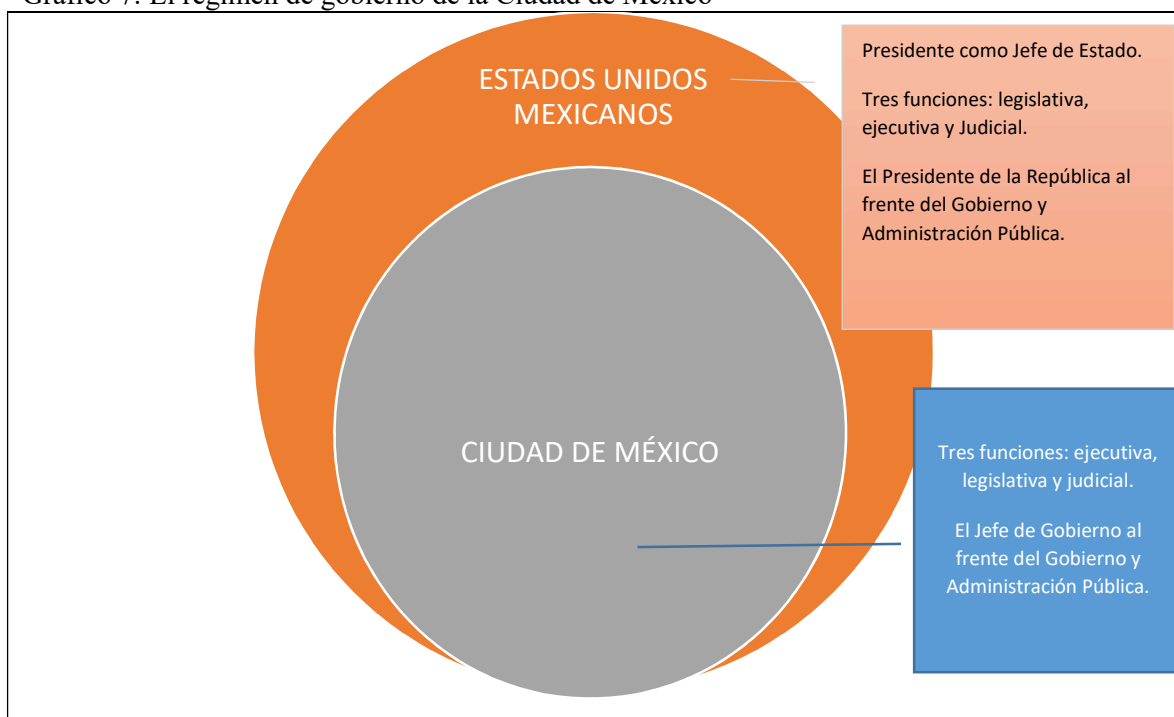
La Ciudad de México es una de las 32 entidades federativas del estado federado denominado Estados Unidos Mexicanos (México), capital política del país y sede de los poderes estatales.

Con una población de 8 918 653 habitantes, de las cuales el 52.6% son mujeres y el 47.4% son hombres (INEGI, 2015), la Ciudad de México se consolida como la entidad federativa más poblada del país, conformando además, junto con municipios del Estado de México e Hidalgo, la zona metropolitana más grande del México y Latinoamérica (Centromet, 2018).

El régimen de gobierno de la Ciudad de México

La Ciudad de México está inscrita al Estado mexicano, un estado democrático, constituido con un régimen federal, denominado oficialmente Estados Unidos Mexicanos.

Gráfico 7: El régimen de gobierno de la Ciudad de México



Fuente: Elaboración propia con base en Congreso Constituyente (1917), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Gobierno Federal se instituye como el nivel de gobierno más amplio y tiene influencia en todo el territorio nacional, para lo cual despliega el poder público a través de tres funciones ejecutiva, legislativa y judicial.⁶ Siendo el Presidente de la República el titular del ejecutivo y la administración pública.

⁶ La función ejecutiva, a cargo del Presidente de la República, quien es el titular de la Administración Pública y es electo popularmente; la función legislativa, a cargo del Congreso de la Unión, compuesto por la Cámaras de Diputados y Senadores, elegidos mediante voto popular; y la función Judicial, a cargo de Jueces y Magistrados, teniendo como órgano principal a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Respecto al pacto federal, la federación se compone de las denominadas *entidades federativas* (siendo la Ciudad de México una de ellas), las cuales mantienen un pacto federal que conforma los Estados Unidos Mexicanos. Su gobierno ejerce funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, y en el caso de la Ciudad de México, la titularidad del ejecutivo y la administración pública recae en el Jefe de Gobierno. (Congreso constituyente, artículo 122).

Si bien las entidades federativas se componen de municipios, cuyo poder institucionalizado reside en los denominados Ayuntamientos,⁷ esta regla se rompe en el caso de la Ciudad de México, que se estructura con un régimen de gobierno distinto, de forma que sus entidades territoriales internas se denominan Delegaciones políticas y no municipios.⁸ Además, la configuración de las Delegaciones políticas responde a una forma híbrida de gobierno que no alcanza a consolidar un régimen municipal. Más que una descentralización, se trata de entidades territoriales con desconcentración de algunos asuntos públicos. Y aunque los Jefes Delegacionales son electos democráticamente, la mayor parte de las decisiones públicas en torno a la política económica, social, educativa, cultural, urbana y de género se toman desde el Gobierno de la Ciudad de México. Esta es la razón por la que el Gobierno de la Ciudad de México se consolida como el nivel de gobierno local con mayor autonomía en la ciudad.

La estructura del Gobierno de la Ciudad de México

La autoridad política más importante de la entidad federativa es la del Jefe(a) de Gobierno, se elige cada seis años mediante voto popular directo y tiene a cargo la función ejecutiva del gobierno, por lo cual encabeza la administración pública.

Los órganos de la administración pública se despliegan en tres ámbitos:

⁷ El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Ayuntamiento es la forma gobierno local autónomo *más cercano* a la población

⁸ En enero del año 2016 se concretó la Reforma Política de la Ciudad de México mediante el Decreto que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con lo cual, entre otras cosas, cambia la denominación de la entidad federativa, anteriormente llamada Distrito Federal, a la de Ciudad de México, y da inicio el proceso constituyente que tuvo como resultado la aprobación de la primera Constitución Política de la Ciudad de México el 31 de enero de 2017, donde se determina que las entidades territoriales conocidas como Delegaciones Políticas pasen a configurarse como Alcaldías, un modelo de gobierno con mayor desconcentración de funciones y autonomía que las Delegaciones, pero sin la descentralización política y administrativa necesaria para consolidar un régimen municipal clásico. Los gobiernos de las alcaldías entraron en funciones el 1 de octubre, en tanto que el resto de disposiciones se concretaron el 5 de diciembre de 2018, con el inicio de la administración de Claudia Sheinbaum Pardo, quien ocupa actualmente la titularidad del ejecutivo local tras ganar las elecciones de julio de 2018, sucediendo así en el puesto a Miguel Ángel Mancera, cuya administración 2013-2018 comprende el horizonte temporal de esta investigación.

- La administración central sectorizada: conformada por las Secretarías de Gobierno y sus órganos desconcentrados. Es representada por el gabinete político que selecciona y remueve el Jefe de Gobierno de manera libre, y se despliega en un conjunto de órganos encargados de la ejecución de acciones de política pública y prestación de servicios. La estructura de estos órganos se encuentra formalizada en la Ley Orgánica de la Administración Pública local y para su modificación debe someterse a la decisión de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México.
- La administración descentralizada, compuesta por entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios, entre las que se encuentran los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos. Tienen como titular un Director General nombrado por el Jefe de Gobierno.
- La administración desconcentrada territorial: desplegada a través de las 16 Delegaciones políticas, cuya titularidad corresponde a la figura del Delegado(a), quien es electo popularmente. (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1998, artículos 2, 36, 37, 40 y 52).

Finalmente, la función legislativa del Gobierno de la Ciudad de México recae en la Asamblea Legislativa, que cuenta con 66 diputaciones electas cada tres años, 40 mediante voto popular y 26 según el principio de representación proporcional (ibídem, artículo 37). En tanto que la función judicial está a cargo de jueces y magistrados, con el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México como órganos principales (ibídem, artículo 76).⁹

Respecto a su potestad normativa, el poder legislativo expide leyes y códigos, el poder judicial jurisprudencias y acciones de inconstitucionalidad, y el poder ejecutivo reglamentos, planes y programas.

La administración 2013-2018 del Gobierno de la Ciudad de México

En diciembre de 2012 llegó a la Jefatura de Gobierno Miguel Ángel Mancera, ganando por la alianza *Movimiento Progresista*, conformada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC), todos de tendencia izquierdista.¹⁰

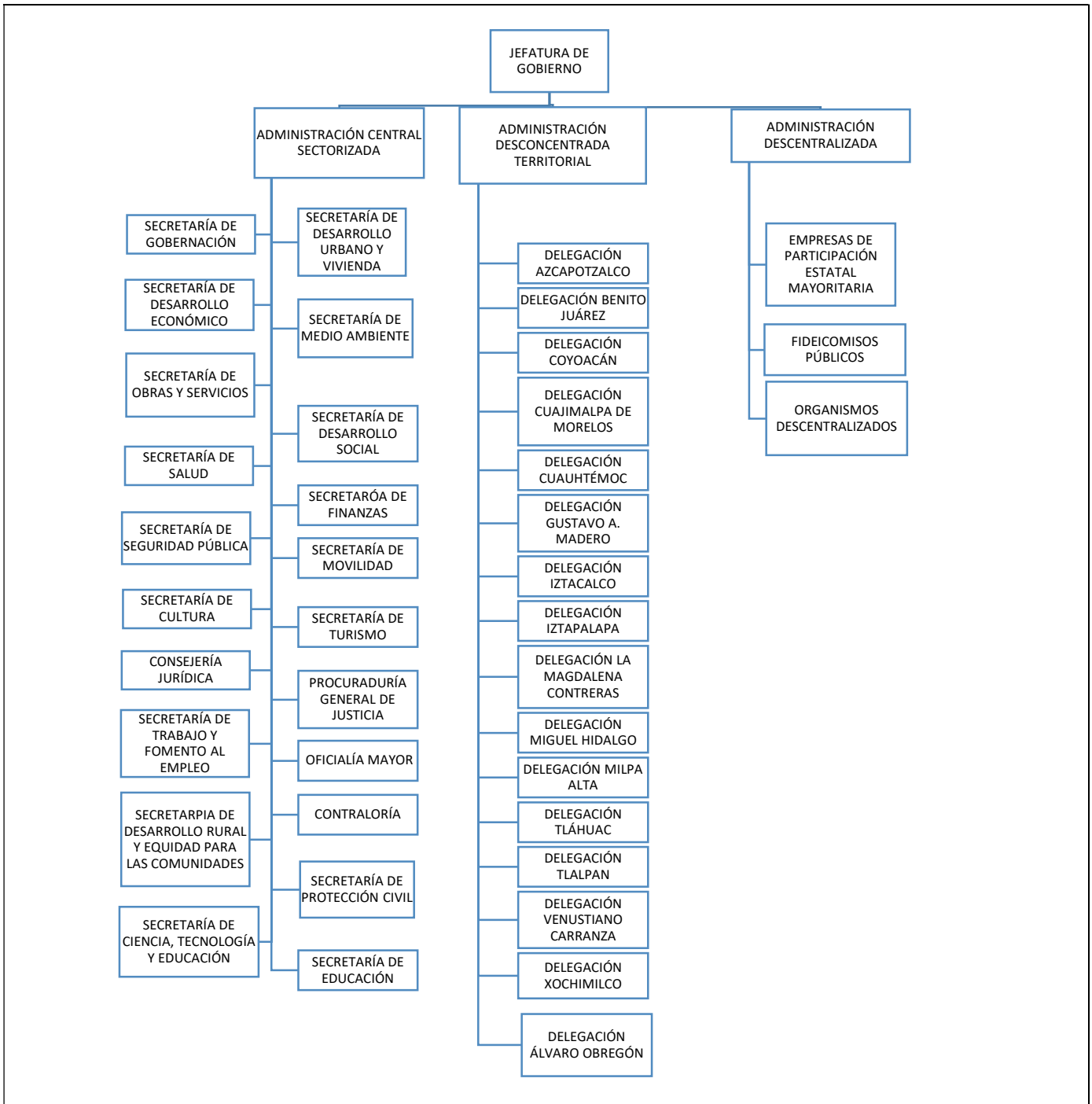
⁹ Originalmente los nombres de estas instituciones públicas son Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, etc. El cambio de denominación de la entidad federativa fue aplicable desde enero de 2016, por lo que su vigencia entra dentro del horizonte temporal de esta investigación. Para fines prácticos, toda alusión a documentos, instituciones, autoridades, etc. del Distrito Federal se entenderán como propios de la Ciudad de México.

¹⁰ Durante casi todo el Siglo XX, la titularidad del gobierno y las funciones ejecutiva, legislativa y judicial del gobierno de la Ciudad de México estuvieron bajo control del gobierno federal de 1928 a 1997. En este periodo el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en sus distintas facetas primero como PNR (1929- 1938), PRM (1938-1946) y finalmente como PRI (1946-1997), tuvo a cargo el nombramiento de la persona titular del ejecutivo local, cuyo puesto se denominaba Regente del

Gráfico 8: Estructura de la administración pública de la Ciudad de México

Departamento de la Ciudad de México. De esta manera, durante un largo periodo que acaba en 1997, la influencia política derechista del PRI en la Ciudad de México definió el rumbo de los asuntos públicos locales.

Desde 1997, año en que se realizan las primeras elecciones formalmente democráticas en la Ciudad de México, la entidad federativa ha sido gobernada por partidos políticos de tendencia izquierdista. Con las distintas reformas políticas que dotaron de mayor autonomía a la entidad federativa y permitieron la elección democrática de representantes, se colocó en el gobierno de la Ciudad de México la bandera izquierdista del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Primero con el fundador de tal partido, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, quien llegó a la titularidad del ejecutivo local en 1997 para un periodo de tres años, sin embargo, debido a sus intenciones para contender a la Presidencia del Ejecutivo Federal, Cárdenas fue sustituido por Rosario Robles Berlanga quien terminó el mandato en periodo 1999- 2000. Posteriormente el gobierno y la administración quedó bajo el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador para el periodo 2000-2006, quien encabezó la denominada *Alianza por la Ciudad de México*, abanderada nuevamente por el PRD. Y luego, con Marcelo Ebrard Casaubón, también por el PRD en coalición con otros partidos.



Fuente: Elaboración propia, con base en Ley orgánica de la administración pública del Distrito Federal

El mandato de Miguel Ángel Mancera estaba previsto hasta el 5 de diciembre de 2018, sin embargo, éste deja la titularidad del Ejecutivo en marzo de 2018, quedando como sustituto José Ramón Amieva.

La presente investigación tiene como objeto de estudio la estrategia de transversalidad de género vigente en la administración 2015-2018, que va del inicio del mandato de Miguel Ángel Mancera al último día de José Ramón Amieva en el cargo.¹¹

2.2.2 Marco normativo para las políticas de igualdad de género en la Ciudad de México

Las obligaciones de las autoridades del Gobierno de la Ciudad de México para con la igualdad entre mujeres y hombres derivan no sólo de los ordenamientos locales, también están influidos por otros dos niveles, el internacional y el federal, desde donde operan diversos instrumentos jurídicos en la materia.

Nivel internacional

En el marco internacional, como parte de la Organización Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, México ha firmado y ratificado distintos instrumentos vinculantes que les obligan a reconocer y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, entre ellos: los Pactos de Derechos Civiles y Políticos (1966) y Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación sobre la mujer (1979), ratificada por México en 1981, que obliga al Estado mexicano reconocer derechos y garantizar la no discriminación hacia las mujeres en distintas esferas de la vida pública y privada, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, *Convención de Belém Do Pará* (1994), ratificada por México en 1998, con lo cual el Estado mexicano adquirió obligaciones para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia.¹²

De igual forma, el Estado, a través de sus respectivos gobiernos ha adquirido compromisos no vinculantes en materia de igualdad entre mujeres y hombres mediante instrumentos como: la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1993) y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995). Respecto a esta última, México asumió compromisos para trabajar en las doce esferas temáticas en materia de derechos humanos de mujeres y

¹¹ En diciembre de 2018 entró al Ejecutivo local Claudia Sheinbaum Pardo, la primera mujer al frente de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, quien ganó las elecciones en julio del mismo año con la alianza conformada por los partidos políticos Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES). De esta forma, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que se había mantenido en el poder desde 1997, perdió el ejecutivo local.

¹² Desde 2011, los tratados internacionales, incluidos, la CEDAW y la Convención de Belém do Pará, forman parte del bloque de constitucionalidad de los Estados Unidos Mexicanos, de manera que los derechos contenidos tienen el mismo nivel jerárquico que la Constitución Política, por ello son exigibles ante las autoridades públicas federales y locales.

niñas, la creación y fortalecimiento de mecanismos para el adelanto de la mujer y la incorporación de la perspectiva de género en las políticas (transversalidad), sumándose también de forma posterior a revisiones y agendas de corto plazo de Beijing+5 (2000), Beijing+10 (2005) Beijing+15 (2010), Beijing+20 (2015).

Nivel federal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 4 la igualdad entre mujeres y hombres, en tanto que el artículo 1° determina la prohibición de la discriminación por género.

Por otro lado, en el Estado mexicano, el documento rector de la política para la igualdad entre mujeres y hombres es la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del 6 de agosto de 2006, instituida para

regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2006, artículo 1).

La Ley General para la Igualdad establece disposiciones para que los órdenes de gobierno de las entidades federativas, incluida la Ciudad de México (así como los municipios), creen sus propios marcos normativos y desarrollen políticas públicas para la *igualdad sustantiva* entre mujeres y hombres. Para ello, concibe la igualdad sustantiva como “el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales” (artículo 5, numeral V).

En su artículo 14, la Ley General para la Igualdad establece que los congresos locales deben expedir “las disposiciones legales necesarias para promover los principios, políticas y objetivos que sobre la igualdad entre mujeres y hombres prevén la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley [General para la Igualdad]”. En tanto que a los titulares de los gobiernos de las entidades federativas, entre ellos el Jefe(a) de Gobierno de la Ciudad de México, corresponde:

- Conducir la política local en materia de igualdad entre mujeres y hombres; Incorporando en los presupuestos de la entidad federativa, la asignación de recursos para su cumplimiento
- Crear y fortalecer los mecanismos institucionales de promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres, mediante las instancias administrativas que, se ocupen del adelanto de las mujeres en la entidad federativa;

- Elaborar las políticas públicas locales, con una proyección de mediano y largo alcance, debidamente armonizadas con los programas nacionales (artículo 15, numerales I, II, III).

Respecto a la política para hacer frente a la violencia contra las mujeres, sus bases están establecidas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del 1 de febrero de 2007. Esta ley es de observancia para toda la república mexicana y tiene por objeto

establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2007, artículo 1).

El ordenamiento confiere obligaciones a las entidades federativas (entre ellas la Ciudad de México), así como los municipios para tomar las medidas legales y administrativas necesarias para garantizar el derecho a las mujeres a una vida libre de violencia (artículo 2). Según lo dispuesto en el texto normativo, corresponde a las entidades federativas “instrumentar y articular sus políticas públicas en concordancia con la política nacional integral desde la perspectiva de género para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres” (artículo 49).

Nivel local de la Ciudad de México

La política de igualdad de género de la Ciudad de México tiene como principal asidero normativo la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal¹³ (Ley de Igualdad Sustantiva) del 15 de mayo de 2007, la cual es de observancia para toda la Ciudad de México y tiene por objeto

regular, proteger y garantizar el cumplimiento de las obligaciones en materia de igualdad sustantiva entre el hombre y la mujer, mediante la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en los ámbitos público y privado; así como el establecimiento de acciones afirmativas a favor de las mujeres y de mecanismos institucionales que establezcan criterios y orienten a las autoridades competentes (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2007, artículo 1).

Por igualdad sustantiva, el ordenamiento entiende “el acceso al mismo trato y oportunidades, para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales” (artículo 5, numeral IV). Mientras que hace descansar la igualdad entre mujeres y hombres en “la eliminación de

¹³ Recordemos que antes de 2016 el nombre oficial de la entidad federativa era Distrito Federal. Desde la Reforma de 2016 se le conoce como Ciudad de México.

toda forma de discriminación, directa o indirecta, que se genere por pertenecer a cualquier sexo, y especialmente, las derivadas de la maternidad, la ocupación de deberes familiares y el estado civil” (artículo 6).

La Ley de Igualdad Sustantiva establece disposiciones para las autoridades públicas en relación a la llamada *Política en materia de igualdad sustantiva*, materializada a través de tres instrumentos: el Sistema, un órgano intergubernamental conformado por titulares o representantes de seis órganos de la administración pública, uno del congreso local y otro del poder judicial, así como cuatro representantes de la academia y la sociedad civil (artículo 14); el Programa, que establece objetivos, estrategias y líneas de acción en materia de igualdad sustantiva (artículo 17); y un mecanismo de Vigilancia, para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la política, el cual que recae en el Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México (artículos 35-37).

Por otro lado, armonizando las disposiciones de la normativa nacional y regional, la Ciudad de México formaliza la institucionalización de su política en materia de no violencia contra las mujeres en la denominada Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida libre de Violencia del 29 de enero de 2008, la cual establece criterios y principios que orientan las políticas públicas para reconocer, promover, proteger y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, entendiendo por ésta

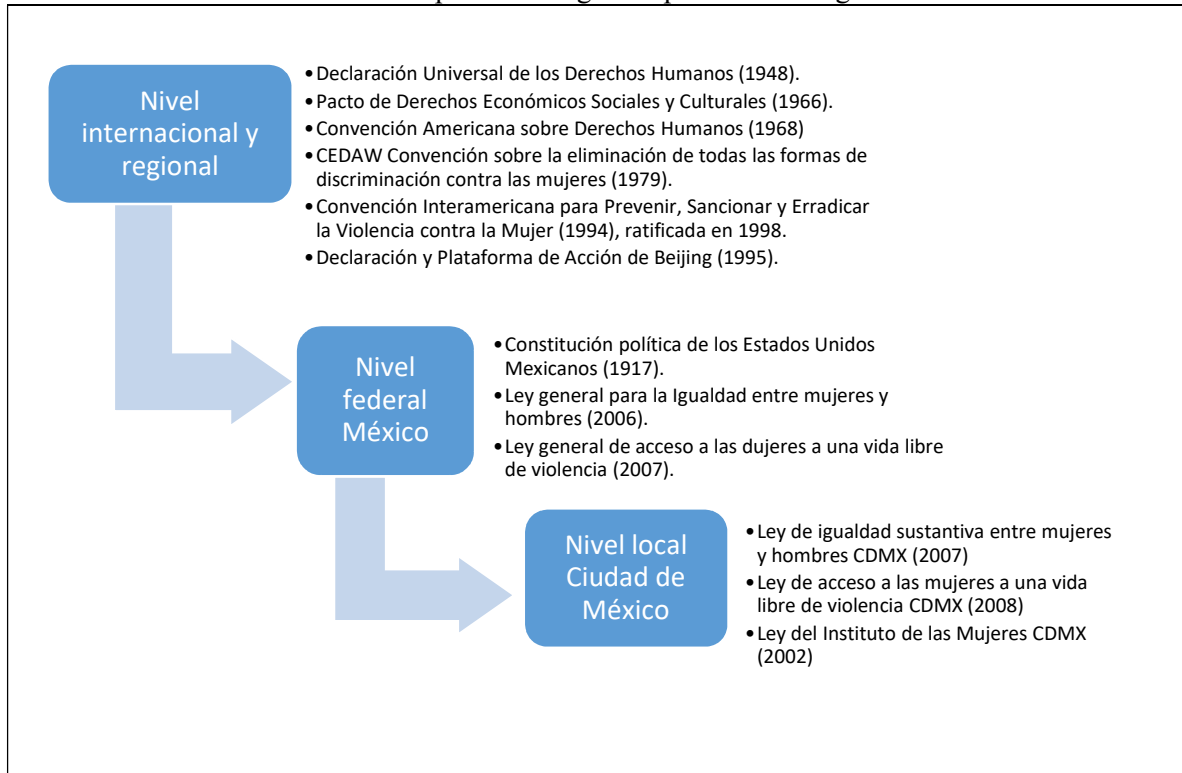
toda acción u omisión que, basada en su género y derivada del uso y/o abuso del poder, tenga por objeto o resultado un daño o sufrimiento físico, psicológico, patrimonial, económico, sexual o la muerte a las mujeres, tanto en el ámbito público como privado, que limite su acceso a una vida libre de violencia. (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2008, artículo 3, numeral XXI).

Finalmente, para otorgar institucionalidad al órgano a cargo de ejecutar, coordinar y monitorear la política local de la Ciudad de México en materia de igualdad de género, la Ciudad de México cuenta con la Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, del 28 de febrero de 2002.

El Instituto de las Mujeres del Distrito Federal es un organismo público descentralizado de la administración pública de la Ciudad de México con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión cuyo objetivo es

promover, fomentar e instrumentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en los ámbitos público y privado así como, diseñar, coordinar, aplicar y evaluar el Programa [en materia de igualdad sustantiva], así como la correcta aplicación e instrumentación de las disposiciones de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2002b, artículo 4).

Gráfico 9: Marco normativo de las políticas de género por niveles de gobierno



Fuente: Elaboración propia

2.2.3 Atribuciones y responsabilidades del Gobierno de la Ciudad de México para la transversalidad de género

Disposiciones internacionales

Al igual que España, el Estado mexicano adoptó en 1995 la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y en consecuencia su programa y objetivos en materia de transversalidad de género. La representación nacional ante la Organización de las Naciones Unidas también ha participado en las revisiones de Beijing+5, Beijing+10, Beijing+15 y Beijing+20, reafirmando su adhesión al cumplimiento de objetivos de transversalidad de género.

Disposiciones federales

La transversalidad de género se incorpora como parte de la política nacional de igualdad de género, cuyas bases se encuentran en la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006), en ella, se ubica la estrategia como

el proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se

programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas (artículo 5, numeral VII).

El instrumento en mención determina que los principios, políticas y objetivos que ella establece, sean homologados en las legislaciones locales; de manera que las políticas locales también se homologuen a la política nacional (artículo 15). Bajo estas disposiciones, los gobiernos de las entidades federativas, están obligados a incluir la transversalidad de género como parte de sus leyes y políticas locales.

Disposiciones en la Ciudad de México

En la Ciudad de México es la Ley de Igualdad Sustantiva el instrumento normativo que establece obligaciones y atribuciones para llevar a cabo una transversalidad de género. Esta ley, sin embargo, regula lo concerniente tanto para las políticas específicas para mujeres y acciones afirmativas, como lo relativo a medidas transversales que incorporan a algunos o todos los órganos de gobierno, ambas vertientes en conjunto configuran la llamada *Política en materia de igualdad sustantiva*.

Concretamente, la Ley de Igualdad Sustantiva define la transversalidad de género como una

herramienta metodológica para garantizar la inclusión de la perspectiva de género como eje integrador, en la gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria, tendientes a la homogeneización de principios, conceptos y acciones a implementar, para garantizar la concreción del principio de igualdad (artículo 5, numeral VII).

Con el objeto de “lograr la transversalidad de la perspectiva de género en la función pública”, el Programa General de Igualdad debe promover la transversalidad en los programas sectoriales, institucionales y especiales de la Ciudad de México (artículo 7, numeral I y artículo 17), para tal efecto, la obligación del Jefe(a) de Gobierno reside en:

implementar y fortalecer los mecanismos institucionales de promoción y cumplimiento de la política de igualdad sustantiva en el Distrito Federal, mediante la aplicación del principio de transversalidad, a través del Instituto de las Mujeres local; y promover en coordinación con las dependencias de la administración y de los órganos político-administrativos, las acciones para la transversalidad de la perspectiva de género (ibídem, artículo 8, numerales II y IV)

En el mismo sentido, establece que los entes públicos del gobierno de la Ciudad de México deben “integrar la perspectiva de género al concebir, aplicar y evaluar las políticas y actividades públicas, privadas y sociales que impactan la cotidianidad” (artículo 26).

Tabla 7: Marco normativo para la transversalidad de género en la Ciudad de México

Nivel de ordenamiento	Instrumentos
Internacional	Declaración y Plataforma de Beijing Beijing+5, Beijing+10, Beijing+15 y Beijing+20
Federal	Ley General para la igualdad entre mujeres y hombres (2006), artículo 5 y 15.
Ciudad de México	Ley de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres del Distrito Federal, artículos 5, 7, 8, 17 y 26.

Fuente: Elaboración propia

2.2.4 Marco general para la estrategia de transversalidad de género del gobierno de la Ciudad de México en el periodo 2015-2019

Como ha quedado asentado en los párrafos previos, la Ley de Igualdad Sustantiva establece obligaciones y atribuciones en materia de transversalidad de género, tanto para el/la Jefe/a de Gobierno, el Instituto de las Mujeres y los entes públicos; en ella se define a grandes rasgos el propósito general de la transversalidad, así como algunos componentes o instrumentos específicos. Esta ley es un instrumento que desarrolla de forma conjunta las bases de las políticas específicas para mujeres y de la estrategia de transversalidad de género, por lo cual, salvo las atribuciones que explícitamente mencionan la palabra transversalidad, el resto del contenido de la ley se refiere a ambas vertientes de la política local de género y no particularmente a la estrategia de transversalidad. Esto incluye el propio mecanismo de monitoreo y evaluación respectivo, cuyo desarrollo es atribución del Sistema para la Igualdad Sustantiva y se enfoca en la Política de igualdad sustantiva en lo general, y no de forma específica en la transversalidad.

Ahora bien, durante la administración 2013-2018, la transversalidad de género adquirió cierto contenido y las prioridades en la materia se formalizaron a través de diversos instrumentos de planeación pública, concretamente el Programa General de Desarrollo 2013-2018 (2013), el Programa General de Igualdad 2013-2018 y el Programa Especial de Igualdad 2015-2019

Dentro de estos tres instrumentos de planeación pública se incluyen elementos de formulación de la estrategia de transversalidad de género para el periodo 2013-2018, pero también disposiciones sobre las políticas específicas para mujeres y acciones afirmativas, por lo que ninguno es exclusivamente de transversalidad.

Respecto al contenido en materia de transversalidad de género de estos planes y programas, sólo el Plan General de Desarrollo y el Programa General de Igualdad 2013-2018 despliegan de manera amplia elementos de mandato de transversalidad, concretando los fines y propósitos generales de la estrategia.

En el primero se enfatiza la consolidación de la igualdad de género como Eje Transversal de toda la planeación pública. En tanto que en el segundo se ubican fines y propósitos generales, así como componentes específicos o instrumentos de la transversalidad, integrados en el llamado Piso Mínimo para la implementación del programa y en el Eje 1 Política pública y fortalecimiento institucional. En ninguno de estos instrumentos se determina un mecanismo de monitoreo y evaluación para la transversalidad de género.

Finalmente, el Programa Especial de Igualdad 2015-2019 contiene también elementos de planeación y programación de la política dual de género, es decir, de las políticas públicas específicas para mujeres (de igualdad de oportunidades y acción afirmativa) y de transversalidad de género, por ello solo uno de sus cinco objetivos, el Objetivo 5 Fortalecimiento Institucional de la Transversalidad de Género, se enfoca en la estrategia objeto de esta investigación. Dentro de dicho objetivo se encuentran contenidos elementos de diseño de componentes o instrumentos específicos de transversalidad, sin embargo, no se incluyen fines y propósitos generales, ni se incluye un mecanismo de monitoreo y evaluación particular. Por otro lado, es destacable que, si bien el Poder Ejecutivo tiene la potestad para expedir reglamentos sobre ámbitos normativos específicos, la administración pública local de la Ciudad de México no cuenta con un reglamento específico en materia de transversalidad de género o un reglamento a la Ley de Igualdad Sustantiva.

Hay otros documentos que complementan la formulación de instrumentos específicos de la estrategia de transversalidad de género, por ejemplo, la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente (2007) que contiene disposiciones sobre el presupuesto con perspectiva de género, la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Ciudad de México, que establece obligaciones y características sobre la paridad de género, los Lineamientos para la implementación de las Unidades de Igualdad Sustantiva (2016) y los Criterios para la evaluación de las competencias profesionales y ocupación de los puestos que integran las Unidades de Igualdad Sustantiva (2017), que contienen elementos de diseño de tales unidades de género de la administración pública.

Para facilitar el tratamiento posterior de esta información, la Tabla 8 detalla los nombres y tipos de documentos oficiales donde se encuentra ubicada la formulación de la estrategia de transversalidad de género. Primero se colocan los documentos de mandato, que incluyen los fines y propósitos generales (mandato) de la estrategia y posteriormente aquellos que regulan y/o definen componentes o instrumentos específicos de transversalidad de género.

Propósito general de la estrategia en el periodo 2013-2018

Dentro del Programa General de Desarrollo 2013-2018 de la Ciudad de México se concreta el propósito general de la transversalidad de género, que consiste en “hacer de la igualdad sustantiva un objetivo fundamental que atraviese e impregne las políticas públicas” (p. 142) así como “incorporar la perspectiva de género en el trabajo de la función pública” (p.141). Lo anterior supone que “las soluciones [a la desigualdad de género] se integren en todas las políticas y programas, a todos los niveles y en todos los momentos de la acción política: diagnóstico, formulación, diseño, implementación, presupuestación y evaluación (ídem).

Por otro lado, el Programa General de Igualdad de Oportunidades ubica la transversalidad de género como un proceso que ha de permitir la “incorporación de la igualdad sustantiva en todas las etapas de las políticas públicas” (p.4) y como la “integración sistemática del principio de equidad de género a todos los sistemas, estructuras, políticas, programas, procesos y proyectos del Estado” (p.54).

Finalmente, el Programa Especial de Igualdad (2015, menciona que la transversalidad se orienta a la incorporación de la perspectiva de género en todo el ciclo de la política pública y la cultura institucional, así como los programas, proyectos y servicios que impulsen los Entes públicos del Gobierno de la Ciudad de México. (Programa Especial, p.113)

Tabla 8: Documentos de diseño de la transversalidad de género en la Ciudad de México 2013-2019

Nombre del documento	Año	Tipo de documento	Política que formula			Elementos de transversalidad de género que formula		
			Igualdad de género		Otra	Fines y propósitos generales	Componentes o instrumentos específicos	Mecanismo de monitoreo y evaluación
			Transversal	Específica/ Acción afirmativa				
Ley de Igualdad Sustantiva CDMX	2007	Ley						
Programa General de Desarrollo 2013-2018	2013	Planeación del desarrollo						
Programa General de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación hacia las Mujeres 2013-2018	2013	Programa						
Programa Especial de Igualdad de Oportunidades 2015-2018	2015	Programa						
Ley del instituto de las Mujeres	2013	Ley						
Ley de presupuesto y gasto eficiente	¿	Ley						
Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal	1998	Ley						
Lineamientos para la implementación de Unidades de Igualdad Sustantiva y su vigilancia en la administración pública de la Ciudad de México	2016	Lineamientos administrativos						
Criterios para la evaluación de las competencias profesionales y ocupación de los puestos que integran las Unidades de Igualdad Sustantiva	2017	Acuerdo administrativo						

Fuente: Elaboración propia

Horizontalidad: políticas y actores

Respecto a las políticas y programas que son objeto de la transversalidad de género se encuentran aquellas de orden sectorial, institucional, especial y parcial de la administración pública (Jefatura de Gobierno, 2013, p.7, Instituto de las Mujeres, p. 138).

Los actores a los que se amplían las responsabilidades para con la igualdad de género son:

- Todos los entes públicos del Gobierno de la Ciudad de México (alrededor de 79), con énfasis en la administración pública centralizada (21 secretarías), así como la administración pública descentralizada (42 órganos, entre fondos, consejos, institutos, etc.)
- Respecto al ámbito territorial, las dieciséis Delegaciones que están a cargo de las entidades territoriales en que se divide la Ciudad de México (ibídem).
- Órganos de planeación, aplicación y monitoreo de la estrategia de transversalidad.

Órganos de planeación, aplicación y monitoreo de la estrategia de transversalidad.

A. Instituto de las Mujeres

Es la principal estructura orgánica de la Ciudad de México en materia de igualdad entre mujeres y hombres. Tiene atribuciones para definir e impulsar los mecanismos de transversalidad de género del gobierno local, y ubicar nuevas necesidades y prioridades en la materia. El órgano es el responsable de coordinar y apoyar al conjunto de entes públicos en su proceso de transversalidad de género, vinculándose para ello con las Unidades de Igualdad Sustantiva que se ubican en cada uno de estos órganos. Además, es destacable la labor del Instituto de las Mujeres en la operación de algunos instrumentos transversales específicos, como el seguimiento y la evaluación del presupuesto con perspectiva de género y de los programas específicos de igualdad (Programa General o Especial), la impartición de capacitación presencial y en línea a servidores públicos, así como la elaboración de estudios e informes con perspectiva de género sobre distintos ámbitos o dominios de política pública.

Esta labor de planeación y aplicación de transversalidad de género la lleva a cabo por parte de la Coordinación de Fomento y Coordinación de Acciones del Instituto de las Mujeres. El Instituto de las Mujeres también funge como órgano a cargo de la implementación de políticas específicas para mujeres, así como la vigilancia de las acciones afirmativas.

B. Unidades de Igualdad Sustantiva

Las Unidades de Igualdad Sustantiva (UIS) son órganos de carácter técnico y estratégico con carácter formal que forman parte de la estructura de 79 órganos de la administración pública. Tienen la labor de coadyuvar en el desarrollo de la transversalidad de género en cada uno de los entes públicos donde se sitúan. Su papel estratégico consiste en identificar necesidades y áreas de oportunidad para incorporar la perspectiva de género y la *igualdad sustantiva* en cada nivel de las políticas así como en el funcionamiento interno de los entes públicos, así como impulsar y promover la aprobación de estas medidas, y promocionar la igualdad de género dentro de la cultura institucional de cada órgano. Su labor técnica recae, entre otras cosas, en el monitoreo al presupuesto con perspectiva de género y a las acciones institucionales del ente público en materia de igualdad sustantiva, así como la realización de diagnósticos e informes.

C. Sistema para la igualdad sustantiva

El Sistema para la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres es un órgano intergubernamental conformado por representantes de los siguientes órganos de la administración pública:

- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Desarrollo Económico.
- Secretaría del Trabajo.
- Secretaría de Salud.
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Así como representantes de

- La Comisión para la Igualdad de Género del Congreso de la Ciudad de México, y
- El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

Además, se contempla la integración de cuatro representantes de la sociedad civil e instituciones académicas (ibídem, artículo 14).

La coordinación y ejecución del Sistema está a cargo del Instituto de las Mujeres CDMX quien figura como Secretaría Técnica del mismo, teniendo atribuciones para coordinar sus acciones, definir las reglas para su organización y funcionamiento y establecer las medidas necesarias para vincularlo con el Sistema Nacional de Igualdad (ibídem, artículos 12, 14 y 15).

En lo respectivo a la transversalidad de género, el Sistema para la Igualdad Sustantiva tiene dos funciones clave para su diseño y evaluación general, por lo que su labor es meramente política y estratégica, no ejecutiva ni técnica.

En primer lugar, el Sistema tiene atribuciones relacionadas con la definición de contenidos y objetivos de las acciones afirmativas que aplican los distintos órganos de la administración pública, así como con la determinación de asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo. También ubica las necesidades de impartición de capacitaciones a servidores públicos en materia de igualdad de género y elabora e impulsa medidas para garantizar la comunicación interna y externa libre de estereotipos de género (ibídem, artículo 16, I, VI-XIII). En general, la labor del Sistema para la Igualdad Sustantiva gira en torno la construcción de consensos sobre agenda gubernamental en materia de transversalidad de género.

Por otro lado, el papel del Sistema en la evaluación de la transversalidad de género deriva de sus atribuciones para evaluar todas las políticas públicas, los programas y servicios en materia de igualdad sustantiva, así como el Programa General /Especial de Igualdad, donde se ubican también objetivos y acciones de transversalidad de género; determinar la periodicidad y características de la información que le proporcionan los entes públicos; y elaborar y proponer la implementación de un mecanismo de vigilancia para el cumplimiento de la Ley de Igualdad Sustantiva así como, un Marco General de Reparaciones e Indemnizaciones que sean reales y proporcionales (ídem, numerales, III, IV, V).

CAPÍTULO III. ANÁLISIS COMPARADO DEL DISEÑO DE ESTRATEGIAS DE TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y BARCELONA

Los gobiernos de la Ciudad de México y Barcelona han venido desarrollando una variedad de medidas orientadas a la inclusión transversal del género en sus políticas y administración públicas. Estas medidas son desarrolladas desde una dimensión técnica, mediante la incorporación de la perspectiva de género o de igualdad de género en diversos procesos de políticas, así como desde una dimensión política, a partir de mecanismos que coadyuvan a favorecer la incidencia y la participación de mujeres en la toma de decisiones.

Conocer el diseño de las estrategias de transversalidad puede darnos un panorama concreto sobre la orientación de las mismas hacia tales dimensiones de despliegue. En este sentido, el siguiente propósito de este estudio es el análisis del diseño de las estrategias de transversalidad de la Ciudad de México y Barcelona desde ambas dimensiones.

Para el abordaje de la dimensión técnica se analizan los instrumentos ligados a: Sistemas de información y datos, Perspectiva de género en procesos de política específicos y Especialización en género. En tanto que para el análisis de la dimensión política, se analizan los instrumentos concernientes a: Participación igualitaria de mujeres y hombres en la administración pública, Participación ciudadana de mujeres y movimiento feminista, y Promoción de cambio cultural al interior de la administración pública. Al análisis de la dimensión política se suma además la variable del Modelo de igualdad de género que, si bien no es propiamente instrumental, deriva del mandato de transversalidad de género, por lo que concentra parte de los fines y propósitos generales de las estrategias.

Para la presentación de hallazgos en cada variable se atiende al tipo de análisis respectivo, por ello se presenta primero el Mandato de igualdad de género y, posteriormente, el resto de variables vinculadas a la formulación de instrumentos de cada ámbito.

3.1 El modelo de igualdad de género de las estrategias

La formulación de la transversalidad de género como estrategia gubernamental parte primeramente de la definición de sus propósitos y fines generales, los cuales se expresan en el llamado mandato de transversalidad de género. Dentro de este mandato se sitúan elementos discursivos en torno a la desigualdad de género como el estado negativo o problema que se pretende alterar, así como sobre el

género o la igualdad de género, como perspectiva a incorporar en la estrategia, pero también como fin al que apunta la transversalidad.

A continuación, se presentan los modelos de igualdad de género de las estrategias de transversalidad de la Ciudad de México y Barcelona, cuyo contenido parte del análisis de documentos del mandato de transversalidad y su posterior tratamiento atendiendo al mapeo de problemas y objetivos, los cuales se encuentran en el Anexo 1 y 2 de esta investigación.

3.1.1 Análisis del mandato de transversalidad de género del Ayuntamiento de Barcelona en la administración 2015-2019

La operatividad de la transversalidad de género en el Ayuntamiento de Barcelona durante la administración 2015-2019 parte de la definición de los fines y propósitos generales de la estrategia, los cuales se ubican en tres documentos primordiales: la Medida de gobierno para la transversalidad de género (2015), el Plan por la Justicia de Género 2016-2022 (2016) y el Reglamento para la equidad de género (2019). En ellos, además de los objetivos generales, se describen y mapean las problemáticas que la estrategia prevé atender, tanto a nivel de las políticas y la administración pública barcelonesas, como en términos sociales (ver Anexo 1), entre los cuales se ubica la problematización referente a la desigualdad de género.

Algo importante de mencionar es que la Medida para la Transversalidad de Género de 2015 y el Plan de Justicia de Género de 2016-2022 contienen un texto casi idéntico respecto al mandato de transversalidad de género, por ello el análisis de las problemáticas y objetivos de estos documentos se analizan de forma simultánea como uno solo.

Problematización sobre la desigualdad de género

En el caso de Barcelona, el mandato de transversalidad incorpora elementos discursivos que conciben la desigualdad y/o desigualdades de género como desigualdades estructurales, no solo entre mujeres y hombres, sino entre las propias mujeres y los propios hombres, y que están presentes tanto en la sociedad como en el Ayuntamiento, permaneciendo intocadas y sin transformar. Estas desigualdades estructurales de género están vinculadas a su vez al racismo, clasismo, LGTBIfobia y otros sistemas de opresión; y se traslapan en las políticas públicas a partir de un sesgo de género que invisibiliza las necesidades de las mujeres.

A su vez, el mandato contiene una crítica a los modelos de políticas de igualdad de género, recalcando que las políticas de igualdad de trato no remueven obstáculos y desventajas que encuentran las mujeres, y las políticas compensatorias y empoderadoras se han desarrollado solo como un ámbito sectorial de

intervención. En este sentido, no se alcanza el ideal de *buen gobierno* en términos de igualdad de género ni hay una filosofía de gobierno orientada a la ciudadanía.

La perspectiva de género de la estrategia

Para atender estas problemáticas, se plantea una estrategia de transversalidad de género, se habla de la inclusión e incorporación de la igualdad de género, la perspectiva de género, la perspectiva de igualdad de género y/o el análisis de las repercusiones diferenciadas de las políticas en mujeres y hombres, cuyo objeto son las políticas públicas, los procesos institucionales de producción de políticas, los procesos de políticas y rutinas, las prácticas y la cultura de la organización pública, el funcionamiento y la organización de todas las áreas y distritos, la planificación y la ejecución de los servicios y actividades que ofrecen tanto el Ayuntamiento como las entidades vinculadas a él.

La igualdad no es sólo entendida como igualdad de jure, sino como igualdad de facto, por lo cual el Ayuntamiento contempla medidas de igualdad de oportunidades y acciones afirmativas y otros instrumentos (que no se definen propiamente). Asimismo, se habla de la inclusión paralela de las aportaciones de las mujeres y los movimientos feministas de la ciudad.

De manera explícita, el Reglamento para la igualdad enmarca los tres principios que debe atender la transversalidad de género, estos son:

el principio de igualdad real y efectiva y no discriminación directa e indirecta por razón de sexo y acción positiva; el principio de equidad de género, entendido como la distribución justa de los derechos, los beneficios, las obligaciones, las oportunidades y los recursos sobre la base del reconocimiento y el respeto de la diferencia entre mujeres y hombres en la sociedad; y el principio de interseccionalidad, entendida como la eliminación de la discriminación múltiple, basada en desigualdades múltiples debidas al cruce entre varios ejes -el sexismo, el racismo, la explotación de clase, la LGTBifobia, la discriminación por razón de edad, la discapacidad, el estado de salud y otros sistemas de opresión.

La igualdad como fin de la estrategia

Por último, entre los fines principales que persigue la estrategia de transversalidad de género de Barcelona están: garantizar la igualdad de género, combatir, no reproducir y transformar de raíz la desigualdad de género, y hacer frente a las estructuras de desigualdad entre mujeres y hombres. La estrategia pretende que mujeres y hombres puedan desarrollar sus capacidades, se desliguen de los roles de género impuestos tradicionalmente, y que logren una posición de igualdad en la vida cultural, social, económica y política, a lo largo de su ciclo de vida y atendiendo a la diversidad que les configura. Se

contempla a su vez lograr el empoderamiento de las mujeres y dar visibilidad a sus necesidades, apuntándose a la transformación de la ciudad desde una perspectiva feminista. Y en relación a su enfoque de interseccionalidad, la estrategia busca dar respuesta a las desigualdades de género en relación al racismo, clasismo, *LGBTfobia* y otros sistemas de opresión.

Finalmente, dentro del texto del mandato de transversalidad de género se enfatiza la finalidad de generar un cambio institucional sistemático hacia el *buen gobierno* en términos de igualdad de género y construir una sociedad más justa y democrática.

3.1.2 Análisis del mandato de transversalidad de género de la estrategia del Gobierno de la Ciudad de México 2013-2018

La estrategia de transversalidad de género de la Ciudad de México para el periodo 2013-2018 encuentra su mandato en dos documentos específicos: el Programa General de Desarrollo 2013-2018 y el Programa General de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2013-2018. En ellos se ubican los propósitos y fines generales de la estrategia, y se definen las problemáticas que se pretenden resolver a partir de su implementación.

Respecto al Programa General de Desarrollo, por tratarse de un documento de planeación pública quinquenal no sólo concentra elementos en torno a la transversalidad de género, sino también prioridades en materia de políticas públicas específicas para mujeres y acciones afirmativas, así como del resto de las políticas sectoriales de la administración pública. Lo destacable es que PGD considera *la igualdad de género* como uno de los ejes transversales de la planeación pública.

Por otro lado, el Programa General de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2013-2018 incluye elementos de formulación tanto de las políticas públicas específicas para mujeres y acciones afirmativas, como de transversalidad de género. El Programa General de Igualdad no expone de forma secuencial la estrategia de transversalidad de género (primero fines y propósitos generales, y después componentes/instrumentos y acciones específicas), por lo cual el texto que define y describe el mandato de transversalidad de género se ubica en tres partes del documento, primero, al inicio del mismo, en el Piso Mínimo para la implementación del programa, luego, dentro del Diagnóstico del programa, que incluye un apartado llamado Transversalidad de género en el gobierno del Distrito Federal, y finalmente, en el texto inicial del Eje Temático 1 denominado Política pública y fortalecimiento institucional.

Luego de la identificación de problemáticas y objetivos del mandato de transversalidad de género de la estrategia del Gobierno de la Ciudad de México (Anexo 2), se ubicaron los puntos clave del modelo de igualdad de género que están presentes en la formulación de la estrategia. A continuación, se presentan

los elementos discursivos que se enmarcan en la problematización de la desigualdad de género, la perspectiva o enfoque de género que sigue la estrategia, así como los impactos esperados o fines que se pretenden conseguir en términos de igualdad de género.

Problematización sobre la desigualdad de género

El mandato de transversalidad de género en el Gobierno de la Ciudad de México hace girar el problema de la desigualdad de género alrededor de la idea de: relaciones de desigualdad de género y estructuras y mecanismos discriminatorios basados en el acceso diferencial a recursos y poder, los cuales permanecen sin transformar ni compensar y se reproducen. Igualmente se ubica como problema la falta de respeto y garantía de los derechos humanos de mujeres y niñas, y la ausencia de respuesta a las demandas legítimas de las mujeres. En este sentido, se señala la neutralidad de las políticas que no detectan impactos diferenciados para mujeres y hombres, y que las soluciones a la desigualdad de género no se integren en todas las políticas, programas, todos los niveles y todos los momentos de la acción política. Por último, se critica la visión parcial o sectorial con que se ha abordado la igualdad de género, cuya complejidad y relevancia no debe limitarse a un sector vertical, sino ser intersectorial.

La perspectiva de género de la estrategia

En atención a estas problemáticas, la transversalidad de género se ubica como una estrategia para integrar la igualdad de género, entendida bajo los términos de: perspectiva de género, igualdad sustantiva, igualdad de género, género, enfoque de derechos, soluciones a la desigualdad de género, y evaluación de impactos diferenciados de las políticas en mujeres y hombres. Se habla en este sentido de una inclusión, apropiación y transversalización de estos elementos como enfoques y objetivos de la función pública, las políticas públicas, el servicio público, la cultura institucional, los programas, en todos los niveles y momentos de la acción política.

La estrategia se enfoca en la eliminación de las estructuras y los mecanismos discriminatorios existentes dentro de las políticas públicas, promoviendo la igualdad de trato, oportunidades y derechos, lo que se concibe como *igualdad sustantiva*. Así mismo se menciona que el proceso de consolidación de la transversalidad de género en la administración pública ha de llevarse a cabo mediante acciones afirmativas.

De igual forma contempla el establecimiento de dialogo permanente y sinergia con la población, el impulso de la ciudadanía de mujeres y hombres y de su participación en el diseño y formulación de las políticas públicas, así como en la vigilancia de su cumplimiento.

La igualdad como fin de la estrategia

Respecto a los fines de la estrategia y sus impactos en la (des)igualdad de género, se habla de: garantizar la igualdad sustantiva; transformar las relaciones de desigualdad entre mujeres y hombres en cuanto al acceso a los recursos y al poder; eliminar las estructuras y los mecanismos discriminatorios existentes; disminuir y cerrar las brechas de género entre mujeres y hombres; atender el sesgo cultural de género; dar respuesta a los principios de dignidad, no discriminación e igualdad; compensar la desigualdad, prohibir de prácticas discriminatorias y evitar la generación de nuevas desigualdades.

También se habla de construir una cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres, lograr la igualdad de oportunidades para ellas y dar respuesta a la transformación de los patrones socioculturales que las subordinan. De igual forma, se tiene el objetivo de responder a las demandas legítimas de las mujeres.

Por último, el texto del mandato recalca que la estrategia permitirá mejor calidad de vida para todas y todos, tanto hoy como en el futuro; y respetar plenamente los derechos de las y los habitantes de la Ciudad de México.

3.1.3 Tendencias de los modelos de igualdad de género de las estrategias

A partir de los elementos discursivos ubicados en los apartados anteriores es posible enmarcar las estrategias de transversalidad de género de la Ciudad de México y Barcelona dentro de modelos de igualdad particulares. Hay que recordar que estos modelos más que excluyentes entre sí, son complementarios por los que una sola estrategia puede no limitarse a uno.

Barcelona

En el caso de Barcelona, los Modelos de igualdad de género tienen un contenido muy explícito debido a que se sujetan a los tres principios que debe atender la transversalidad de género, desprendidos del Reglamento de Igualdad de Género.

Su tendencia liberal se inscribe en el denominado “principio de igualdad real y efectiva y no discriminación directa e indirecta por razón de sexo” y en la incorporación de la igualdad de género en las políticas entendida como igualdad *de jure*, considerando también como medidas primordiales las acciones de igualdad de oportunidades. Esto refleja la concepción de una igualdad basada en la similitud de mujeres y hombres, que puede afectarse por discriminación basada en el sexo.

La tendencia radical, está contenida explícitamente en el principio de equidad de género, que parte de la base del “reconocimiento y el respeto de la diferencia entre mujeres y hombres en la sociedad”, asimismo en la sentencia de la incorporación de la igualdad de género también *de facto*, mediante acciones afirmativas. El mandato de transversalidad enfatiza en este sentido la visibilización de necesidades de mujeres, la eliminación de las estructuras que oprimen a las mujeres, la necesidad de actuaciones compensatorias y empoderadoras para mujeres, etc. Aunado a ello, la estrategia reconoce las aportaciones de las mujeres y los movimientos feministas, apuntando a transformar la ciudad desde una perspectiva feminista.

Finalmente, el modelo posmoderno de igualdad de género se observa de forma explícita en el principio de interseccionalidad, que estriba en la eliminación de la discriminación múltiple, basada en desigualdades múltiples debidas al cruce entre varios ejes -el sexismo, el racismo, la explotación de clase, la *LGTBIfobia*, la discriminación por razón de edad, la discapacidad, el estado de salud y otros sistemas de opresión. En este sentido, se recalca que la estrategia debe transformar las estructuras de desigualdad que existen no sólo entre hombres y mujeres, sino entre las propias mujeres, así como dar respuesta a las desigualdades de género en relación a otros sistemas de opresión.

Ciudad de México

En el caso de la Ciudad de México, si bien no se enuncian de manera puntual cuáles son los principios de igualdad de género sobre los que descansa la transversalidad, sí se remarcan ciertos puntos y conceptos clave que permiten identificar las tendencias discursivas de la estrategia.

En cuanto al modelo liberal, se enfatiza el concepto de igualdad sustantiva como perspectiva y como fin de la estrategia. La igualdad sustantiva concierne a la igualdad de trato, oportunidades y derechos, por lo que en ella puede distinguirse una orientación liberal muy concreta que equipara el concepto de igualdad al de similitud. Además, se remarca la idea de lograr la igualdad de oportunidades para las mujeres, lo que evidencia que se tiene la noción de lo masculino como el parámetro que determina el emparejamiento de oportunidades de las mujeres.

Por otra parte, el mandato de la estrategia de transversalidad de género de la Ciudad de México destaca ideas respecto a transformar los patrones socioculturales que subordinan a las mujeres y responder a las demandas legítimas de las mujeres, recurriendo de forma constante a la idea del cambio y transformación de las estructuras de desigualdad. Aunque no se habla estrictamente de las diferencias de hombres y mujeres, el Programa General de Igualdad es explícito al indicar que se busca garantizar el proceso de consolidación de la transversalidad de la perspectiva de género en la administración pública mediante

acciones afirmativas. Es en estos elementos donde se ubica también una tendencia hacia el modelo radical de igualdad de género.

Por último, en cuanto a perspectiva posmoderna, el mandato de la estrategia de la Ciudad de México no es explícito en mencionar la inclusión de algún enfoque o postura respecto a otras estructuras relacionadas con la desigualdad de género como la discriminación por orientación sexual y preferencia sexual, tampoco menciona nada respecto a la interseccionalidad y los posibles cruces entre género raza, clase o edad, etc. En general, no es visible una tendencia discursiva hacia un modelo de igualdad de género postmoderno de diversidad.

3.2 Instrumentos técnicos de transversalidad de género

La transversalidad de género en su dimensión técnica busca incorporar el elemento de género, a manera de perspectiva de género u objetivos de igualdad de género, en ciertos procesos de políticas, lo cual requiere, entre otras cosas, de la producción de datos e información útil para ubicar diferenciaciones por sexo y otras variables, del desarrollo de estudios e investigaciones de una diversidad de temas desde la perspectiva de género, y de la consecuente especialización en género de áreas y unidades de la organización gubernamental, etc.

El siguiente objetivo de esta investigación es ubicar y contrastar de forma comparada los instrumentos que cada administración estudiada despliega en dicha dimensión técnica de la transversalidad de género. La comparación de estos instrumentos se lleva a cabo a partir de tres variables que son:

- Sistemas de información y datos
- Procesos de políticas con perspectiva/objetivos de género.
- Especialización en género

Para cada caso, la descripción y el análisis comparado se limitan a la formulación de los instrumentos, por lo que su grado de implementación, así como sus impactos en la cultura institucional de cada administración no son contemplados.

3.2.1 Sistemas de información y datos

En cada administración se contempla el desarrollo de sistemas de información y datos con perspectiva de género y/o sobre asuntos de (des)igualdad de género, los cuales son abordados mediante la desagregación de datos, la generación de productos de estudios e investigaciones y otros insumos de información sobre una amplitud de temas y dominios, pero también mediante estudios que evalúan los impactos de género *ex ante* de procesos de políticas específicos.

Generación/desagregación de datos

A. Barcelona

En lo que respecta a la generación de datos, el Ayuntamiento de Barcelona cuenta con una estrategia de transversalidad de género que abarca tres elementos principales. El primero de ellos es la desagregación de datos por sexo, identidad de género, expresión de género y orientación sexual en toda la recogida de datos de servicios y órganos municipales. El segundo elemento es la generación de indicadores estadísticos, que miden las relaciones desiguales de mujeres y hombres en términos cuantitativos (brechas de género), incorporando las desagregaciones previas, cruzadas con variables de origen, edad, nivel económico y discapacidad (Consejo Municipal de Barcelona, 2017, artículo 16).

El cuarto elemento se centra en la generación de datos derivados de aquellos proyectos que, si bien no opera la administración pública barcelonesa, se realizan mediante alguna subvención o apoyo del Ayuntamiento, de manera que aquellas personas físicas o morales que operan los proyectos están obligadas a la desagregación por sexo de los datos de los beneficiarios así como de los trabajadores de la entidad, asociación u organización de que se trate. La desagregación por sexo también es un requisito para las empresas y organizaciones que tienen contratos públicos con el gobierno, quienes están obligadas a desglosar por sexo el total de personas trabajadoras y/o proveedoras (ibídem, artículos 11 y 12).

B. Ciudad de México

En el Gobierno de la Ciudad de México, respecto a la información desagregada por sexo, como parte del proceso presupuestal, las áreas de planeación y finanzas de los órganos de la administración pública están obligadas a “identificar y registrar la población objetivo y la atendida por dichos programas, diferenciada por sexo y grupo de edad en los indicadores para resultados y en los padrones de beneficiarias y beneficiarios que corresponda”, a fin de que se incorpore “el enfoque de género en los indicadores para resultados de los programas bajo su responsabilidad” (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2009, numerales I y II). Esta desagregación de registros y datos por sexo está orientada a facilitar el análisis cuantitativo con perspectiva de género (Jefatura de Gobierno, 2015, p. 146).

Estudios e investigaciones

A. Barcelona

Para la generación de información especializada con perspectiva de género, que dé cuenta de las relaciones y brechas de género en distintas áreas y dominios de políticas, el Ayuntamiento de Barcelona contempla el desarrollo de estudios e informes realizados por el Centro de Igualdad de Recursos para las

Mujeres (CIRD) y por el Departamento de Transversalidad de Género, según sea el caso y nivel de especialidad requerido. Los objetivos, la estructura y la metodología de estos estudios son fijadas de acuerdo a las necesidades detectadas por el Departamento de Transversalidad de Género. (Concejalía de Feminismos y LGBT y Gerencia de Recursos, p. 8 y 9).

Estos estudios e investigaciones se hacen atendiendo a las necesidades del contexto, su metodología es fijada por el Departamento de Transversalidad de Género, el CIRD o la persona u organización contratada para llevarla a cabo. No se les ubica obligatoriamente como parte del respaldo de algún proceso de políticas específico (ej., planeación, presupuestación, programación, capacitación, normatividad, etc.). A estos estudios se suman los insumos de información que se generan tras los procesos de evaluación de políticas, en este caso: la evaluación de planes y programas regulares desde la perspectiva de género, y la evaluación de impacto social de planes y programas con perspectiva de género (concretamente el Plan de Justicia de Género). A partir de los resultados de estas evaluaciones se generan propuestas para fortalecer los distintos planes y programas (ibídem., p. 11 y Consejo Municipal de Barcelona, artículo 8).

B. Ciudad de México

En el caso de la Ciudad de México, para la generación de información especializada con perspectiva de género la principal herramienta dentro de los órganos de la administración pública son los diagnósticos, a cargo de las Unidades de Igualdad Sustantiva (UIS), los cuales permiten identificar las brechas de género de la población que se atiende a través de las políticas y servicios del órgano correspondiente, así como de la situación interna de cada organización. Concretamente, son entendidos como un instrumento para

recabar información, para identificar las necesidades, intereses y problemas específicos de hombres y mujeres, las relaciones que establecen entre ellos, los obstáculos para impulsar acciones y detectar los posibles impactos de la transversalización de la perspectiva de género en todos los ámbitos y áreas (Instituto de las Mujeres, 2013, p. 14).

Los diagnósticos de las UIS son ubicados por el Programa General de Igualdad Sustantiva como parte del Piso Mínimo para la implementación del programa, por lo que se consideran parte de los instrumentos de transversalidad de género.

Además de los diagnósticos que realizan las UIS, el Instituto de las Mujeres cuenta con su propio sistema de información, derivado de su labor como órgano coordinador y vigilante de la política de igualdad de género de la Ciudad de México, teniendo entre sus atribuciones: procesar información, ubicar impactos negativos y positivos de políticas y medidas para la igualdad de género, proponer la realización de

estudios e informes técnicos, etc. (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2007, artículos 36 y 37). El órgano está obligado a contar con un sistema de información y estadística con indicadores útiles para el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas de los distintos órganos de la administración pública (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2002b, artículo 8, numeral XIII). Sin embargo, en los documentos base de la estrategia 2013-2018, los estudios que realiza el Instituto de las Mujeres no se denominan explícitamente como medidas o herramientas de transversalidad de género.

Tanto los diagnósticos realizados por las Unidades de Igualdad Sustantiva, como los estudios a cargo del Instituto de las Mujeres se hacen de forma libre y atendiendo a las necesidades del contexto, no existe un marco metodológico estandarizado para el desarrollo de los mismos, ni se les ubica obligatoriamente como parte del respaldo de algún proceso de políticas específico (ej., planeación, presupuestación, programación, capacitación, normatividad, etc.). Su uso puede ser amplio y diverso, aplicando “a todos los ámbitos y áreas” (Instituto de las Mujeres, p. 14).

Por último, se encuentran los insumos de información vinculados a los resultados de los procesos de evaluación. Primero, la evaluación general del Programa General de Igualdad (denominado Programa Especial de Igualdad desde 2015) y del presupuesto de género, que realiza el Instituto de las Mujeres y el Sistema para la Igualdad Sustantiva mediante informes. (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2007, artículos 18 y 16, numeral III). Y luego, la evaluación de resultados y de impacto que se realiza a los programas sociales del Gobierno de la Ciudad de México, la cual tiene como uno de sus criterios la inclusión de la perspectiva de género. Esta última evaluación es aplicable de forma específica a la política social y es desarrollada por un órgano específico denominado Consejo de Evaluación del Desarrollo Social, mejor conocido como Evalúa DF (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2000, capítulo IX). Cabe destacar, sin embargo, que ninguno de los insumos de información derivados de estas evaluaciones se consideran explícitamente instrumentos de transversalidad de género.

Estudios ex ante aplicados a procesos de políticas específicos.

A. Barcelona

En este ámbito, la estrategia de transversalidad de género del Ayuntamiento de Barcelona contempla un instrumento denominado Informe de Impacto de Género, cuya utilidad principal reside en la obtención de información con perspectiva de género en los siguientes procesos de políticas: el proceso de elaboración de reglamentos y ordenanzas (normativa), los planes y programas de actuación estratégicos como el Programa de Acción Municipal y los Programas de Acción Distritales, el planeamiento urbano,

así como los presupuestos públicos y los instrumentos de política fiscal recaudatoria (Consejo Municipal de Barcelona, 2019, artículo 9 y Concejalía de Feminismos y LGBT y Gerencia de Recursos, p.11).¹⁴

Los Informes de Impacto de Género son obligatorios para todos los órdenes de gobierno desde la publicación de la Ley 30/2003, del 13 de octubre de 2003, Sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno,¹⁵ que concreta y formaliza en el ámbito nacional español las medidas de la Comisión de la Unión Europea sobre la Evaluación del Impacto en Función del Género.

Según la Guía de Aplicación Práctica para su elaboración (2007), un Informe de Impacto de Género es un documento que acompaña a los anteproyectos de Ley y las propuestas de reglamento, en el que “se recoge una evaluación previa sobre los resultados y efectos de las disposiciones normativas sobre mujeres y hombres de forma separada, y la valoración de estos resultados, en relación con la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres” (Instituto de la Mujer, p.11). Se trata de un “análisis ex ante del proyecto normativo que se promueve, [cuyo objetivo final es] recabar información suficiente para detectar posibles desigualdades de género que puedan producirse, a lo largo del desarrollo de las normas” (ibídem, p.22).

Los Informes de Impacto de Género se componen de cuatro partes: la *Situación de partida*, en forma de diagnóstico sobre la situación de partida de mujeres y hombres, en el ámbito tratado por la norma, y en relación con las políticas de igualdad de oportunidades; la *Previsión de resultados*, que consiste en una prospección de cómo incidirá la aplicación de la norma sobre la situación de partida identificada; la *Valoración del impacto de género*, entendida como la calificación de los efectos de la norma, respecto del avance de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; y finalmente, la *Formulación de propuestas de mejora*, que son Sugerencias de modificación del texto o recomendaciones de aplicación, para garantizar o mejorar los resultados de la norma, en relación con su impacto de género (ibídem. p.28). En el caso del Ayuntamiento de Barcelona este instrumento se aplica a la producción normativa, además de a los principales documentos de planeación y programación, planeamiento urbano y finanzas públicas.

¹⁴ Los informes de impacto de género que se aplican a los presupuestos públicos, los instrumentos de recaudación fiscal y el Plan de Acción Municipal, están a cargo del Departamento de Transversalidad de Género; los correspondientes a la normativa municipal competen al Consejo Municipal, el Comisión de Gobierno y/o la Alcaldesa, según la naturaleza del instrumento que busque expedirse; los aplicados a la planeación urbana corresponden a la Tenencia de Ecología Urbanismo y Movilidad, y la de los Planes de Acción Distritales (PAD) a la Gerencia de cada distrito y el personal designado para tal efecto.

¹⁵ Si bien dicha medida alcanzó el grado de disposición de ámbito nacional en 2003, la Comunidad Autónoma de Cataluña contaba con normatividad al respecto desde el 9 de abril de 2001, con la llamada Ley 4/2001.

B. Ciudad de México

Tabla 9: Sistemas de información y datos

Ámbito instrumental	Barcelona	Ciudad de México
Generación/ desagregación de datos	<p>Desagregación de datos por sexo, identidad de género, expresión de género y orientación sexual en toda la recogida de datos de servicios y órganos municipales.</p> <p>Indicadores estadísticos que cruzan sexo, identidad de género, expresión de género y orientación sexual con origen, edad, nivel económico y discapacidad.</p> <p>Desagregación de datos por sexo de los beneficiarios y trabajadores de los proyectos a los que se otorgan ayudas o subvenciones, así como a quienes tienen contratos con el gobierno.</p>	Desagregación de datos por sexo y edad, en los indicadores de resultados del proceso presupuestal y en los padrones de beneficiarios de programas.
Estudios e investigaciones	<p>Estudios e informes elaborados por el CIRD y el Departamento de Transversalidad de Género.</p> <p>Hallazgos y propuestas derivadas de la evaluación de planes y programas regulares desde la perspectiva de género.</p> <p>Hallazgos y propuestas derivadas de evaluación de impacto social de planes y programas con perspectiva de género.</p>	<p>Diagnósticos elaborados por las UIS de cada ente público.</p> <p>Estudios e informes del Instituto de las Mujeres.*</p> <p>Hallazgos y propuestas derivadas de la evaluación general del Programa para la Igualdad Sustantiva.*</p> <p>Hallazgos y propuestas derivados de los resultados de las evaluaciones de programas sociales (por Evalúa DF).*</p>
Estudios <i>ex ante</i> aplicados a procesos de políticas específicos	Informes de Impacto de Género aplicados a normatividad, presupuestación, instrumentos de política fiscal recaudatoria, planeación pública sectorial y territorial, y planeamiento urbano.	No aplica

Fuente: Elaboración propia

*Estos instrumentos no se consideran explícitamente como instrumentos de transversalidad de género.

Respecto a la Ciudad de México, no se ubica ningún instrumento de análisis especializado que de respaldo a la elaboración normativa, la planeación o la programación y los procesos de finanzas públicas (ingresos/egresos) desde la perspectiva de género. Si bien los diagnósticos elaborados por las Unidades de Igualdad Sustantiva de la Ciudad podrían ser utilizados para tales fines, éstos no tienen una metodología concreta, ni una aplicación de carácter *ex ante* a algún proceso específico de política. Además de que los Informes de Impacto de Género barceloneses parten de disposiciones de nivel supranacional y nacional.

3.2.2 Procesos de políticas con objetivos de igualdad de género y/o perspectiva de género

Un segundo ámbito técnico de la transversalidad de género es el que despliega de forma particular la incorporación de la perspectiva de género o la igualdad de género en procesos de políticas específicos como la planeación, programación, presupuestación, normativa, etc. En cada administración estudiada, hay instrumentos orientados a esta dimensión de análisis, cuyas objetivos y características se presentan a continuación.

Normativa con perspectiva de género

A. Barcelona

En el Ayuntamiento de Barcelona la perspectiva de género en la normativa envuelve dos elementos: por un lado, la incorporación de objetivos para la igualdad de género, y por otro, del uso lenguaje no sexista. Por objetivos de igualdad de género se entiende la incorporación de la igualdad de género como uno de los principales objetivos en la normativa, basándose en la perspectiva de género (Concejalía de Feminismos y LGBT, p.36 y Consejo Municipal de Barcelona, 2019, artículo 9). En tanto que, como uso del lenguaje no sexista se entiende la “modificación discursiva del texto normativo a fin de que se garantice el lenguaje incluyente y que no tenga un uso sexista, partiendo de consideraciones en torno a la perspectiva de género”.

La normativa municipal incluye Reglamentos, Ordenanzas, Decretos de la Comisión de Gobierno, Decretos de la Alcaldía y Bandos, los cuales son elaborados por distintos órganos de gobierno: el Consejo Municipal, la Comisión de Gobierno y la Alcaldesa.

B. Ciudad de México

Por otro lado, respecto a la potestad normativa de los órganos de gobierno de la Ciudad de México, no existe una obligación ni un objetivo planificado para incluir la *perspectiva de género* en los reglamentos que elabora el poder Ejecutivo (la administración pública), sin embargo, para la elaboración de dictámenes de ley de la Asamblea Legislativa se establece que “todo dictamen se elaborará con perspectiva de género y estará redactado con un lenguaje claro, preciso, incluyente y no sexista” (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2002a, art. 63).

La normativa con perspectiva de género no se ubica explícitamente como instrumento de transversalidad de género.

Planeación y programación con perspectiva de género

A. Barcelona

La inclusión de la perspectiva de género en la planeación y la programación pública del Ayuntamiento de Barcelona se da en dos sentidos: primero, mediante un Plan específico de igualdad y, luego, mediante la integración de objetivos para la igualdad de género en planes y programas regulares.

El plan específico de igualdad, conocido como Plan para la Justicia de Género, es un instrumento de planeación pública que permite “plasmarse periódicamente el desarrollo y la concreción de la política municipal en materia de igualdad de mujeres y hombres” (Consejo Municipal de Barcelona, 2019, artículo 6), desplegando objetivos, metas e indicadores de cumplimiento relacionados con las prioridades del Ayuntamiento tanto en políticas específicas de acción afirmativa para mujeres como también medidas de transversalidad de género vinculadas a los procesos internos del Ayuntamiento.

Este Plan se concibe como “una herramienta para la promoción de la equidad entre mujeres y hombres, y entre las mismas mujeres” (ibídem) por lo que integra las perspectivas LGBTI y variables como la edad, el origen nacional, las convicciones religiosas, la etnicidad, la diversidad funcional, la identidad de género o la orientación sexual. Su formulación incorpora de forma especial la participación de los grupos feministas y de las entidades de defensa de los derechos de las mujeres. Su desarrollo y seguimiento está a cargo de la Concejalía de Feminismos y LGBT, así como el Departamento de Transversalidad de Género y representantes de todas las áreas y distritos.

Respecto a la inclusión de la perspectiva de género en planes y programas que no son propiamente de igualdad de género, el Reglamento para la igualdad establece que “la igualdad de género debe ser incorporada en todos los planes y programas del Ayuntamiento como uno de sus objetivos principales” (artículo 7), para ello las distintas áreas y distritos deben atender tres aspectos: analizar el carácter estructural de la situación diferencial entre mujeres y hombres en sus líneas de actuación, planificar con perspectiva de género y llevar a término acciones específicas encaminadas a paliar las desigualdades por razón de género.

Finalmente, un último elemento de planeación con perspectiva de género de la estrategia de transversalidad de género del Ayuntamiento de Barcelona es la disposición para que las personas físicas o morales que reciben ayudas y subvenciones del gobierno por la realización de proyectos, incorporen la perspectiva de género en el contenido de los proyectos que postulan y desarrollan, con la intención de que se integren a éstos, objetivos a favor de la igualdad entre mujeres y hombres (ibídem, art. 11).

B. Ciudad De México

En el caso de la Ciudad de México, el Programa para la igualdad sustantiva de la Ciudad de México es el programa gubernamental en materia de igualdad de género, el cual incorpora los objetivos, metas e indicadores en materia de política pública de igualdad de género, tanto aquellas de carácter meramente transversal (Unidades de Igualdad Sustantiva, diagnósticos, presupuesto, capacitación, comunicación, etc.), como aquellas políticas de igualdad de oportunidades y acciones afirmativas para mujeres en materia de salud, trabajo, no violencia y sexualidad; algunas de las cuales son competencia de varios entes públicos.

En el periodo 2013-2018, este Programa adquirió el nombre de Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México 2013-2018. En el año 2015 este se transformó y reformuló en un Programa Especial de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las mujeres de la Ciudad de México 2015-2018 (en adelante Programa Especial de Igualdad). A partir de entonces dejó de concebirse como un programa sectorial, entendiéndose desde entonces como un programa transversal, al menos en términos de su horizontalidad o transectorialidad.¹⁶

Las metas, objetivos, acciones institucionales e indicadores del Programa son formulados, al inicio de cada administración por el Sistema para la Igualdad Sustantiva, bajo la coordinación de su Secretaría Técnica (el Instituto de las Mujeres), así como con la coparticipación honoraria de representantes de órganos de la sociedad civil con que cuenta el Sistema. El Programa es implementado por el Instituto de las Mujeres y por una amplia gama de órganos de la administración pública, dependiendo de la línea de acción de que se trate (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2007, artículos 16 y 17).

Por otra parte, en cuanto a la perspectiva de género en planes y programas regulares, los órganos de la administración pública, tienen atribuciones para fomentar el enfoque de género en el diseño y la ejecución de programas en los que “aun cuando no estén dirigidos a mitigar o solventar desigualdades de género, se identifiquen de forma diferenciada los beneficios específicos de [estos] para mujeres y hombres” (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2009, artículo 10), y siempre y cuando “tengan perspectiva de género y [su] objetivo principal sea reducir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres en función de las prioridades y atribuciones de la unidad responsable del gasto” (Instituto de las Mujeres, p.19).

¹⁶ Es preciso recordar que el Programa General de Desarrollo 2013-2018 estableció que la política de género se concibiera como eje transversal. Por ello, según se concretó en la Guía Metodológica para el Desarrollo de los Componentes de los Programas Derivados del PGDDF, el Programa General de Igualdad debería tener carácter de Programa Especial, dado a su transversalidad, entendida ésta en términos de horizontalidad, dada la confluencia de varios actores regulares (órganos de la administración) en su operación.

Sin embargo, fuera de esta atribución, no se ubica algún instrumento subsidiario que deban desarrollar los entes públicos para evaluar *ex ante* los impactos de tales planes y programas regulares en mujeres y hombres.

Cabe señalar, por último, que en el ámbito de la planeación para el desarrollo y la planeación urbana no se ubican disposiciones u objetivos que determinen la inclusión de perspectiva de género u objetivos de igualdad género.

Presupuestos públicos con perspectiva de género

A. Barcelona

La estrategia de transversalidad de género de Barcelona incorpora la perspectiva de género en su política de egresos, mediante presupuestos con perspectiva de género.

Según destaca el Reglamento para la Equidad de Género:

El Ayuntamiento de Barcelona ha de incorporar la perspectiva de género en la elaboración de los presupuestos municipales para evitar el sesgo por razón del género. Con esta finalidad las propuestas presupuestarias se elaborarán con perspectiva de género, haciendo visible el impacto diferenciado de los presupuestos sobre los hombres y las mujeres, integrando los objetivos de género en los de la presupuestación orientada a los resultados (artículo 10).

Para el cálculo de tal impacto diferenciado del presupuesto en mujeres y hombres y la consecuente orientación a los resultados, la elaboración de presupuestos se apoya de Informes de Impacto de Género elaborados por el Departamento de Transversalidad de Género y cuyas propuestas son de aplicación para los programas presupuestales de todas las áreas y distritos del Ayuntamiento. En el periodo 2015-2017, el Ayuntamiento elaboró dos de estos informes, desde donde se estableció el desarrollo de directrices y documentos para determinar la orientación de resultados de los distintos programas presupuestales a la igualdad de género, entendida como *sensibilidad en género* y como *dimensión de equidad de género*, además de la desagregación por sexo de sus beneficiarios y del personal a cargo (Departamento de Transversalidad de Género 2017a y 2018a).

Por otro lado, el Plan para la Justicia de Género cuenta con una partida presupuestal propia cuyo monto es variable y lo aprueba el Consejo Municipal, sin embargo, el Plan no se compone de un solo programa presupuestal, sino de veinte, en adecuación a sus cinco ejes.¹⁷

¹⁷ Al Eje 1 Cambio Institucional, corresponden los programas presupuestales Estadísticas y estudios municipales y Promoción de las mujeres. Al Eje 2 Economía para la Vida y la Organización de los Tiempos, corresponden los programas presupuestales Atención a la gente mayor, Atención a las personas discapacitadas, Atención a la infancia y adolescencia, Atención a personas en situación de pobreza y riesgo de exclusión, Atención personas en situación pobreza-riesgo exclusión, Funcionamiento de

El Plan para la Justicia de Género, sus ejes y los programas presupuestales también se someten al análisis de los Informes de Impacto de Género del Departamento de Transversalidad de Género. El presupuesto del programa es ejercido por la Concejalía de Feminismos y LGBT, el Departamento de Transversalidad de Género y el conjunto de gerencias y distritos de la administración pública barcelonesa.

Sumado a esto, el Reglamento para la Equidad dispone que los gastos destinados a sostener los distintos órganos de la administración a cargo de tareas de transversalidad de género con estructura formal, deben representar cuando menos el 1% del presupuesto total del Ayuntamiento.¹⁸ En tanto que los gastos orientados al desarrollo de acciones de promoción de la equidad de género destinados a los organismos autónomos, las sociedades mercantiles y demás entidades vinculadas o dependientes del Ayuntamiento de Barcelona, deben alcanzar al menos un 5% del gasto total presupuestado.

B. Ciudad de México

En la Ciudad de México, la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente (2009) establece que, a fin de impulsar la igualdad entre mujeres y hombres, todos los órganos de gobierno que ejercen recursos públicos (unidades responsables de gasto), han de incorporar la perspectiva de género en el proceso presupuestal, que comprende la planeación, diseño, elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto basado en resultados (artículo 10).

Ya que el modelo presupuestal es Base-resultados, las acciones institucionales de los programas de los órganos de la administración pública se fijan en la Vertiente del gasto 12 “Género”, Resultado 13 “Se reducen las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres” (mejor conocido como Resultado 13). Desde el presupuesto basado en resultados de la Ciudad de México, cada año se fijan montos específicos de recursos a acciones institucionales de los órganos de la administración pública. Este monto es aprobado en el dictamen de presupuesto de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México a partir de los anteproyectos elaborados por cada órgano de la administración pública según sus necesidades de gasto.

guarderías municipales, y Servicios sociales básicos. El Eje 3 Ciudad de Derechos se presupuesta mediante los programas presupuestales Artes escénicas y música, Asistencia sanitaria, Atención a grupos y comunidades, Atención a la inmigración. Museos y artes plásticas, Promoción cultural, Promoción y protección de la salud. Al Eje 4 Barrios Habitables e inclusivos corresponden los programas presupuestales Otros transportes de viajeros, Mercados, abastecimientos y lonjas, Movilidad, Seguridad ciudadana. Y finalmente, al Eje 5, Vida libre de violencias machistas, corresponde el programa presupuestal Atención a la mujer en situación de vulnerabilidad.

¹⁸ Departamento de transversalidad de género, Órgano responsable de la igualdad de género en las políticas de personal, Centro de Información y Recursos para las Mujeres. Fuente Departamento de Transversalidad de Género de Barcelona, *Informe de impacto de género del presupuesto 2017. Análisis preliminar*. (2016)

Para introducir la perspectiva de género en los programas presupuestarios, los responsables de gasto deben desglosar por sexo y edad a los beneficiarios de los programas, e incluir programas o acciones institucionales orientados a promover la igualdad de género en sus presupuestos anuales, considerando directamente atender las necesidades de las mujeres, así como a generar un impacto diferenciado de género (ídem).

En el caso del Programa General de Igualdad, todas sus acciones institucionales se presupuestan como Resultado 13, orientándose a cubrir los gastos de políticas de igualdad de oportunidades y de acción afirmativa para mujeres, así como las medidas meramente transversales, como el pago de gastos corrientes a las Unidades de Igualdad Sustantiva y la capacitación a servidores públicos, entre otros. No existe un monto o porcentaje mínimo de recursos fijado para el Resultado 13.

Instrumentos de política fiscal recaudatoria con perspectiva de género

A. Barcelona

Paralelamente al desarrollo de presupuestos con perspectiva de género, la estrategia de transversalidad de género de Barcelona contempla dentro de su formulación la incorporación de la perspectiva de género en instrumentos de política fiscal recaudatoria, con lo que introduce el género también en su política de ingresos. En este sentido, los tributos (impuestos) formulados mediante ordenanzas fiscales, así como precios públicos que cobra el gobierno municipal, deben formularse evitando el sesgo por razón de género y la producción, mantenimiento o incremento de estas desigualdades (Consejo Municipal de Barcelona, 2019, capítulo III).

Para fijar los parámetros de la perspectiva de género, los instrumentos de recaudación fiscal se someten a análisis de impactos diferenciados en mujeres y hombres, mediante Informes de Impacto de Género. En el periodo 2015-2019 se realizaron cuatro informes de impacto de género a instrumentos de política fiscal recaudatoria,¹⁹ de los cuales derivaron disposiciones para incluir diversas medidas de equidad de género orientadas a ciertas mujeres para el pago de impuestos y precios públicos (Departamento de Transversalidad de género 2017b, 2018a, 2018b, 2018c y 2018d).

B. Ciudad de México

Para el caso de la Ciudad de México, no se tienen considerados mecanismos con perspectiva de género en la política fiscal recaudatoria.

Evaluación con perspectiva de género

A. Barcelona

Para el caso del gobierno de Barcelona, la estrategia de transversalidad se enfoca en dos niveles de evaluación, por un lado la evaluación de planes y programas regulares desde la perspectiva de género, que deben llevar a cabo actores regulares, y por otro, la evaluación de impacto social de planes y programas con perspectiva de género (Plan para la Justicia de Género), el cual está a cargo del Departamento de Transversalidad de Género y la Concejalía de Feminismos y LGBT. A partir de los resultados de estas evaluaciones la administración pública debe generar propuestas para fortalecer los distintos planes y programas.

Además, como se detalló en el capítulo anterior, la evaluación del Reglamento para la Igualdad de Género y del conjunto de instrumentos transversales y de política pública específica que contienen, se lleva a cabo por la Comisión de Seguimiento del Reglamento de Equidad de Género, conformada por la Alcaldesa, la Concejalía de Feminismos y LGBT y el Departamento de Transversalidad de Género.

B. Ciudad de México

En la Ciudad de México, existen dos variantes de evaluación con perspectiva de género o en materia de igualdad de género. La primera de ellas se enfoca específicamente en los programas de desarrollo social, los cuales se someten a evaluaciones de desempeño y de impacto, considerando la variable género. Estas evaluaciones son desarrolladas por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social (Evalúa DF), en cuya junta de gobierno se incorpora el Instituto de las Mujeres. El Evalúa DF genera metodologías particulares para el desarrollo de estas evaluaciones (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2000, capítulo IX).

El resto de las evaluaciones se realizan sobre la política de igualdad de género de la Ciudad de México en conjunto, y las lleva a cabo el Sistema para la Igualdad Sustantiva y, de forma concreta, el Instituto de las Mujeres, como Secretaría Técnica del mismo, quienes tienen la función de evaluar la llamada Política de Igualdad Sustantiva así como el proceso presupuestal, para lo cual pueden solicitar información conducente a los entes públicos (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2007, artículos 16 y 18).

Cabe destacar, sin embargo, que ninguna de estas evaluaciones se encuentra englobada como parte de la estrategia de transversalidad de género. Tal como se mencionaba en el apartado de Estudios e investigaciones, la primera es entendida sólo desde la política de desarrollo social, y la segunda, si bien deriva del marco normativo de la política de igualdad sustantiva (en general), no es concebida explícitamente como un instrumento de transversalidad de género.

Tabla 10: Procesos de políticas con objetivos de igualdad de género y/o perspectiva de género

Ámbito instrumental	Barcelona	Ciudad de México
Normativa	Objetivos de <i>igualdad de género</i> en la normativa municipal (reglamentos, ordenanzas, bandos, medidas de gobierno). Uso de lenguaje no sexista en la normativa	<i>Perspectiva de género</i> en dictámenes de la Asamblea Legislativa.* Lenguaje incluyente y no sexista en dictámenes de ley.*
Planeación y programación	Plan específico de igualdad (Plan para la Justicia de Género). Planes y programas regulares con objetivos para la igualdad, apoyados en Informes de I Entre ellos, Planes de desarrollo con perspectiva de género: Programa de Acción Municipal y Programas de Acción Distritales.	Programa específico de igualdad de género (Programa General/Especial de Igualdad Sustantiva). Programas (presupuestales) regulares con posibilidad de incluir perspectiva de género mediante acciones institucionales orientadas a la reducción de brechas
Presupuestos públicos	Presupuestos con perspectiva de género, apoyados en Informes de Impacto de Género que inciden en programas presupuestales de todas distintas áreas y distritos. Partida presupuestal específica para el Plan para la Justicia de Género que ejercen varias áreas y distritos del Ayuntamiento. El Plan se despliega en 21 programas presupuestales y también se somete también a Informe de Impacto de Género. Presupuesto para órganos a cargo de actividades transversales, con monto específico de no menos del 1% del presupuesto anual del Ayuntamiento. Presupuesto para acciones de promoción de igualdad hacia órganos de administración pública descentralizada. Con monto específico de no menos del 5% del presupuesto anual del Ayuntamiento.	Presupuestos con perspectiva de género, a través de una Vertiente de Gasto y Resultado específico para las acciones institucionales de los órganos de la administración pública incluido el Instituto de las Mujeres, denominado Resultado 13, Se reducen las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres. Partida presupuestal específica para el Programa General de Igualdad Sustantiva que ejercen varios órganos de la administración pública, y cuyas acciones institucionales se orientan (todas) al Resultado 13. Recursos para órganos transversales (Unidades de Igualdad Sustantiva) se obtienen también del presupuesto del Resultado 13. No existe monto o porcentaje mínimo fijado para ningún caso.
Política fiscal recaudatoria	Perspectiva de género en la formulación de tributos y precios públicos.	No aplica
Evaluación	Evaluación de planes y programas regulares desde la perspectiva de género, que realizan actores regulares. Evaluación de impacto social de planes y programas con perspectiva de género, a cargo del Departamento de Transversalidad de Género. Evaluación general de la estrategia de transversalidad de género, llevada a cabo por el Departamento de Transversalidad de Género y la Comisión de Seguimiento al Reglamento de Equidad de Género.	Evaluación de impacto y resultados de programas sociales desde la perspectiva de género a través del EVALÚA DF.* Evaluación del presupuesto etiquetado para Resultado 13, a cargo del Instituto de las Mujeres. Evaluación general de la política de igualdad sustantiva por el Instituto de las Mujeres y/o el Sistema para la Igualdad Sustantiva.*

Fuente: Elaboración propia

*Estos instrumentos no se consideran explícitamente como instrumentos de transversalidad de género.

3.2.3 Especialización técnica en género

La última variable de la dimensión técnica de esta investigación corresponde a la especialización técnica en género que tiene lugar en la administración pública de la Ciudad de México y de Barcelona. En este rubro, los hallazgos conciernen a dos ámbitos, por un lado, los órganos de carácter técnico especializados en género, y por otro, la capacitación técnica en materia de género.

Órganos técnicos especializados en género

En cuanto a los órganos técnicos para la integración de la perspectiva de género y/o la igualdad de género en las políticas y la administración públicas, estos cobran especial relevancia por la labor especializada que realizan en la materia. En este ámbito, las administraciones públicas de la Ciudad de México y Barcelona despliegan órganos específicos vinculados al uso y/o procesamiento de datos e información, o bien a la inclusión, monitoreo y evaluación de la perspectiva de género u objetivos para la igualdad de género en procesos específicos de políticas (planeación, presupuestación, normativa, etc).

A. Barcelona

En el gobierno de Barcelona destacan cuatro órganos: el Departamento de Transversalidad de Género, el Órgano responsable de la igualdad de género en las políticas de personal, el Centro de Igualdad y Recursos para las Mujeres y las Unidades de Transversalidad de Género (de las distintas áreas y distritos).

El Departamento de Transversalidad de Género se sitúa dentro de la Gerencia de Recursos, tiene personal, estructura y recursos específicos. Además de la labor estratégica para promover medidas de transversalidad de género y el monitoreo de los instrumentos políticos de transversalidad, se enfoca en la generación de análisis, estudios y diagnósticos, y principalmente del desarrollo de Informes de Impacto de Género en el ámbito de recursos financieros (ingresos y egresos), también se encarga del monitoreo de los objetivos y acciones enmarcados en el Plan para la Justicia de Género y de las medidas con perspectiva de género en planes y programas regulares, la detección de necesidades de capacitación a servidores públicos, el seguimiento al presupuesto público con y desde la perspectiva de género, etc. También funge como Secretaría Técnica de la Comisión de Seguimiento del Reglamento para la Igualdad, por lo cual le corresponde custodia la documentación del Ayuntamiento en materia de transversalidad de género y elabora las actas de reuniones de la Comisión. El Ayuntamiento no cuenta con un proceso de evaluación de competencias específico para la selección de su personal. (Consejo Municipal de Barcelona, 2019, artículo 20 y Concejalía de Feminismos y LGBT y Gerencia de Recursos, pp. 8-10).

El segundo órgano, es el Órgano responsable de la igualdad de género en las políticas de personal, que concentra su objetivo en el estado interno del Ayuntamiento de Barcelona, siendo una de sus tareas primordiales estudiar y analizar brechas de género en el ascenso y contratación del personal, y en otras áreas tendientes de mejora en términos de igualdad, así también al monitoreo del cumplimiento de Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (2015-2019) que se enfoca exclusivamente en la política laboral interna. Para términos prácticos, su tarea es similar a la del Departamento de Transversalidad de Género, pero se concentra exclusivamente en la política laboral interna del Ayuntamiento. Según lo dispuesto en el Reglamento para la Equidad de Género, debe contar con personal, estructura y recursos específicos, sin embargo, no se ubica ningún proceso específico de evaluación de competencias para la selección de su personal.

El Centro de Igualdad de Recursos para las Mujeres (CIRD, por sus siglas en Catalán), es un órgano cuya labor es exclusivamente técnica y se enfoca en “investigar, sistematizar y analizar desde la perspectiva de género, datos sobre la situación de las mujeres en el Ayuntamiento, en la ciudad de Barcelona, [así como] elaborar materiales pedagógicos, informes y herramientas metodológicas de carácter técnico”. Su misión principal es apoyar al Departamento de Transversalidad de Género y al resto de órganos de la administración municipal en el procesamiento de datos y la generación de información, así como en análisis de carácter cuantitativo con perspectiva de género. Cuenta con personal, estructura y recursos específicos para su funcionamiento. Sin embargo, no existe un proceso específico de evaluación de competencias para la selección de su personal (Concejalía de Feminismos y LGBT y Gerencia de Recursos, p.9).

Por último se encuentran las Unidades de Transversalidad de Género, que a diferencia de los tres órganos anteriores no están entendidas como estructuras orgánicas específicas, pero sí como “personal municipal referente y formado en materia de políticas públicas de igualdad de género encargado de garantizar la aplicación de la transversalidad de género”, con el cual deben contar todas las áreas y distritos, así como los organismos autónomos, las empresas públicas y el resto de entidades vinculadas o dependientes del Ayuntamiento de Barcelona. Este personal tiene a cargo “la implantación de las medidas de igualdad en las tareas de la Administración, participando especialmente en el diagnóstico, la aplicación, la evaluación y el seguimiento de todas las políticas públicas sectoriales y territoriales, y de manera relevante, en las políticas y los proyectos específicos que se orienten al logro de la igualdad” (Consejo Municipal de las Mujeres, artículo 25).

El Ayuntamiento de Barcelona también toma en consideración la posibilidad de contratación pública eventual de empresas u organizaciones para la realización de estudios y estadísticas municipales en materia de género (ibídem, artículo 16).

B. Ciudad de México

En la Ciudad de México, la labor técnica en materia de igualdad de género es realizada por las Unidades de Igualdad Sustantiva, por un lado, y el Instituto de las Mujeres, por otro.

Las Unidades de Igualdad Sustantiva (UIS) son catalogadas como unidades administrativas de apoyo técnico-operativo y de carácter estratégico que se despliegan a lo largo de 79 órganos que conforman la administración pública centralizada sectorial (las Secretarías), desconcentrada territorial (las delegaciones políticas) y descentralizada sectorial (órganos descentralizados, fondos y fideicomisos) (Instituto de las Mujeres, pp.67-69). Su labor técnica tiene implicaciones tanto en las políticas y programas del ente público donde se inscriben, así como en la política laboral interna. Entre las herramientas principales de las UIS está el desarrollo de diagnósticos y análisis para el procesamiento de datos y la generación de información sobre política pública pero también de política laboral interna de cada órgano de la administración, el monitoreo del presupuesto del Resultado 13 y las acciones institucionales en materia de igualdad de género derivadas del Programa General de Igualdad, la elaboración de informes para el Instituto de las Mujeres, la formulación de contenidos de capacitación y su correspondiente programación, etc., todo ello restringido al ámbito y competencias del órgano de la administración pública donde se ubican (ibídem, p.11).

Las Unidades de Igualdad Sustantiva cuentan con una estructura y una organización con recursos y personal específicos (Contraloría General de la Ciudad de México). Su composición varía de acuerdo al tamaño y características del ente público donde se sitúan, teniendo dos modelos orgánicos principales con los siguientes puestos:

Tabla 11: Modelos organizativos de las Unidades de Igualdad Sustantiva de la CDMX

MODELO 1 (Completo)	MODELO 2 (Parcial)
Para el puesto titular de la UIS: <ul style="list-style-type: none"> • Una Dirección de la Unidad de Igualdad Sustantiva (titular); o bien Para la conformación complementaria de la UIS: <ul style="list-style-type: none"> • Una Subdirección de Cultura Institucional y Organizacional; • Una Subdirección de Transversalidad; • Un Líder Coordinador de Proyecto de Seguimiento y Control. 	Para el puesto titular de la UIS: <ul style="list-style-type: none"> • Un Líder Coordinador de Proyecto de la Unidad de Igualdad Sustantiva (titular).

Fuente: Elaboración propia con base en Criterios para la evaluación de las competencias profesionales y ocupación de los puestos que integran las UIS, Séptimo.

Además, para la ocupación de los puestos de las UIS se cuenta con un proceso de evaluación de competencias que contempla perfiles de puesto específicos en donde se da prioridad a los conocimientos y experiencia en: estudios de género, derechos humanos, transversalidad de la perspectiva de igualdad de género, planeación estratégica con perspectiva de género, políticas públicas para la igualdad, administración pública, entre otros. A ello se suma la valoración de diversas competencias organizacionales, directivas y técnicas, que varían según el tipo de puesto. (Jefatura de Gobierno, 2017).

Para la evaluación de competencias existe un Grupo Técnico conformado por representaciones del Instituto de las Mujeres, la Coordinación de Modernización Administrativa (de la Oficialía Mayor) y la Escuela de Administración Pública. La postulación inicial se realiza por el titular del órgano de la administración pública correspondiente, quien somete candidaturas a revisión ante el Grupo Técnico. Este último realiza los análisis y pruebas correspondientes de acuerdo a los Criterios para la Evaluación de las Competencias Profesionales y Ocupación de los Puestos que integran las Unidades de Igualdad Sustantiva en los Órganos de la Administración Pública de la Ciudad de México (2017).

El segundo órgano con competencias técnicas es el Instituto de las Mujeres, quien desde su Coordinación de Fomento y Concertación de Acciones también realiza (o encomienda la realización) de procesamiento de datos, informes o estudios, y tiene a cargo el monitoreo de procesos específicos como el presupuesto público con perspectiva de género, la formulación, monitoreo y evaluación (general) del Programa General de Igualdad, la coordinación técnica de las Unidades de Igualdad Sustantiva, etc. Se trata de un órgano institucionalizado, cuya labor no sólo aborda asuntos de las políticas de igualdad de oportunidades y de acción afirmativa para mujeres, sino también, del estado y las necesidades en materia de transversalidad de género en las políticas y la administración pública de la Ciudad de México. El Instituto de las Mujeres funge además como Secretaría Técnica del Sistema para la Igualdad Sustantiva. (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2007 artículos 9 y 37, y 2002b, artículo 8)

Por último, la transversalidad de género de la Ciudad de México incluye también la participación de “instituciones públicas, privadas y académicas de reconocido prestigio” en la elaboración de metodologías, indicadores y estudios de género en colaboración o a solicitud del Instituto de las Mujeres (ibídem, 2007). También se considera la participación de la sociedad civil organizada e instituciones académicas y de investigación en la elaboración de análisis, diagnósticos locales y evaluación de políticas públicas con perspectiva de género en colaboración o a solicitud de los órganos de la administración pública a través de las Unidades de Igualdad Sustantiva. (Instituto de las Mujeres, p.66).

Tabla 12: Especialización técnica en género

Ámbito instrumental	Barcelona	Ciudad de México
Órganos técnicos especializados en género	<p>Órganos con estructura, personal y recursos específicos: Departamento de Transversalidad de Género Órgano responsable de la Igualdad de género en las políticas de personal. Centro de Igualdad de Recursos para las Mujeres (CIRD)</p> <p>Personal designado en cada área y distrito: Unidades de Transversalidad de Género</p> <p>Contratación eventual de empresas u organizaciones</p>	<p>Órganos con estructura formal, personal y recursos específicos: 79 Unidades de Igualdad Sustantiva Instituto de las Mujeres (Coordinación de Fomento y Concertación de Acciones).*</p> <p>Contratación de servicios de Organizaciones de la Sociedad Civil, Academia y organizaciones privadas.*</p>
Capacitación técnica en género	<p>Capacitación para la elaboración de Informes de Impacto de Género orientados a presupuestos, planeación y programación, normativa y política fiscal recaudatoria.</p> <p>Capacitación sobre implementación, seguimiento y evaluación de políticas con perspectiva de género.</p>	<p>Capacitación en materia de presupuestos públicos con perspectiva de género, transversalidad de la perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres en programas, planes y políticas.</p>

Fuente: Elaboración propia

*Estos instrumentos no se consideran explícitamente como instrumentos de transversalidad de género.

Capacitación técnica sobre perspectiva de género

Desde la dimensión meramente técnica, la capacitación es uno de los instrumentos que se incorporan como parte de las estrategias de transversalidad de la Ciudad de México y Barcelona, para apoyar la especialización de actores regulares en lo relacionado con procesos de políticas a los que se busca integrar la perspectiva de género.

A. Barcelona

El Gobierno de Barcelona, integra a los programas de capacitación técnica, aquella enfocada al desarrollo de Informes de Impacto de Género que apoyan la normativa, los presupuestos, los instrumentos de política fiscal recaudatoria, y los planes y programas.

Además, el CIRD dispone de acciones formativas enfocadas en la implementación, el seguimiento y la evaluación de políticas locales con perspectiva de género.

La capacitación técnica abarca los distintos sectores de la administración pública (tenencias, concejalías y gerencias), así como los distritos territoriales y las entidades descentralizadas.

B. Ciudad de México

En la Ciudad de México la capacitación se despliega en diferentes niveles, que van de la sensibilización a la especialización, siendo en el ámbito de los presupuestos públicos donde se coloca el punto nodal de la formación técnica a servidores públicos (ibídem, p.20 y Jefatura de Gobierno, 2015, p.146). La formación se extiende a lo largo de todos los órganos de administración pública, ya que todos son unidades responsables de gasto en el Resultado 13.

Además, de manera general el Programa General de Igualdad, busca enfocar la capacitación a servidores públicos de niveles superiores en aspectos centrales sobre transversalidad la perspectiva de género y la inclusión de un enfoque de derechos humanos de las mujeres en los programas, planes y políticas públicas a su cargo (Instituto de las Mujeres, p.66).

3.3 Instrumentos políticos de transversalidad de género

La transversalidad de género en su dimensión política se orienta promover la participación de mujeres en espacios de toma de decisiones con el objeto de asegurar que la representatividad efectiva de estas permita reconfigurar los procesos donde se definen las prioridades y los contenidos de las políticas públicas. En atención a ello, se despliegan instrumentos de corte político que inciden en que sean las propias mujeres quienes afecten la configuración de la agenda pública y puedan dar forma a las políticas desde distintos dominios. Desde este terreno no sólo se busca asegurar espacios de participación a mujeres, sino cambiar la lógica de la cultura institucional incorporando la igualdad de género.

La siguiente parte del análisis de las estrategias de transversalidad de género de la Ciudad de México y Barcelona corresponde a los instrumentos políticos. Para ello, la comparación atenderá a instrumentos clasificados en los siguientes ámbitos:

- Participación ciudadana de mujeres y sus movimientos en las políticas públicas
- Igualdad de género en la ocupación de puestos de la administración pública
- Promoción de cambio cultural al interior de la administración pública

Para cada caso, la descripción y el análisis comparado se limitan al diseño de los instrumentos, por lo que su grado de implementación, así como sus impactos en la cultura institucional de cada administración no son contemplados.

3.3.1 Participación de ciudadana de mujeres y sus movimientos en las políticas públicas

La segunda variable de tipo instrumental de la dimensión política de la transversalidad de género gira en torno a la participación de mujeres que no son servidoras públicas en espacios de toma de decisiones públicas. Se usa el término participación ciudadana para distinguirla de la que ya realizan las mujeres en el servicio público, sin embargo los instrumentos que se analizan no se limitan necesariamente al ejercicio de la ciudadanía, sino que abarcan de forma amplia la participación política y social de mujeres no ciudadanas.

Los tres ámbitos instrumentales que se comparan son Espacios institucionales para la participación de mujeres en el ámbito de la política de igualdad de género, y Espacios de participación regular (mixta) con perspectiva de género y Promoción de la participación mujeres y el movimiento feminista.

Espacios institucionales para la participación de mujeres en el ámbito de la política igualdad de género

A. Barcelona

En el municipio de Barcelona se cuenta con un órgano para participación e incidencia de mujeres en los asuntos públicos conocido como Consejo Municipal de Mujeres de Barcelona (fundado en 1994), el cual es integrado por mujeres representantes de entidades y grupos de mujeres de la ciudad legalmente constituidos y sin ánimo de lucro, mujeres que no pertenecen a ninguna asociación, representantes de los Consejos Distritales de Mujeres y las representantes institucionales de la Concejalía de Feminismos y LGBT y el Departamento de Transversalidad de Género.

El Consejo Municipal de Mujeres, al igual que los demás consejos sectoriales de participación de la ciudad, trabaja en plenario y comisión permanente, su labor es informativa, de rendición de cuentas y también consultiva, y se divide en distintos grupos temáticos donde se abordan asuntos sobre violencia de género, coordinación territorial, políticas LGTB y transversalidad de género (Consejo Municipal de Barcelona, 2019 y Alonso).

Composición del Consejo de Mujeres de Barcelona

Plenario	Comisión Permanente
Miembros con voz y voto: <ul style="list-style-type: none"> • La Presidenta y las Vicepresidentas. • Mujeres representantes de: 	<ul style="list-style-type: none"> • La Presidencia, que puede ser delegada Las siguientes miembros del Plenario: <ul style="list-style-type: none"> • Cinco Técnicas del Ayuntamiento de Barcelona, con voz y sin voto.

<p>Fundaciones, federaciones, consejos, coordinadoras de asociaciones de mujeres y sindicatos.</p> <p>Entidades y grupos de mujeres.</p> <p>Para pertenecer al Plenario del Consejo las entidades deberán solicitarlo y cumplir las siguientes condiciones: estar legalmente constituidas, no tener ánimo de lucro y que sus estatutos no estén en contradicción con los objetivos que se desprenden del reglamento del Consejo de Mujeres de Barcelona.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dos mujeres representantes de cada Consejo Distrital de Mujeres (20 en total) que serán elegidas por un período de 2 años. Se renovarán anualmente la mitad de sus miembros. • Quince mujeres que no pertenezcan a ninguna asociación de mujeres. <p>Miembros con voz y sin voto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Representantes de los grupos políticos del Consejo Municipal y las Consejeras para las mujeres los Distritos, con voz y sin voto. • También forman parte un máximo de cinco personas técnicas (de la Concejalía de Feminismos y LGBT) del organización municipal con voz y sin voto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dos representantes de las Secretarías de las mujeres de las Centrales sindicales. • Una persona en representación del movimiento vecinal. • Las representantes de las Fundaciones, Federaciones, Consejos y Coordinadoras de asociaciones de mujeres miembros del Plenario. • Tres personas en representación de los Consejos de mujeres de los distritos que representarán todos los Distritos de la ciudad. • Las coordinadoras de los grupos de trabajo del Consejo de las Mujeres de Barcelona. • Una cuarta parte de las entidades que forman parte del Plenario. (En esta proporción no entrarían los grupos que forman parte de coordinadoras o federaciones). <p>Para garantizar la representatividad de todas las entidades del Consejo de las Mujeres de Barcelona, a propuesta de la Presidencia, el Plenario del Consejo debe dotar de mecanismos para asegurar la alternancia de la Comisión Permanente.</p>
---	--

Fuente: Elaboración propia, con base en Normas Reguladoras del Consejo de las Mujeres (2001).

El Consejo Municipal de Mujeres tiene la atribución de expedir su propio reglamento, siendo su reglamento vigente denominado Normas Reguladoras del Consejo de las Mujeres y data del año 2001. Tiene un carácter abierto, por lo cual cualquier persona o entidad interesada puede participar en los mismos bajo registro previo. El Plenario del Consejo de Mujeres debe sesionar al menos dos veces al año y sus sesiones son públicas, en tanto la Comisión Permanente sesiona cada dos meses y sus sesiones son cerradas. (Consejo Municipal de Barcelona, 2001).

Por otra parte, se cuenta también con Consejos Distritales de Mujeres, uno por cada uno de los 10 distritos político administrativos que conforman el municipio de Barcelona. Estos son autónomos e

independientes entre sí, son participativos y tienen una función informadora, de rendición de cuentas y consultiva al ámbito de las políticas de igualdad de género. Se rigen por las normas reguladoras del funcionamiento de los distritos. Dos representantes de cada Consejo Distrital están presentes en el Consejo Municipal de las Mujeres de Barcelona (Consejo Municipal de Barcelona, artículo 39 y 40, 1d).

Dentro de los Consejos Distritales de mujeres el trabajo puede desconcentrarse, de forma que en algunos casos existen *taulas* de mujeres por barrio, o grupos de trabajo y comisiones por temas (Alonso).

B. Ciudad de México

En el Gobierno de la Ciudad de México uno de los espacios de participación para la incidencia en materia de igualdad de género se ubica en el Sistema para la Igualdad Sustantiva, que como se ha descrito ya, está conformado por representantes de cinco órganos de la administración pública incluido en Instituto de las Mujeres, además de representantes del poder legislativo y el poder judicial. A estos se suman (al menos) cuatro representantes de la sociedad civil e instituciones académicas. (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2007, artículo 16).

El siguiente espacio de participación corresponde al Consejo Consultivo del Instituto de las Mujeres, un órgano “asesor, evaluador y promotor de las acciones que se emprenden en beneficio de las mujeres”, cuyas atribuciones son consultivas, no vinculantes. Es integrado por un mínimo de nueve y un máximo de trece consejeras o consejeros, cuyo cargo es honorífico y sin retribución económica. (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2002b, artículo 20).

Los miembros del Consejo Consultivo son electos cada tres años previa postulación voluntaria en convocatoria abierta. Tras la validación de candidaturas la Comisión de Igualdad de género de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México selecciona ciertas candidaturas en relación a sus perfiles, tal terna se somete finalmente a votación del Pleno de la cámara de representantes.

El Consejo Consultivo elabora su propio reglamento, el cual se somete a la aprobación de la Junta de Gobierno del Instituto de las Mujeres; debe sesionar cuando menos una vez al mes, previa convocatoria y calendario propuesto y aprobado por las y los consejeros integrantes del mismo, y reunirse con la titular del Instituto de las Mujeres semestralmente (ibídem, artículos 22 y 24).

Según destaca la normatividad conducente:

El Consejo Consultivo Ciudadano está integrado obligadamente por mujeres y hombres que representen la pluralidad y diversidad social con reconocida trayectoria en la defensa de los

derechos de las mujeres y acciones a favor de la equidad entre los géneros, que cuenten con conocimiento, experiencia y sensibilidad con la realidad y necesidades de las mujeres (ibídem, artículo 21)

Por otro lado, los grupos de trabajo del Consejo Consultivo tienen ente sus labores promover, desde la perspectiva de género, acciones afirmativas y políticas públicas a favor de las mujeres procurando la transversalidad de las mismas (ibídem, artículo 23).

El Consejo Consultivo cuenta con una Secretaría Técnica que está a cargo de la Coordinación de Fomento y Concertación de Acciones del Instituto de las Mujeres.

Es importante destacar que la participación en el Sistema para la Igualdad Sustantiva y el Consejo Consultivo Ciudadano del Instituto de las Mujeres no considera la participación exclusiva de mujeres, por lo que se consolidan como espacios mixtos. Tampoco se contempla explícitamente la integración de miembros del movimiento feminista. Por otra parte, si bien su formulación se ubica en la Ley de Igualdad Sustantiva y la Ley del Instituto de las Mujeres, ninguno de los espacios institucionales se consideran como instrumentos para la transversalidad de género.

Espacios de participación regular (mixta) con perspectiva de género

A. Barcelona

En Barcelona, la política de participación ciudadana se desarrolla a partir de consejos de participación, que pueden ser de tipo territorial, cuando sus funciones están relacionadas con el conjunto de la ciudad o con una parte concreta y delimitada de esta, como un barrio, una zona o un distrito; o de ámbito sectorial, si sus funciones están relacionadas con una determinada esfera funcional de la actuación municipal o con algún equipamiento o servicio público municipal (Consejo Municipal de Barcelona, 2017, artículo 40).

En estos espacios de participación la perspectiva de género se incorpora mediante la obligación para promover la paridad en la composición de los mismos, además de la inclusión de medidas para remover los obstáculos que puedan impedir la participación de personas por asuntos de desigualdad de género. (ibíd., artículos 40 y 14, y Concejalía de Feminismos y LGBT, p.47). En este sentido, el Ayuntamiento debe promover canales e instrumentos suficientes, abiertos y flexibles, y adecuados a los usos del tiempo, aptos para la máxima y más diversa y amplia participación de mujeres y hombres (Consejo Municipal de Barcelona, 2019, artículo 14)

La paridad no aplica en el caso de los Consejos Municipal y Distritales de mujeres, ya que las medidas de representación paritaria no tienen efecto en los órganos constituidos para la promoción de los derechos e intereses de uno de los dos sexos.

De forma concreta, el Reglamento de participación ciudadana, enmarca la relevancia de la participación del movimiento feminista y los grupos de las mujeres en la elaboración de las políticas de género y el impulso a la transversalidad (Preámbulo y artículo 14a), de forma que las cláusulas de igualdad de género están presentes en distintos procesos y herramientas de participación regular, entre ellos la composición, los contenidos de los debates, los dictámenes del Consejo de la Ciudad, la evaluación del proceso participativo, entre otros.

B. Ciudad de México

En la Ciudad de México, las disposiciones relacionadas con la participación ciudadana regular con perspectiva de género se ubican dentro de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (reforma del 2016), tiene como uno de sus principios la perspectiva de género.

Los órganos de participación ciudadana de la Ciudad de México son de tipo territorial, de manera que cada colonia y pueblo tiene un órgano de participación conocido como Comité Ciudadano. Los Comités Ciudadanos de cada colonia y pueblo están obligados a convocar a asamblea ciudadana al menos cada tres meses. La asamblea ciudadana es pública y abierta y se integra con los habitantes y los ciudadanos de la colonia. (Consejo Municipal de Barcelona, 2017, artículos 81 y 91).

Cada Comité Ciudadano debe contar con una Coordinación de Equidad de Género, a cargo la “promoción y difusión de la perspectiva de género como eje transversal y generador de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres; [y el] establecimiento de un vínculo con el Instituto de las Mujeres para el impulso conjunto de la *perspectiva de equidad de género* para generar la participación de mujeres y hombres en cada colonia (barrio) de la Ciudad” (ibídem, artículo 171, X).

Los Comités Ciudadanos de cada colonia se integran por nueve ciudadanos, provenientes de varias fórmulas que se someten a votación. Cada fórmula se compone de cinco ciudadanos.

La fórmula ganadora tiene derecho a integrar a sus cinco miembros en el Comité Ciudadano, la fórmula del segundo lugar a dos miembros y las fórmulas del tercer y cuarto lugar a un miembro, respectivamente.

La paridad de género se considera en el momento de registro de las fórmulas, de forma que ninguna puede exceder tres integrantes del mismo género, y en caso de incumplimiento de tal *principio de equidad de género* debe negarse el registro a la fórmula (ibídem, artículos 94 y 112).

El siguiente órgano de participación ciudadana es a nivel delegacional y se ubica bajo la figura de los Consejos Ciudadanos delegacionales, los cuales están conformados por representantes de los Comités Ciudadanos de las colonias y los pueblos. La mesa directiva de cada Consejo Ciudadano tiene la obligación de procurar la equidad de género (ibídem, artículo 132).

La perspectiva de género en estos instrumentos de participación ciudadana regular no se considera explícitamente como componentes de transversalidad de género, aunque aparecen mencionados en el Objetivo 1.2 Fortalecimiento del liderazgo político del Programa Especial de Igualdad 2015-2018.

Promoción de la participación de mujeres y el movimiento feminista

A. Barcelona

Según se destaca en el Plan de Justicia de Género, el impulso a la participación de mujeres y feministas en Barcelona se circunscribe en tres objetivos: el conocimiento y reconocimiento de la realidad participativa política de las mujeres, el potenciamiento de participación social, política y tecnológica atendiendo a la diversidad, y la garantía del acceso y la calidad de la participación de las mujeres en las instituciones locales.

De forma muy concreta, el Ayuntamiento barcelonés incorpora como uno de sus componentes de transversalidad de género “la visibilización, el reconocimiento y coparticipación de entidades feministas o de mujeres en la vida pública del municipio y de forma particular en los procesos de políticas, especialmente en la formulación de planes y programas” (Concejalía de Feminismos y LGBT, p.47 y Consejo Municipal de Barcelona, artículo 14). Los grupos de defensa de derechos de las mujeres, con especial relevancia del movimiento feminista, son ubicados como “conductores de las políticas de la ciudad [cuyas] voces, necesidades y propuestas deben de llegar a los espacios de decisión institucional” (Concejalía de Feminismos y LGBT y Gerencia de Recursos, p.15).

En atención a los puntos anteriores, en el año 2017 se expidió desde el Departamento de Transversalidad de Género un documento denominado *Metodología para la transversalidad participativa*, el cual rescata el contenido esencial del impulso a la participación de mujeres y -de forma primordial- del movimiento feminista en las políticas públicas.

Según se destaca en este documento:

La transversalidad necesita de un componente participativo que garantice la inclusión de las voces de las mujeres y promueva así el desarrollo de políticas más transformadoras e inclusivas. Con ello se conseguiría llevar a cabo actuaciones que fueran tanto reflexivas –debedoras del

conocimiento técnico existente-, como receptivas – basadas en las demandas de las mujeres y en el conocimiento situado que estas generan-.

La aplicación participativa de la transversalidad ha de contribuir a visibilizar y poner en valor las prioridades y la multiplicidad de acciones realizadas por el movimiento feminista y de mujeres, y favorecer que nutran y doten de contenido a las políticas de la ciudad. (Alonso, p.95).

La Metodología para la Transversalidad Participativa define líneas para la participación de mujeres y feministas, donde es posible destacar: la promoción de un esquema conversacional y plural de toma de decisiones para la participación de mujeres, la promoción de un enfoque transversal de políticas en los espacios de participación de mujeres, y la promoción de una perspectiva de género efectiva en espacios de participación mixtos.

NOTA: Es importante destacar que la Metodología para la Transversalidad Participativa no forma parte de ningún Plan o Reglamento. Según se describe en el propio documento, tiene una mirada descriptiva, que explora la *situación actual*, y una prescriptiva, que intenta enmarcar las *líneas de mejora* en dos ámbitos: 1) el modelo de transversalidad y los espacios de participación específicamente enfocados al movimiento feminista y de mujeres; y 2) las políticas de participación de la ciudad y su grado de incorporación de la perspectiva de género. En este sentido, el documento **enmarca las debilidades ya inscritas en los modelos de participación ciudadana de mujeres en las políticas públicas y señala rutas para un mejor abordaje**, no solo desde el ámbito sectorial de la política de igualdad de género sino, sobre todo, desde una dimensión horizontal considerando los distintos consejos de participación sectorial y territorial del municipio.

Los puntos considerados *líneas de mejora* dentro de la Metodología para la Transversalidad Participativa fundamentan diversas acciones de la estrategia de transversalidad de género para la administración 2015-2019 de Ada Colau, por lo que, en esta investigación se consideraron parte del diseño institucional de la misma.

- a) Promoción de un esquema conversacional y plural de toma de decisiones para la participación de mujeres

El modelo de transversalidad participativo de Barcelona parte del reconocimiento de un Sujeto feminista diverso, considerando la diversidad de grupos y fórmulas organizativas –mixtos, autónomos,

profesionalizados, interseccionales etc.- como una riqueza que resulta necesario reflejar en el ámbito institucional (ibídem, p.96). En atención a esto, se pretende que el modelo de participación sea representativo de la realidad plural y dinámica del movimiento feminista en su conjunto, sin perder de vista a las mujeres jóvenes y migrantes (ibídem, pp. 81-85).

Asimismo, se enarbola la idea de una Participación empoderante, que implica abandonar el exclusivo enfoque arriba-abajo (*top-down*) de toma de decisiones, tradicional de los consejos de la mujer, considerando también un esquema abajo-arriba (*bottom-up*) que apremia el contacto con el movimiento feminista en su diversidad y busca incorporar sus acciones y propuestas. Bajo este *enfoque conversacional*, se pretende que los consejos de la mujer actúen como facilitadores del funcionamiento de una red de actores (ibídem, p.96).

Para el enfoque arriba –abajo (*top-down*) se proponen dos formas de participación, una presencial y otra en línea, ambas facilitadas por el Ayuntamiento. En la participación presencial hay dos tipos de actores, los centrales, que corresponden al Consejo de Mujeres de Barcelona y los Consejos Distritales de Mujeres, y los actores desconcentrados, correspondientes a las taulas de barrio de mujeres, o grupos o comisiones barriales de mujeres, donde deben desarrollarse diferentes actuaciones adaptadas al territorio y a los intereses contingentes, con un enfoque más deliberativo, abierto y por proyectos, que privilegia el nivel territorial barrial (ibídem, p.100).

En cuanto a la participación en línea, se propone un Buzón de mujeres, similar al norirlandés, para recibir información sobre iniciativas autónomas del movimiento feminista y retroalimentación sobre políticas de la ciudad que pueden resultar perniciosas para las mujeres. Además, se contempla la creación de un Mapa de participación de mujeres, como herramienta virtual interactiva para visualizar y ubicar los diferentes espacios de participación del movimiento feminista y de mujeres de la ciudad, el cual debe contener información actualizada sobre aquellas organizaciones que están funcionando y la forma de contacto (ibídem p. 103 y 114).

Por otro lado, el Ayuntamiento considera la promoción de un esquema de toma de decisiones abajo-arriba (*bottom-up*), que considera las “prácticas por irrupción” del movimiento feminista y tiene el objetivo de trasladar sus demandas y propuestas a los espacios institucionales de participación, para ello considera las siguientes medidas:

- Protocolos contra agresiones sexistas de los diferentes barrios formulados por grupos del movimiento feminista, para legitimar y visibilizar sus voces en la seguridad ciudadana y el espacio público.

- Espacios de reflexión conjunta bajo el método de *roadshows* escoceses, donde se centra la atención en generar una conversación respecto a un tema clave. Esta herramienta intenta romper la brecha generacional que aleja a las mujeres más jóvenes y se orienta desligar la participación a los espacios formales y gestionados por el Ayuntamiento.
- Informes sombra de ciudad para favorecer procesos autónomos de reflexión y crítica, que nutran a las políticas municipales.
- Canalización de retroalimentación, demandas, propuestas de las mujeres al Buzón de mujeres.
- Provisión, por parte de las taulas de barrio de mujeres, de espacios y recursos para la interacción autónoma de mujeres organizadas y no organizadas. (ibídem, pp.102-104)

Finalmente, la Metodología para la transversalidad participativa define algunas medidas para incluir un componente participativo a los instrumentos técnicos de transversalidad de género, entre ellos: los sistemas de información y evaluación, la incorporación de objetivos de género en la normativa, los Informes de Impacto de Género, los informes de participación ciudadana, presupuestos, y premios y distinciones (ibídem, pp.104-106).

b) Promoción de un enfoque transversal de políticas en los espacios de participación de mujeres

Uno de los puntos más importantes destacados en la Metodología para la transversalidad participativa es la necesidad cambiar el paradigma sectorial de los espacios de participación de mujeres, los cuales, siguiendo la propia tendencia de la administración pública, se han constituido como espacios cuya temática gira en torno a los “temas de las mujeres”, como la feminización de la pobreza y la violencia machista, pero que se muestran limitados en temas concernientes a otros dominios de políticas donde también apremia el enfoque de género. En atención a esto, en los espacios de participación de mujeres y todo su esquema de toma de decisiones, se busca incentivar la creación y desarrollo de comisiones y grupos de trabajo que puedan explorar debates en relación a otros asuntos, y fortalecer canales de dialogo y sinergia entre las integrantes de los consejos de mujeres y otros consejos sectoriales de participación de la ciudad; mientras que a nivel institucional del Ayuntamiento, se contempla la capacitación, y la formulación de guías y recomendaciones para la introducción de objetivos y herramientas relativos a la participación del movimiento feminista y de mujeres en los espacios de trabajo de los distintos departamentos. (Ibídem, p. 60, 65 y 98).

c) Promoción de una perspectiva de género efectiva en espacios de participación mixtos

Este último punto se distingue por un interés explícito para trascender el enfoque de Mujeres en la Participación (MEP) y centrarse en un enfoque de Género en la Participación (GEP). Para ello, y en concordancia con lo dispuesto en el Reglamento de participación ciudadana de Barcelona, se tiene considerado promover la perspectiva de género en los órganos y mecanismos de participación ciudadana regular mediante: la representación equilibrada de ambos sexos (presencia), prevención de una división sexual de las tareas donde los varones ocupen las áreas más visibles o trascendentales (liderazgo), tiempo de uso de la palabra equitativo (voz), un nivel de influencia equilibrado en el debate, la deliberación o la consideración de propuestas (autoridad), y el tratamiento de las temáticas que resultan prioritarias para las mujeres y la inclusión de la perspectiva de género en los contenidos y lenguaje del debate y la deliberación (agenda). (Ibídem, p.107)

De igual forma se plantea impulsar la conciliación y corresponsabilidad en el cuidado (democratización de cuidados), mediante la provisión de servicios que permitan la conciliación entre la participación política ciudadana y las tareas de cuidado, y el diseño de las dinámicas de funcionamiento de los consejos (horarios, localización etc.) desde la perspectiva de género (ibídem.,p.109 y 180).

Asímismo, se considera la conexión del movimiento feminista y de mujeres con los diferentes consejos de la ciudad, a fin de los primeros puedan “contribuir a definir qué implica introducir la perspectiva de género en los diferentes ámbitos sectoriales” (ibídem, p.110).

B. Ciudad de México

En la Ciudad de México la promoción de la labor de la participación de mujeres y la sociedad civil organizada deriva primeramente de Ley de Igualdad Sustantiva, que establece como atribución del Sistema para la Igualdad Sustantiva la inclusión en el debate público, del papel de la participación de la sociedad civil organizada en la promoción de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2007, artículos 16, numeral VI). Respecto al conjunto de entes públicos, les corresponde “reforzar con las organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales de cooperación para el desarrollo, los mecanismos de cooperación en materia de derechos humanos e igualdad entre mujeres y hombres” (ibídem, artículo 29, numeral V).

Por otro lado, la estrategia 8.2 del Programa General de Igualdad 2013-2018, enfocada en “impulsar la participación de las mujeres a través de la formación y desarrollo de liderazgos desde el ámbito comunitario”, considera entre sus líneas de acción el impulso de programas que permitan trabajar con grupos de mujeres, para el fortalecimiento, desarrollo personal, empoderamiento y liderazgo; la creación

y apoyo de redes de mujeres relacionadas con los estudios de la mujer y el género en diversas temáticas sectoriales como salud, ciencia, tecnología, deporte, desarrollo económico, etc.; encuentros de autoridades del gobierno de la Ciudad de México con mujeres dirigentes sociales y comunitarias; y el desarrollo de talleres y foros para el fortalecimiento de liderazgos y formación política de las mujeres, así como encuentros de buenas prácticas en relación al incremento de la participación política y social de las mujeres (Instituto de las Mujeres, p.148).

Por otro lado, el Objetivo 1.2 Fortalecimiento del liderazgo político del Programa Especial de Igualdad 2015-2018, define acciones institucionales que giran en torno a: acciones formativas de promoción de derechos ciudadanos y políticos de las mujeres y niñas de la Ciudad de México; la integración de organizaciones no gubernamentales de mujeres que promuevan su desarrollo personal, empoderamiento, liderazgo y participación política y de grupos de promotoras de los derechos humanos, ciudadanía y cultura política de las mujeres; el impulso a la participación de las mujeres en la definición, ejecución y evaluación de programas, proyectos y acciones de los cuales sean beneficiarias.

Un punto relevante de esta vertiente de promoción de la participación política de mujeres es que no se orienta a vincular tal participación a los espacios institucionales específicos, ya sea dentro del Sistema para la Igualdad Sustantiva o el Consejo Consultivo del Instituto de las Mujeres. Tampoco incorpora el reconocimiento y la coparticipación de los movimientos de mujeres y feministas de la ciudad.

Tabla 13. Participación de ciudadana de mujeres y sus movimientos en las políticas públicas

Ámbito instrumental	Barcelona	Ciudad de México
Espacios de participación de mujeres en el ámbito de la política de igualdad de género.	<p>Un Consejo Municipal de las Mujeres Conformado por mujeres representantes de fundaciones, federaciones, consejos, coordinadoras de asociaciones, sindicatos, entidades y grupos de mujeres, constituidas legalmente y que cubren los requisitos para su registro. Quince mujeres que no pertenecen a ninguna organización. Dos miembros de cada Consejo Distrital Representantes de órganos técnicos y políticos de igualdad del Ayuntamiento...</p> <p>10 Consejos Distritales de Mujeres con Taulas de barrio de mujeres y comisiones por temas</p> <p>Todos los consejos tienen funciones informativas, de rendición de cuentas y consultivas. Son entendidos como órganos de participación ciudadana y regulados en sus funciones y estructura por el Reglamento de Participación Ciudadana. Son espacios específicos para mujeres.</p>	<p>Cuatro representantes de la sociedad civil e instituciones académicas en el Sistema para la Igualdad Sustantiva.</p> <p>Un Consejo Consultivo del Instituto de las Mujeres conformado por máximo trece personas con experiencia y trayectoria en defensa de derechos de mujeres y asuntos de género. Se renueva cada tres años.</p> <p>Ambos espacios son de tipo consultivo y son mixtos, por lo que no son específicos de mujeres.</p> <p>El proceso de integración del Consejo Consultivo se renueva cada tres años y la designación de miembros debe ser aprobado por la Asamblea Legislativa.</p>
Espacios de participación	Se cuenta con consejos municipales de participación ciudadana, territoriales y sectoriales (por ámbito o	Comités Ciudadanos territoriales, por cada colonia, conformados por nueve consejeros.

regular (mixta) con perspectiva de género.	<p>dominio de política), regulados también por el Reglamento de Participación Ciudadana.</p> <p>La composición de estos órganos debe <i>tender a la paridad de género</i>.</p> <p>Debe incluirse perspectiva de género en los contenidos de los debates, dictámenes del Consejo de la Ciudad, la evaluación del proceso participativo, etc.</p> <p>Se reconoce la relevancia de la participación del movimiento feminista.</p>	<p>Cada Comité debe contar con una Coordinación de Equidad de Género y para su conformación, el registro de las formulas debe atender a un criterio paridad 40/60 para cualquier sexo.</p> <p>En los Consejos Ciudadanos delegacionales la Mesa directiva también debe <i>procurar la equidad de género</i>.</p>
Promoción de la participación de mujeres y el movimiento feminista.	<p>Reconocimiento de la labor de movimientos feministas y de mujeres y del valor de su coparticipación en las políticas públicas.</p> <p>Promoción de la participación de mujeres y movimiento feminista en relación a los órganos institucionales de participación (consejos), mediante una Metodología para la transversalidad participativa, vinculada a:</p> <ul style="list-style-type: none"> Promoción de la participación de grupos feministas y su vinculación con consejos de mujeres municipal y distritales. Inclusión de un enfoque transversal de políticas en los espacios de participación de mujeres. Promoción de medidas de perspectiva de género en espacios de participación regular mixta en lo relacionado a presencia, liderazgo, voz, autoridad, definición de agenda, democratización de cuidados, e inclusión de voces feministas. 	<p>Reconocimiento de la labor de organizaciones de la sociedad civil y promoción de la colaboración con organizaciones de la sociedad civil e internacionales.</p> <p>Promoción del liderazgo político y comunitario de mujeres:</p> <ul style="list-style-type: none"> Apoyo para la creación de redes de mujeres relacionadas con los estudios de la mujer y el género en diversas temáticas sectoriales. Celebración de encuentros entre autoridades y mujeres dirigentes sociales y comunitarias. Acciones formativas y eventos para impulsar liderazgos de mujeres. <p>Las acciones de promoción de la participación no se vinculan a los espacios de participación institucionalizados. No se menciona al movimiento feminista.</p>

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, ni las disposiciones de la Ley de Igualdad Sustantiva, ni las acciones institucionales de los ejes y objetivos de los programas mencionados, son considerados de forma explícita como componentes de la estrategia de transversalidad de género orientados a la reconfiguración de la toma de decisiones públicas. La promoción de participación de las mujeres en las políticas públicas se entiende solo desde el ámbito de las políticas de igualdad de oportunidades para el ejercicio de derechos políticos.

3.3.2 Igualdad de género en la ocupación de puestos de la administración pública

Dentro de esta variable los hallazgos se vierten en dos ámbitos instrumentales, el primero corresponde a los criterios de no discriminación por sexo y género en el acceso y ascenso del empleo público, mientras el segundo se orienta a las medidas de compensación o acción afirmativa para mujeres tendientes a garantizar la paridad.

No discriminación por sexo/género en el acceso y ascenso al empleo público

A. Barcelona

La estrategia de transversalidad de género de Barcelona, en lo referente a la política laboral interna, toma en cuenta medidas encaminadas a la eliminación de discriminación por razón de sexo en el acceso a puestos de la administración municipal y en los procesos de promoción de la carrera profesional, así como al monitoreo de la *equidad de género* en las retribuciones del personal municipal (Consejo Municipal de Barcelona, 2019, artículo 13).

B. Ciudad de México

Respecto a la Ciudad de México, su estrategia de transversalidad de género orientada a la política laboral interna tiene en cuenta la integración de la igualdad sustantiva en el marco normativo de selección, contratación y ascenso de personal de todos los órganos de la administración pública, incluyendo los procesos del servicio civil de carrera y considerando para ello la eliminación de cualquier tipo de discriminación por razón de sexo. A su vez, pretende eliminar toda diferencia en las percepciones económicas de mujeres y hombres. (Instituto de las Mujeres, p. 63).

Paridad en puestos directivos de la administración pública

A. Barcelona

Para el Ayuntamiento de Barcelona, el objetivo se centra en aumentar el equilibrio entre mujeres y hombres y garantizar la presencia de las mujeres en puestos de decisión de la estructura administrativa del Ayuntamiento, recalándose que “la representación y la participación paritaria de mujeres y hombres en todos los ámbitos de toma de decisiones es un requisito necesario para alcanzar una sociedad realmente democrática” (Consejo Municipal de Barcelona, 2019, artículo 18).

Para ello se define como paridad o representación paritaria “aquella situación que garantiza una presencia de mujeres y hombres según la cual ningún sexo supera el 60% del conjunto de personas a que se refiere ni es inferior al 40%, y que debe tender a alcanzar el 50% de personas de cada sexo” (ídem). Esto quiere decir que la cuota de género no se fija en la mitad, sino que se da un margen de 60/40 en la participación de mujeres y hombres.

En Barcelona la representación o composición paritaria está contemplada para: órganos colegiados, cargos de libre nombramiento (incluidos cargos gerenciales), el personal eventual (esencialmente

asesores y comisionados), todo tipo de jurados de selección y otorgamiento de premios y distinciones, y en consejos y órganos de participación.

En general, la composición paritaria está prevista en todos los órganos en que la designación de las personas miembros sea directa, con las siguientes excepciones:

- Cuando existiendo una representación de mujeres superior al 60%, ésta se considere concordante al objetivo de corregir la histórica situación de desigualdad que han sufrido las mujeres, derivada de su infra-representación en los ámbitos de toma de decisiones.
- Cuando se trate de órganos en los que la designación de las personas integrantes sea indirecta o se haga en función del cargo y/o cuando esta designación sea realizada por diversas instituciones u organizaciones. En este caso, el criterio de representación equilibrada intentará aplicar en la medida de lo posible. (Ídem).

La paridad tiene un carácter obligatorio y cualquier excepción a tales disposiciones debe justificarse de manera objetiva y razonable ante la Comisión de Seguimiento del Reglamento para la Equidad de Género, quien realiza su respectiva valoración y comunicación.

Por otra parte, y dentro del mismo ámbito instrumental, la administración 2015-2019 del Ayuntamiento de Barcelona definió que también los diversos actores externos que gestionan y operan proyectos con recursos públicos del Ayuntamiento incorporaran medidas paritarias.

En este sentido, existen cláusulas que inciden la participación activa de mujeres en puestos de responsabilidad dentro de las organizaciones que reciben ayudas y subvenciones del gobierno municipal (ibídem, artículo 11), y cláusulas orientadas a que las empresas u organizaciones que ganan licitaciones públicas para ejecutar contratos con del gobierno, establezcan mecanismos que faciliten la paridad entre mujeres y hombres, ya sea en el conjunto de las personas que ejecutan el contrato o en determinados perfiles o categorías (ibídem, artículo 12). Ambos criterios pueden aplicar como requisito esencial o como criterio positivo de valoración.

B. Ciudad de México

En la Ciudad de México, la Paridad en la ocupación de puestos directivos de los órganos de la administración pública fue un objetivo fijado como parte del llamado Piso Mínimo para la implementación del Programa General de Igualdad 2013. Con ella se pretende garantizar la participación de mujeres y hombres en los espacios dónde se planean, presupuestan y ejecutan las políticas,

considerándolos como espacios de decisión en los que todas las mujeres deben verse reflejadas y representadas (Instituto de las Mujeres, p.16-17).

Tabla 14: Igualdad de género en la ocupación de puestos de la administración pública

Ámbito instrumental	Barcelona	Ciudad de México
No discriminación en el empleo público	No discriminación por razón de sexo en relación al acceso y promoción del empleo público incluyendo la carrera profesional. Equidad de género en las retribuciones del personal municipal.	Igualdad sustantiva en el marco normativo de selección, contratación y ascenso de personal de todos los órganos de la administración pública. Medidas para que las mujeres ocupen puestos con las mismas percepciones económicas que los hombres.
Paridad en administración pública	Paridad obligatoria 60/40 en todos los órganos de designación directa. Valoración positiva de participación de mujeres en de proyectos concursantes a subvenciones o ayudas del Ayuntamiento. Valoración positiva de paridad en las empresas u organizaciones que liciten contrataciones públicas al Ayuntamiento. Excepciones deben ser justificadas ante la Comisión de Seguimiento al Reglamento para la equidad.	Obligación del Jefe de Gobierno para <i>promocionar</i> de la paridad 50/50 en los órganos de la administración pública central, incluyendo los cargos superiores de cada órgano y hasta nivel Subsecretaría y Direcciones Generales u Homólogos. Paridad como proceso progresivo. No hay un mecanismo de rendición de cuentas para aclarar y justificar excepciones.

Fuente: Elaboración propia

Además de replicarse como objetivo del Programa Especial de Igualdad de 2015, las disposiciones de paridad se integran a la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Ciudad de México desde el año 2014, mediante la reforma a su artículo 17 que especifica la obligación del Jefe de Gobierno para “coadyuvar a la promoción de la participación equitativa del 50% en cargos públicos de mujeres y hombres” en los órganos de la administración pública central sectorial y desconcentrada territorial, que corresponde a las Secretarías y a Delegaciones político-administrativas, incluyendo los cargos superiores (de estructura) de cada órgano y hasta nivel Subsecretaría y Direcciones Generales u Homólogos.

Tal ocupación paritaria se planteó como un proceso progresivo a completarse a inicios de 2019, sin embargo, la Ley no establece de forma explícita la obligación de los órganos de la administración pública para con la paridad, de manera que se le concibe sólo desde una labor de promoción a cargo del Jefe de Gobierno, además no se determina ningún mecanismo de rendición de cuentas para garantizar su logro progresivo.

3.3.3 Mecanismos de promoción de cambio cultural en la administración pública

Finalmente, acompañando los distintos instrumentos y medidas mencionadas con anterioridad, en ambas administraciones se presentan instrumentos de promoción de cambio cultural para las organizaciones de la administración pública. Estos instrumentos se comparan a través de tres ámbitos: la formación y sensibilización del personal público en igualdad de género, perspectiva de género en la comunicación interna y externa, y medidas de política laboral interna. Estos tienen distintas variantes en la Ciudad de México y Barcelona y se presentan a continuación.

Capacitación en igualdad de género

A. Barcelona

El Ayuntamiento de Barcelona incorpora a su estrategia de transversalidad la formación en igualdad de género cuyo objetivo se orienta “permitir la integración efectiva de la perspectiva de género en la actuación administrativa” (Consejo Municipal de Barcelona, 2019, artículo 17). La formación sobre materias de género incorpora temáticas sobre acoso sexual, hostigamiento laboral por razón de sexo, desigualdades múltiples y visión interseccional, el impacto local de normativa catalana de igualdad y LGBT, uso del lenguaje no sexista, etc. La formación tiene una oferta de cursos presenciales y en línea. (Concejalía de Feminismos y LGBT y Gerencia de Recursos, p.12).

Por otro lado, además de la formación específica en igualdad de género, se plantea la incorporación de la perspectiva de género en todas las formaciones que imparte la organización municipal, aun cuando sus contenidos y objetivos no se orienten a la igualdad de género (Concejalía de Feminismos y LGBT, p.39). Ambas modalidades de capacitación están orientadas a todo el personal político y gerencial del Ayuntamiento, y sus contenidos son diseñados por la Concejalía de Feminismos y LGBTI.

B. Ciudad de México

La capacitación en género es uno de los principales instrumentos en materia de transversalidad de género en el Gobierno de la Ciudad de México, y está comprendida dentro del Piso mínimo y la Estrategia 1.3 del Programa General de Igualdad 2013-2019, así como en el Objetivo 5 del Programa Especial de Igualdad 2015-2019.

Este instrumento está pensado como un mecanismo para institucionalizar la perspectiva de género en el Gobierno de la Ciudad de México, y como una pieza clave para construir una cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres y transformar patrones socioculturales que subordinan a las mujeres (Instituto de las Mujeres, p. 12). En este sentido, los contenidos de la formación atienden por un lado, a la dotación herramientas necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos de las mujeres y el acceso a una vida plena y libre de violencia; y por otro, a mejorar la calidad y calidez de la atención

en todos los servicios que presta el Gobierno local (ibídem, p.13). Algunas de las temáticas de las capacitaciones son: igualdad sustantiva, paridad, derechos humanos de las mujeres, procuración de justicia, violencia contra las mujeres, estudio de las mujeres, feminismo y género, etc.

La capacitación en materia de género tiene las modalidades virtual y presencial, se orienta a todo el personal de la administración pública con énfasis en los niveles jerárquicos superiores, los órganos con mayor cantidad de personal masculino, así como personal policial, de procuración e impartición de justicia, de salud y el personal de instancias infantiles y áreas educativas. Los contenidos son diseñados por el Instituto de las Mujeres, desde la Coordinación de Fomento y Concertación de Acciones.

Comunicación

A. Barcelona

La estrategia transversal de género de Barcelona tiene en cuenta un componente de *comunicación inclusiva*, que versa en torno a la incorporación de la perspectiva de género en la comunicación interna y externa del Ayuntamiento. (Concejalía de Feminismos y LGBT, p.46 y Consejo Municipal de Barcelona, 2019, artículo 15). Para ello, se promueve e insta al uso del lenguaje gráfico y visual inclusivo y un uso no sexista del mismo, que incluye la “visibilización y respeto a mujeres y hombres, y la diversidad de sexo y género” en:

- La documentación escrita, gráfica y audiovisual, la atención personal y los medios de comunicación, incluyendo los digitales y las cuentas de las redes sociales, elaborados por el Ayuntamiento de Barcelona o subcontratadas a terceros.
- Anuncios, campañas, materiales o mecanismos de comunicación -excepto en los casos en que se dirija exclusivamente a uno u otro sexo de forma justificada-.
- Espacios publicitarios municipales.
- Anuncios publicitarios en los soportes que requieran de autorización municipal.
- Bases de convocatorias de premios y distinciones, becas o concursos que se convoquen.

Para lograr lo anterior se propone el establecimiento y difusión de criterios, normas de uso y recursos para una comunicación inclusiva en los distintos departamentos y áreas, el aumento de la información y la sensibilización respecto a la comunicación inclusiva tanto entre los cargos de gerencia y dirección como entre los perfiles técnicos y administrativos de la organización, y la sanción cuando existan casos graves de violación a los lineamientos de comunicación inclusiva.

B. Ciudad de México

Por su parte, la Ciudad de México incorpora también mecanismos internos y externos en materia de comunicación, considerándolos de manera explícita como medidas de transversalidad de género. Estos instrumentos se orientan a la incorporación de una “imagen igualitaria, libre de estereotipos y plural de mujeres y hombres” en los medios de comunicación y órganos de comunicación social de los distintos entes públicos. Y los medios de comunicación pública y privada. (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2007, artículo 16).

En el caso de la comunicación interna de los Entes Públicos del Gobierno, se busca llevar a cabo una labor de fomento y de elaboración de estándares. Para la comunicación pública externa se contemplan campañas de concientización, información y sensibilización, en espacios públicos y medios masivos de comunicación, dirigidas a: eliminar estereotipos, roles discriminatorios, imágenes, mensajes y lenguaje sexista y promover la igualdad de género, los derechos de las mujeres; así como la responsabilidad de los hombres en el trabajo doméstico, cuidados familiares, educación y desarrollo de sus hijas e hijos.

Finalmente, para la comunicación privada, el Gobierno de la Ciudad de México considera mecanismos de concertación, a fin de que se inste a órganos privados a la autorregulación en materia de comunicación incluyente y no sexista. (Ibídem, artículo 16, numeral X y IX e Instituto de las Mujeres, p. 7 y 66).

Política laboral interna

A. Barcelona

En Barcelona la estrategia transversal de género busca general impactos también en la política laboral interna, para ello el Ayuntamiento cuenta con un Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (2015-2019), cuyo contenido concentra exclusivamente estrategias y medidas para la igualdad de género para las organizaciones municipales. Además de medidas para garantizar la igualdad en la ocupación de puestos, los Planes de Igualdad de Género contienen componentes como: medidas de conciliación de la vida personal, laboral y familiar y la gestión del tiempo de trabajo; disposiciones para coadyuvar a entornos de trabajo seguros y saludables para mujeres y hombres, mediante la incorporación de la perspectiva de género en la prevención de riesgos laborales; y de la prevención y atención al acoso sexual y laboral. (Consejo Municipal de Barcelona, 2019, p. 18 y 19; Concejalía de Feminismos y LGBT, p. 42; y Concejalía de Feminismos y LGBT y Gerencia de Recursos, p.13-15).

Concretamente en el ámbito de prevención y atención del acoso sexual, el gobierno municipal de Barcelona cuenta con un Protocolo para la prevención, detección y actuación con relación a los casos

que afecten a la dignidad y la discriminación en el trabajo (2007), que incluye medidas de prevención al acoso sexual o por razones de sexo.

B. Ciudad de México

La estrategia de transversalidad de género de la Ciudad de México en lo concerniente a la política laboral interna, además de la paridad y la no discriminación en el acceso y ascenso al/en el empleo público, contempla también otras medidas de cambio cultural, entre ellas medidas de conciliación familiar laboral de las personas servidoras públicas mediante acciones afirmativas que consideran la gestión equitativa de tiempos de trabajo, los permisos de paternidad para hombres, las prestaciones de ley por maternidad y permisos de maternidad para mujeres, guarderías para todas las personas servidoras públicas, la vinculación con universidades para que mujeres continúen sus estudios y el fomento a la corresponsabilidad familiar en el ámbito privado. (Instituto de las Mujeres, estrategias 1.1 y 1.2, y Jefatura de Gobierno, objetivo 5.3).

Finalmente, el Gobierno de la Ciudad de México también incorporó para su estrategia de transversalidad de género 2013-2019 instrumentos para prevenir y atender el acoso y el hostigamiento sexual al interior de los distintos órganos de la administración pública, entre estos destacan: la elaboración de un código de conducta y ética y la formulación de protocolos de atención para cada ente público (Instituto de las Mujeres, estrategia 1.2 y 1.3, y Jefatura de Gobierno, objetivo 5.3). Cabe destacar finalmente que el Gobierno de la Ciudad de México cuenta desde con el 2012 con un Protocolo para la Prevención y Atención del Acoso Sexual para la administración pública local.

Tabla 15: Mecanismos de promoción de cambio cultural en la administración pública

Ámbito instrumental	Barcelona	Ciudad de México
Capacitación	Formación presencial y en línea específica sobre igualdad de género. Formación regular con perspectiva de género	Capacitación virtual y presencial específica en materia de igualdad de género.
Comunicación	Comunicación interna y externa inclusiva y con un uso no sexista, y no discriminatoria hacia la diversidad de género.	Comunicación interna y externa incluyente, no sexista y libre de estereotipos de género.
Política laboral interna	Medidas de conciliación familiar-laboral y gestión del uso de tiempo. Perspectiva de género en la prevención de riesgos laborales. Medidas de formación, prevención, atención y sanción del acoso sexual o por razón de sexo. Protocolo para la prevención, detección y actuación con relación a los casos que afectan a la dignidad y la discriminación en el trabajo (2007).	Medidas de conciliación familiar-laboral y gestión equitativa del tiempo. Medidas de prevención, atención y sanción del acoso y hostigamiento sexual. Protocolo para la Prevención y Atención del Acoso Sexual en el Distrito Federal (2012).

Fuente: _ Elaboración propia

CAPÍTULO IV. TENDENCIAS DEL DISEÑO Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DE LAS ESTRATEGIAS DE TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO DE BARCELONA Y LA CIUDAD DE MÉXICO

En relación a los insumos obtenidos en los Capítulos II y III de este estudio, se presenta a continuación un análisis sobre los modelos de transversalidad de género de Barcelona y la Ciudad de México, donde se distinguen sus principales tendencias técnicas y políticas en términos. Finalmente, para cada caso se incluye un análisis sobre las áreas de oportunidad de las estrategias en relación al objetivo de incorporar la igualdad de género en el *mainstream* de las políticas públicas.

4.1 El diseño de la estrategia de transversalidad de género del Ayuntamiento de Barcelona: principales hallazgos

4.1.1 Fortalezas y debilidades de la dimensión técnica

El diseño de la estrategia de transversalidad de género del Ayuntamiento de Barcelona tiene diversas fortalezas en su dimensión técnica. Se tiene contemplado incorporar la perspectiva de género en procesos de políticas como normativa, planeación, presupuestación, instrumentos de política fiscal recaudatoria y la evaluación (*ex post*) de todas las políticas públicas.

Exceptuando la evaluación, el resto de procesos se apoyan de una herramienta de análisis *ex ante* de gran relevancia que son los Informes de Impacto de Género, además, desde el Departamento de Transversalidad de Género, el Ayuntamiento produce estudios e investigaciones con perspectiva de género sobre distintas materias. Para lograr la producción de estos insumos, la estrategia de transversalidad de género de Barcelona contempla la desagregación de datos por sexo, identidad de género, expresión de género y orientación sexual en toda la recogida de datos de servicios y órganos municipales, así como la construcción de indicadores estadísticos basados en el cruce de dichas variables con otras como origen, edad, nivel económico y discapacidad, lo cual puede favorecer la realización de análisis de género de tipo interseccional. Sumado a esto, se tiene en cuenta la evaluación de todos los programas regulares desde la perspectiva de género, así como la evaluación de impacto del Plan de Justicia de Género, cuyos insumos son contemplados para abastecer de forma periódica los sistemas de información del Ayuntamiento y retroalimentar la toma de decisiones.

En cuanto a los Informes de Impacto de Género, estos constituyen un instrumento técnico trascendental para la introducción de la perspectiva de género en procesos de políticas específicos, ya que parten de un

análisis *ex ante* que calcula los posibles impactos de cada medida a partir de la obtención de evidencia y el tratamiento de información.

Los Informes de Impacto de Género tienen carácter de obligatorio no sólo en el Ayuntamiento de Barcelona, sino también a nivel autonómico y nacional de España, y se desprenden de disposiciones supranacionales de la Unión Europea, desde donde se ha ido promoviendo la estandarización de sus contenidos y los criterios para su elaboración. Estos instrumentos se integran por cuatro elementos: la situación de partida, la previsión de resultados, la valoración del impacto de género y la formulación de propuestas de mejora.

Desde la perspectiva de este estudio, tales instrumentos representan una fortaleza para el diseño de la estrategia de transversalidad barcelonesa dado su potencial para identificar y visibilizar los impactos de género de procesos que pueden ser ciegos al género, y sobre todo para proponer alternativas que conllevan a la inclusión de la perspectiva de género en los mismos. De forma concreta, el último componente concerniente a las *Propuestas de mejora* tiene como finalidad cambiar o transformar el estado original del proceso o instrumento de política que es objeto del informe.

A la prioridad por instrumentos técnicos como la desagregación de datos con distintas variables, la construcción de indicadores estadísticos y el desarrollo de Informes de Impacto de Género en los procesos claves de las políticas regulares, se suma la existencia de tres órganos específicos para el tratamiento técnico especializado en materia de género. Primeramente, el órgano principal a cargo de la aplicación de la estrategia denominado Departamento de Transversalidad de Género, que se crea con la finalidad de desconcentrar las funciones técnicas de transversalidad que anteriormente se llevaban a cabo por la Concejalía de Feminismos y LGBTI (su homólogo en la administración anterior).

Además, el Ayuntamiento dispone de un órgano específico para el análisis de datos y la generación de insumos de información con perspectiva de género llamado Centro de Igualdad de Recursos para las Mujeres (CIRD), que apoya al Departamento de Transversalidad de Género, pero también al conjunto de órganos de la administración pública. El CIRD concentra gran parte de la labor técnica de análisis pero también de especialización del personal público, ya que apoya la capacitación técnica del funcionariado.

Finalmente, se dispone de un Órgano responsable de la igualdad de género en las políticas de personal, el cual realiza una función similar a la del Departamento de Transversalidad de Género pero se enfoca exclusivamente en la política laboral interna del Ayuntamiento.

Con todo lo anterior es posible visualizar un modelo de transversalidad de género fuertemente anclado a la generación de evidencia y el uso de *expertise*, con instrumentos orientados análisis, la generación de información y la evaluación de impactos diferenciados de las políticas regulares y sus procesos en mujeres y hombres.

Paralelamente, el Ayuntamiento cuenta con un Plan de Justicia de Género que enmarca formalmente la política de igualdad de género de Barcelona, desplegando metas y objetivos en materia de igualdad de oportunidades y acciones afirmativas para mujeres, así como de transversalidad de género, los cuales deben ser atendidos por las distintas áreas y distritos para su correspondiente implementación. El documento es elaborado por la Concejalía de Feminismos y LGBT en colaboración con el Departamento de Transversalidad de Género, concejales y gerentes de las áreas y distritos, así como miembros del Consejo Municipal de Mujeres y los 10 consejos distritales de mujeres.

Tal como el resto de planes y programas del gobierno municipal, el Plan de Justicia de Género se presupuesta a través de distintos programas presupuestales para su consecuente operativización. En el caso del Plan de Justicia de Género este se compone de veinte programas presupuestales.

Para incluir la perspectiva en el género en el presupuesto, los programas presupuestales se someten a Informes de Impacto de Género, donde se definen posibles modificaciones y se determinan criterios para su orientación a resultados a fin de que cada uno tenga “sensibilidad al género” e incluya una “dimensión de equidad de género”. Aunado a esto, el Reglamento para la Equidad de Género dispone que, cuando menos el 1% del presupuesto municipal se destine a los órganos de transversalidad de género, entre los cuales se incluye el Departamento de Transversalidad de Género, el CIRD y el Órgano responsable de la igualdad de género en las políticas de personal.

Sin dejar de lado lo anterior, un punto que podría ser cuestionable de este modelo de transversalidad de género que de entrada muestra grandes fortalezas por su base analítica y de especialización, es lo referente a la centralización del desarrollo de algunos instrumentos técnicos, cuya implementación se concentra exclusivamente en el Departamento de Transversalidad de Género y no en el conjunto de áreas y distritos. Además de planear y coordinar la estrategia de transversalidad de género del Ayuntamiento, el Departamento de Transversalidad de Género lleva a cabo el desarrollo de los Informes de Impacto de Género del presupuesto, los instrumentos de política fiscal recaudatoria y el Plan de Acción Municipal, y el desarrollo de otros estudios, diagnósticos e investigaciones con perspectiva de género en distintos ámbitos de políticas, además gestiona lo respectivo a la capacitación de servidores públicos.

Si bien la premisa de horizontalidad de la estrategia transversal de Barcelona indica que todos los órganos y áreas del Ayuntamiento están obligados a incluir *la perspectiva de igualdad de género*, es en el Departamento de Transversalidad de Género -apoyándose del CIRD y el Órgano responsable de la igualdad de género en las políticas de personal- en quien recaen las atribuciones exclusivas en materia de transversalidad de género que versan en torno al desarrollo de instrumentos mencionados en el párrafo previo.

No hay que olvidar que el Reglamento para la Equidad de Género habla de Unidades de Transversalidad de Género en todas las áreas y distritos, pero no se trata de órganos con estructura y funciones específicas, sino de personal designado para funciones de monitoreo de cumplimiento de metas desprendidos del Plan de Justicia de Género y la promoción de la inclusión de la perspectiva de género en las políticas de cada área y distrito donde se encuentran, sin embargo, su trabajo se mueve más dentro del terreno técnico-burocrático que del de conocimiento y análisis especializado. Además, las atribuciones de este personal no son exclusivas sino complementarias a las que realiza el Departamento de Transversalidad de Género.

Si bien lo anterior podría observarse como una debilidad del diseño institucional de la transversalidad de género que podría afectar el grado de horizontalidad de la estrategia, la tendencia a la centralización del desarrollo de ciertos instrumentos de *expertise* hacia el Departamento de Transversalidad de Género en realidad puede suponer una ventaja si se le hace girar en torno a un factor determinante: el tamaño de la administración pública de Barcelona. Para muestra de ello es destacable la cantidad de personal público durante la administración 2015-2019, que inició en 2016 alcanzando los 13,586, teniendo para 2019 un total de 15,149 servidores públicos (contando la Guardia Urbana y el personal de todos los órganos descentralizados). Esto es contrastable con la administración pública de la Ciudad de México, donde tan solo la Secretaría de Seguridad Pública cuenta con 43,264 servidores públicos.

Con estos datos es posible comprender la pertinencia de contar solamente con una unidad especializada género con estructura y atribuciones exclusivas en transversalidad de género, en lugar de desplegarlas a lo largo de todas las áreas y distritos del Ayuntamiento.

Finalmente, un punto relevante sobre la dimensión técnica de la estrategia de transversalidad de Barcelona que puede considerarse una debilidad, se relaciona a la ausencia de procesos de evaluación de competencias con perfiles de puestos específicos que califiquen la experiencia y trayectoria del personal del Departamento de Transversalidad de Género, el CIRD y el Órgano responsable de la igualdad de género en las políticas de personal, en materias relacionadas a políticas públicas, género,

transversalidad, evaluación, análisis con perspectiva de género, derechos humanos, desarrollo institucional, etc.

4.1.2 Fortalezas y debilidades de la dimensión política

Respecto a la dimensión política de la estrategia de transversalidad de género de Barcelona, también hay puntos determinantes que configuran fortalezas del diseño.

El primero de ellos es el impulso a la paridad en la ocupación de cargos de designación directa del Ayuntamiento, con el cual se fortalece la incidencia de las mujeres, sus visiones y necesidades en diversos puestos de toma de decisiones del conjunto de políticas, y no sólo en aquellos vinculados a las políticas de igualdad de género o las áreas de trabajo usualmente ocupadas por mujeres.

Además, se cuenta con una política laboral interna perfectamente definida en el Plan de Igualdad de Oportunidades, donde se despliegan componentes para la conciliación laboral-familiar, la atención a riesgos laborales y acoso laboral con perspectiva de género, y la atención y sanción del acoso sexual. A esto se suma la incorporación de la perspectiva de género en la comunicación interna y externa del Ayuntamiento y la capacitación en igualdad de género al personal público. Con todo esto, se abre la posibilidad de generar cambios en las prácticas y valores de las organizaciones municipales en torno a la igualdad de género y con ello impulsar los instrumentos técnicos y políticos de transversalidad de género, mejorar los contenidos políticos de los componentes de género que se introducen en los procesos de políticas y en generar, facilitar la necesaria transformación organizacional sin limitarla al cambio de estructuras y procesos formales.

También en el terreno político merecen reconocimiento los espacios institucionales de participación ciudadana para mujeres de Barcelona, que son de orden municipal y distritales, y se ubican como órganos de participación sectoriales desprendidos del Reglamento de Participación Ciudadana, los cuales comprenden un Consejo Municipal de las Mujeres y 10 Consejos Distritales de Mujeres (uno por cada distrito político-administrativo). Se trata de espacios cuyas funciones son de información y rendición de cuentas en torno a la política de igualdad de género municipal, así como también de carácter consultivo. Los consejos de mujeres expiden su propio reglamento y tienen carácter abierto, por lo cual cualquier persona o entidad interesada puede participar en los mismos bajo registro previo.

En este sentido, el Consejo Municipal de Barcelona se integra por representantes de entidades u organizaciones de mujeres, sin límite restrictivo de participantes, así como por una cuota de 15 mujeres sin organización, quienes tienen voz y voto dentro del órgano de participación. A ellas se suman

representantes de los grupos políticos del Consejo de Barcelona, los Concejales de las mujeres de los distritos y personal técnico de la Concejalía de Feminismos y LGBT y el Departamento de a Transversalidad de Género, quienes solo tienen derecho de voz.

Entre las fortalezas de este diseño institucional de los espacios institucionales de participación para mujeres es posible observar cuatro elementos: primero, la pluralidad de su composición, dada su apertura a los distintos grupos y organizaciones de mujeres del municipio; segundo, su descentralización, en tanto se contempla el despliegue de consejos distritales y la participación de los representantes de estos en el Consejo Municipal de las Mujeres, así como la conformación de *taulas* de barrio; tercero, su mecanismo de integración, que depende de un reglamento formulado por el propio consejo y en cuya selección de miembros no intervienen (al menos formalmente) las fuerzas político-partidistas del Ayuntamiento, además de que su Comisión Permanente es rotativa; y cuarto, su función, de modo que no sólo se trata de espacios consultivos sino especialmente de espacios para la transparencia y la rendición de cuentas en lo referente a la política de igualdad de género y los asuntos que afectan a las mujeres,.

Ahora bien, aparte de estos mecanismos que institucionalizan la participación de mujeres en lo concerniente a la política de igualdad de género (observada como una política sectorial donde se gestan y deciden los “temas de las mujeres”), el diseño institucional de la estrategia de transversalidad de género de Barcelona contempla un componente de promoción de la participación. De manera específica, la administración 2015-2019 reconocer y busca fortalecer la labor de la pluralidad de grupos y organizaciones de mujeres y feministas, sin cerrarse solo a las organizaciones civiles formales y académicas, y contempla métodos para canalizar sus exigencias a los espacios de participación de mujeres ya institucionalizados, en los barrios, los distritos y a nivel municipal (consejo municipal, distrital y *taulas* de barrio de mujeres).

Más que herramientas formativas o de difusión para favorecer su participación, se considera la facilitación de espacios y recursos para las reuniones de grupos feministas, la posibilidad de integrarse o apoyar en comisiones o *taulas* de barrio de los consejos de mujeres de cada distrito, y el establecimiento de canales de comunicación e interacción con y entre grupos mediante el mapeo digital de las organizaciones de mujeres y feministas y el despliegue de herramientas virtuales como el Buzón de mujeres, con el cual se hacen llegar las demandas de las mujeres a las autoridades del Ayuntamiento.

Además, en lo que respecta a los espacios institucionales de participación mixtos, que son de tipo sectorial (consejos por sector temático de políticas) y territorial (consejos por distrito), estos tienen obligaciones para incorporar la igualdad de género en su estructura y funcionamiento, integrando

componentes para favorecer: la paridad, la incorporación de la perspectiva de género en el contenido de los debates, los documentos sujetos a aprobación y la gestión de usos de tiempo para la participación. Aunado a ello la estrategia de transversalidad de género reconoce de forma explícita la importancia de la labor del movimiento feminista en todos estos órganos de participación ciudadana.

Lo anterior tiene la posibilidad de impulsar la participación de mujeres más allá de los *temas de mujeres* generalmente vinculados a violencia de machista, promoviendo el involucramiento de mujeres en otros asuntos y temáticas donde sus visiones y necesidades pueden no estar siendo plenamente consideradas, como desarrollo económico, desarrollo urbano, seguridad, turismo, etc.

En esta misma línea, una fortaleza más es la promoción del involucramiento de las integrantes del Consejo de Mujeres y Consejos Distritales de Mujeres en el resto de consejos de participación sectoriales y territoriales, y el desarrollo de herramientas para promover que los distintos departamentos del Ayuntamiento y no solo los que están a cargo de la política de igualdad de género, se vinculen con el movimiento feminista y de mujeres. Esto sin duda es pieza clave para hablar de una participación con transversalidad de género o lo que desde el Ayuntamiento de Barcelona se concibe como *transversalidad participativa*, nombre que recibe la metodología que da soporte a la dimensión política de su estrategia.

Finalmente algo que hay que destacar de la estrategia barcelonesa es su fuerte politización conceptual o discursiva, vinculada a su modelo de igualdad de género, el cual no se limita al enfoque liberal sino que incluye un fuerte componente radical que enarbola la diferencia entre mujeres y hombres en la sociedad y la existencia de estructuras de desigualdad, y se posiciona a favor de una visión feminista, recalcando que la estrategia incluye las aportaciones de movimientos feministas de la ciudad y tiene como uno de sus fines la transformación de la ciudad desde una perspectiva feminista.

El reconocimiento formal del movimiento feminista es observable no solo en el mandato de transversalidad, sino también en el desarrollo de estructuras institucionales, tal es el caso del órgano principal de la administración pública para la política de igualdad de género, la llamada la Concejalía de Feminismos y LGBT, cuya denominación en estos términos fue fijada al inicio de la administración de Ada Colau en 2015.

En esta línea política-conceptual también es destacable la formalidad con que se reconoce la perspectiva de interseccionalidad, entendiéndola como un principio de la estrategia que versa sobre “la eliminación de la discriminación múltiple, basada en desigualdades múltiples debidas al cruce entre varios ejes -el sexismo, el racismo, la explotación de clase, la LGTBIfobia, la discriminación por razón de edad, la

discapacidad, el estado de salud y otros sistemas de opresión”, y cuya adopción se orienta a la transformación de las estructuras de desigualdad *entre* las propias mujeres, para dar respuesta a las desigualdades de género en relación a otros sistemas de opresión (sic.).

4.1.3 Correspondencia del Modelo de Igualdad de Género con los instrumentos técnicos y políticos de transversalidad

Como se detalla previamente, el marco discursivo de la estrategia de transversalidad del Ayuntamiento de Barcelona se inscribe en tres Modelos de Igualdad de Género: el liberal, el radical y el posmoderno. Estos tres enfoques aparecen explícitamente identificados en los documentos de diseño de la estrategia y permean la instrumentalidad técnica y la política con distintos matices.

En el ámbito técnico, la recogida y desagregación de datos recupera variables que visibilizan un alcance ciertamente interseccional, sin embargo, no hay disposiciones para la necesaria inclusión del enfoque interseccional en estudios e investigaciones, cuyo carácter metodológico se abre a las necesidades del Ayuntamiento. Finalmente, los estudios de impacto de género no solo no se piensan con esta visión, sino que estrictamente se ofrecen como herramientas para calcular los efectos en la igualdad de oportunidades, lo que deja ver una tendencia liberal en los mismos.

Respecto a los procesos de políticas, tanto en la normativa, como en la presupuestación y la evaluación se conciben concibe la inclusión del enfoque de género de forma general, siendo solo la presupuestación donde se habla formalmente de una “dimensión de equidad de género”. Por otro lado, son la Planeación y la Política fiscal las que sí se piensan bajo esquemas de interseccionalidad, la primera en el sentido en el que enmarca planes y programas enfocados en distintos tipos de mujeres, mientras que la segunda otorga beneficios a ciertas mujeres que viven pobreza.

En la dimensión técnica, ni los órganos especializados, ni la capacitación técnica son pensados desde una visión interseccional, aunque tampoco alcanza a distinguirse como tal un Modelo de Igualdad de Género liberal o radical.

En cuanto a los instrumentos de la dimensión política, el marco institucional de los Consejos Municipal y Distritales de Barcelona no hacen distinción explícita respecto de un enfoque de igualdad de género u otro, sin embargo, es clara la falla que tienen al representar a distintas voces de mujeres -y con ello de incluir un enfoque interseccional-, lo cual se evidencia en el instrumento Metodología para la Transversalidad Participativa, que justamente busca incentivar y conectar la participación de muchas mujeres que no acceden a los espacios institucionales debido a la rigidez de los mismos -y posiblemente

también a las propias dinámicas del sistema político local-, entre ellas las mujeres no organizadas en organizaciones formales, mujeres jóvenes y mujeres migrantes. Aun con esto, es importante dar valor a los Consejos Distritales y a las taulas de barrio que trabajan de la mano a estos, los cuales tienen un despliegue territorial importante que coadyuva a la descentralización de la participación política de las mujeres, lo cual, si bien no brinda en automático un enfoque interseccional a la participación, si es un área de oportunidad para que esta pueda darse.

Ocurre algo similar en los consejos de participación mixta, de forma que, aun cuando en ninguno se establece una forma de trabajo bajo un modelo de igualdad de género específico, ni se cuenta con ninguna cuota de participación de mujeres, las ventajas derivan de las características del tipo de representación que se pondera, ya que se trata de consejos territoriales y sectoriales, debido a lo cual pueden promover la participación de mujeres en distintos barrios, pero también en distintos sectores de políticas, algunos de los cuales pueden ser de mayor relevancia para tratar los intereses de ciertos grupos de mujeres, e incluso, de hombres atravesados por opresiones estructurales y distintas condiciones de vida. Así mismo, merece reconocimiento la iniciativa para incentivar la vinculación del movimiento feminista en todos estos órganos de participación mixta.

4.2 El diseño de la estrategia de transversalidad de género en el Gobierno de Ciudad de México: principales hallazgos

4.2.1 Fortalezas y debilidades de la dimensión técnica

Tras el análisis del diseño de la transversalidad de género de la Ciudad de México se ubicaron puntos que configuran fortalezas y otros que pueden representar puntos de conflicto tanto en el ámbito técnico como en el político.

Esta estrategia de transversalidad de género considera instrumentos técnicos de análisis y especialización en género orientados a la reformulación de los procesos de las políticas que tiene a cargo la administración pública. Como parte del proceso presupuestal, los distintos órganos de la administración pública están obligados a desagregar datos y construir indicadores usando la variable de sexo y edad, además, se cuenta con una Unidad de Igualdad Sustantiva por cada uno de los entes públicos, la cual tiene a cargo el desarrollo de diagnósticos para calcular brechas de género en la política sectorial o institucional del órgano donde está inscrita, así como en la política laboral de la organización, y con ello detectar áreas de oportunidad en materia de igualdad sustantiva.

En la administración pública de la Ciudad de México labora un aproximado de 150 mil* servidores públicos, por ello, contar con Unidades de Igualdad Sustantiva (UIS) en cada ente público puede ser conveniente en términos de transversalidad de género en la medida en que hay una instancia encargada exclusivamente de aplicar ciertos instrumentos como el desarrollo de diagnósticos, el mapeo de ámbitos clave de la política sectorial e institucional donde podría incluirse la perspectiva de género, y de igual forma, del monitoreo de la incorporación de la perspectiva de género en los procesos, procedimientos y rutinas del ente público. Es en este sentido que debe destacarse el grado de horizontalidad de las UIS, ya que se despliegan en 79 organizaciones de la administración pública, con una estructura orgánica, personal y recursos específicos para su funcionamiento, además de que la selección de su personal debe llevarse a cabo mediante un mecanismo de evaluación de competencias basadas en perfiles de puesto, donde se da prioridad a conocimientos y experiencia en ámbitos como estudios de género, derechos humanos, transversalidad de la perspectiva de igualdad de género, planeación estratégica con perspectiva de género, políticas públicas para la igualdad, administración pública, etc.

Respecto a este despliegue de las Unidades de Igualdad Sustantiva, con fortalezas para la especialización de su personal y la formalidad orgánica de su estructura, un punto débil puede residir en el tipo de instrumentos técnicos que -valga decir- se instrumentalizan. De entrada, el sistema de información y datos por género de los entes públicos se desprende sólo del proceso presupuestal, pero no hay obligaciones para que aquella atraviese la recogida de datos en la prestación de todos los servicios, cada estudio o estadística, cada propuesta de proyecto, y en general, el conjunto de información de los entes públicos; de la mano de esto, el diseño no contempla ningún componente para la evaluación (*ex post*) de cada política sectorial e institucional desde la perspectiva de género, salvo en las políticas de desarrollo social, por lo que la posibilidad de obtener datos sobre los resultados e impactos de género del resto de las políticas regulares puede ser reducida. Aunado a esto, los diagnósticos que realizan las Unidades de Género pueden llegar a ser poco homogéneos entre sí dada la ausencia de una metodología más o menos estandarizada que permita a las funcionarias públicas a cargo detectar impactos de género *ex ante* de procesos específicos de las políticas sectoriales o institucionales, así como de su política laboral interna. Con todo esto, se complica la identificación y visibilización de impactos diferenciados de las políticas y se abona poco a la generación de propuestas sólidas para la inclusión de la perspectiva de género en las mismas.

Aunado a lo anterior, el diseño de la estrategia de transversalidad no define los procesos de políticas a los cuales se ha de aplicar un diagnóstico, es decir, si es a la planeación de las políticas sectoriales, a su base normativa, a su presupuestación anual o algún procedimiento específico de su implementación, etc.

Esta falta de estándares en las herramientas de análisis de género puede afectar la eficiencia en la detección de brechas de género y provocar que la definición de lo que se entenderá por *perspectiva de género* u *objetivos de igualdad de género* en las políticas de cada órgano de la administración se base más en las nociones o aproximaciones de las y los servidores públicos a cargo, que en evidencias puntuales al respecto.

Ahora bien, a estas debilidades en términos de la producción de datos e información desagregada, de metodologías estandarizadas para análisis *ex ante* de procesos de políticas y el reducido margen de políticas a las cuales se aplican mediciones y evaluaciones de impacto social *ex post* en materia de género, puede sumarse una más, y es el hecho de que aun con el grado de especialización con que han sido pensadas las Unidades de Igualdad Sustantiva, no se contempla en su diseño que los puestos o algún puesto en específico contemplen perfiles con conocimientos y experiencia en asuntos como el procesamiento de datos, la evaluación de políticas públicas y el análisis estadístico o cuantitativo; capacidades que son imprescindibles dado que su conformación y atribuciones específicas como órganos implican un necesario *expertise* en la materia.

De igual forma, no se tiene considerado algún otro órgano o área que pueda brindar a las UIS apoyo en dichos ámbitos, ya sea dentro de los entes públicos o el Instituto de las Mujeres. En todo caso, las UIS pueden encomendar la elaboración de estudios especializados a empresas u organizaciones por contratación y pago de servicios, sin que exista garantía de esta posibilidad dados la continua escasez de recursos y la existencia de otras prioridades.

La labor de las UIS puede resultar insuficiente dada la poca especialización técnica observable en este diseño, específicamente en lo concerniente al desarrollo de insumos de información con perspectiva de género que apoyen la toma de decisiones en procesos clave de las políticas. Si bien el Instituto de las Mujeres cuenta con su propio sistema de información y se encarga de la realización de estudios e investigaciones con perspectiva de género, evaluando de forma general los avances físico financieros del Programa General de Igualdad de Oportunidades y monitoreando el presupuesto con perspectiva de género del conjunto de órganos de la administración pública, resultaría una labor titánica para este órgano apoyar el sistema de datos e información con perspectiva de género de cada órgano de la administración pública e identificar, realizar una evaluación puntual de los posibles los impactos de género de cada política sectorial, etc., ello si se concibe que se trata de al menos 79 entes públicos con un aproximado de 150 mil servidores públicos (diez veces más que la administración barcelonesa).

Con todo esto sobre la mesa, valdría la pena recordar que el propósito de la estrategia de transversalidad de género de la Ciudad de México tiene como objeto “la incorporación de la igualdad sustantiva en todas las etapas de las políticas públicas [...] en todas las políticas y programas, a todos los niveles y en todos los momentos de la acción política: incluyendo el diagnóstico, la formulación, la implementación, la presupuestación, el seguimiento y la evaluación” (sic.).

Al respecto, tras el análisis de la dimensión técnica de la estrategia de transversalidad de la Ciudad de México, es posible ver los límites que desde el propio diseño instrumental se marcan al cumplimiento de tales objetivos, en general porque hay un vacío instrumental y de capacidades institucionales de las UIS para la detección de impactos de género, la generación de propuestas de cambio o mejora basadas en evidencia y, en consecuencia, la modificación integral de procesos específicos de las políticas desde la perspectiva de género.

Esta situación no implica necesariamente que no exista la posibilidad de incluir la perspectiva de género en las políticas y servicios de cada ente público o que estos no tengan ya contempladas medidas para prevenir o atender la desigualdad de género. En este sentido es preciso mencionar dos instrumentos técnicos clave en la estrategia de transversalidad de género de la Ciudad de México que son el Programa General de Igualdad y el presupuesto con perspectiva de género.

El Programa General de Igualdad cristaliza la política de igualdad de género local mediante un ejercicio de planeación y programación de acciones institucionales que deben ser cumplidas por el conjunto de órganos de la administración pública (incluido el Instituto de las Mujeres). Estas acciones institucionales fijan derroteros para que las políticas sectoriales incluyan dentro de sus líneas algún componente de igualdad de oportunidades o acciones afirmativas para mujeres. En todo caso y para cumplir con parte de sus obligaciones en términos de *incorporación de la igualdad sustantiva*, los entes públicos pueden adaptarse exclusivamente al cumplimiento de tales acciones institucionales sin que ello conlleve un ejercicio de transformación de los procesos de sus políticas desde el enfoque de igualdad de género. De esta forma, las acciones institucionales del Programa General de Igualdad simplemente *se agregan* al conjunto de acciones institucionales que se programan anualmente por los entes públicos, sin que con ello haya certeza de los posibles impactos que cada política sectorial o institucional tiene en mujeres y hombres.

Algo similar sucede con el ejercicio de presupuestación con perspectiva de género del Gobierno de la Ciudad de México. Desde 2009 los entes públicos están obligados a establecer acciones institucionales dentro de sus programas presupuestales orientándolos al *Resultado 13, Se reducen brechas de*

desigualdad entre mujeres y hombres de la clasificación por resultados del presupuesto. En el caso del Programa General de Igualdad, todas sus acciones institucionales quedan comprendidas dentro del Resultado 13. Por su parte, los órganos de la administración pública pueden presupuestar otras acciones institucionales no previstas en el Programa General de Igualdad incorporándolas también al Resultado 13. Esto puede establecerse de manera planificada, como parte de su programación anual y previa aprobación del presupuesto por la Asamblea Legislativa, o de manera extraordinaria, ante posibles hechos contingentes o circunstanciales durante el ejercicio fiscal. En todo caso, ello implica la necesaria toma de decisiones de los servidores públicos a cargo.

Como puede observarse, si bien la obligación de los entes públicos para presupuestar acciones institucionales en el Resultado 13 puede asegurar el desarrollo de ciertas medidas de política pública con componentes de igualdad de género, ello no garantiza que el resto de las acciones institucionales situadas fuera del Resultado 13 contemplen la perspectiva de género. Al respecto, no fue posible ubicar tampoco algún recurso ni mecanismo institucional para coadyuvar a que los procesos de planeación y presupuestación (quinquenal y anual) sean definidos considerando el cálculo y la medición de posibles impactos de género.

Por todo lo anterior, la labor técnica de las Unidades de Igualdad Sustantiva difícilmente se sitúa como una de especialización (*expertise*) para la inclusión de la igualdad de género en las políticas sectoriales, moviéndose más dentro de un marco técnico-burocrático, donde la prioridad es el monitoreo al cumplimiento de las acciones institucionales de cada órgano en relación al Programa General de Igualdad, la elaboración de informes físicos y financieros que solicitan las áreas de planeación y finanzas cada ente público, así como el Instituto de las Mujeres. Lo anterior sin contar otras funciones de las UIS en lo respectivo a la promoción de cambio cultural y la política laboral interna de los entes públicos, misma que concierne a la dimensión política de este estudio.

4.2.2 Fortalezas y debilidades de la dimensión política

Pasando a la dimensión política del diseño de la estrategia de transversalidad de género de la Ciudad de México se observan fortalezas en ciertas variables, entre los que destacan la promoción de la igualdad de género en la ocupación de puestos en la administración pública y la promoción de cambio cultural al interior los órganos del Ejecutivo.

En el primer caso encontramos se sitúan medidas para prevenir la discriminación en el acceso al empleo de la administración pública local, así como la promoción de paridad de género para la ocupación de los altos puestos directivos de la administración pública.

La paridad se fijó en la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Ciudad de México en el año 2014 como un proceso que debía ser promovido por el Jefe de Gobierno y que debía completarse a principios de 2019, sin embargo, la paridad no fue planteada como una obligación con efectos inmediatos para el personal de los entes públicos ni se estableció un mecanismo de rendición de cuentas donde participara el Instituto de las Mujeres o la Asamblea Legislativa.

Por otra parte, resulta ventajoso que la estrategia de transversalidad de género de la Ciudad de México considere el desarrollo de medidas de promoción de cambio cultural como la comunicación inclusiva, un fuerte componente de capacitación presencial y en línea en igualdad de género, así como medidas de conciliación laboral-familiar y de prevención y atención del acoso sexual, etc. Todos estos son uno de los ejes principales de la estrategia de la Ciudad de México y pueden ser una pieza clave para la transformación de valores y prácticas que repercuten en las relaciones laborales y personales del funcionariado público, así como en los distintos procesos de políticas que tienen a cargo, y los procedimientos y rutinas que realizan.

Ahora bien, un punto de la dimensión política de la estrategia de la Ciudad de México que podría atenderse para su mejora, es el de los instrumentos de participación de mujeres y sus movimientos en las políticas públicas.

En el caso de los espacios de participación específicos, estos pueden presentar debilidades en cuanto a la pluralidad de su composición, su método de integración, su grado de centralización e incluso su función. Tanto el espacio dentro del Sistema para la Igualdad Sustantiva como el Consejo Consultivo del Instituto de las Mujeres son órganos de carácter consultivo, los cuales están conformados por un número reducido de miembros: 4 en el Sistema para la Igualdad Sustantiva y de 9 a 13 en el Consejo Consultivo del Instituto del Instituto de las Mujeres.

En ambos casos las disposiciones indican que se trata de representantes de miembros de organizaciones civiles legalmente constituidas o académicas, o de organizaciones o personas con experiencia y trayectoria en el ámbito de las políticas de igualdad de género. Además de esto, la participación no es permanente, sino que debe renovarse cada cierto tres años integrando nuevos miembros (representantes de organizaciones).

Al operar como espacios consultivos se da una preferencia a la participación de un número reducido de representantes de organizaciones civiles o académicas formales con trayectoria y experiencia en temas de género y derechos humanos, con lo que puede estimarse que se trata de organizaciones con capital financiero y/o de conocimientos, así como de personas que pueden tener alto grado de influencia en la agenda pública. Por otra parte, algo destacable es que ambos espacios institucionales no son espacios exclusivos de mujeres, sino que se están planteados como espacios mixtos.

En el caso del Consejo Consultivo del Instituto de las Mujeres, la designación de sus miembros debe ser aprobada cada tres años primero por la Comisión de Equidad de Género de la Asamblea Legislativa y posteriormente por el Pleno. Algo que salta a la vista es que tal criterio para la selección de miembros del Consejo responde a una hipótesis: la idea de los obligados contrapesos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Al ser la Asamblea Legislativa quien tiene la decisión para designar a los miembros, se espera que la integración de dicho espacio consultivo se lleve a cabo manteniendo al margen al Instituto de las Mujeres, por lo que la designación termina por recaer en el conjunto de fuerzas políticas del órgano legislativo. Con esto, el Consejo Consultivo puede funcionar como un contrapeso a la vez que como un apoyo para las tomadoras de decisiones del Instituto de las Mujeres en lo relacionado a la política de igualdad de género.

Lo anterior puede ser vital cuando el feminismo de Estado institucionalizado en el Instituto de las Mujeres tiene posiciones no favorables a la agenda de igualdad de género en aspectos trascendentales como la laicidad del Estado o incluso a supuestos feministas radicales o interseccionales que suelen gestarse desde las organizaciones de civiles y de mujeres. En este caso, los contrapesos de la Asamblea Legislativa pueden permitir que quien se integra al Consejo Consultivo revitalice y repolitice los discursos, retroalimenten las decisiones, enfoques y posturas de las tomadoras de decisiones del Instituto de las Mujeres. Sin embargo, esta regla puede no cumplirse necesariamente.

La debilidad que se muestra inminente en este componente del diseño institucional radica justamente en la fragilidad del supuesto de que la correlación de fuerzas políticas entre el Ejecutivo y el Legislativo es siempre perfecta y está basada en intereses disímiles entre estos, lo que en consecuencia imprimiría contrapesos en la relación del Instituto de las Mujeres con el Consejo Consultivo. Pero esto no siempre sucede así, pudiéndose tener al menos dos escenarios posibles.

En un escenario positivo, el Ejecutivo y el Legislativo apuestan de manera similar por dar prioridad a la agenda de género y se posicionan a favor de demandas del movimiento feminista, con lo cual, la designación de miembros del Consejo Consultivo tiene como resultado la integración de dichos órganos

por representantes de organizaciones con los mismos objetivos e intereses, lo que podría representar una ventaja para el posicionamiento de una agenda favorable a la igualdad de género. Caso contrario, si la postura del partido gobernante o algunos de sus actores se oponen a tal agenda de género o aquella contraviene ciertas luchas de las mujeres, y ello empapa los intereses y posturas del feminismo institucional dentro del Instituto de las Mujeres, de la misma manera que de la Comisión de Igualdad de Género la Asamblea Legislativa y el conjunto del Pleno, la posibilidad de que el Consejo Consultivo se mueva como un contrapeso feminista efectivo puede reducirse considerablemente.

Como puede verse, este diseño institucional del Consejo Consultivo puede dejar capturada la participación ciudadana en vaivenes partidistas e ideológicos que si bien en ciertos casos pueden ser favorables, en algunos otros pueden repercutir en la agenda de las mujeres de forma contraproducente. Aunado a esto, influido por su carácter exclusivamente consultivo, la integración del Consejo Consultivo del Instituto de las Mujeres puede llegar a limitarse a actores ya posicionados en la esfera pública y con discursos y prácticas más o menos armonizados por el feminismo institucional, dejando fuera a distintos grupos y organizaciones del cada vez más amplio movimiento de mujeres y feminista, la pluralidad de dichas voces y la riqueza de sus demandas. Paralelamente, no se contempla como variable la descentralización territorial de los espacios institucionales de participación, por lo que puede perderse la representatividad de voces de mujeres y feministas de distintas zonas de la ciudad, cuyas necesidades e intereses están marcados por desigualdades de género particulares, muchas veces determinadas por la propia dinámica de centralidad-periferia de la metrópoli, lo que puede además vincularse a su nivel socioeconómico, su grado de escolaridad, su origen étnico o racial, etc.

Finalmente un último punto sobre esta variable de análisis es que los espacios institucionales, tal como sucede en la propia administración pública, corren el riesgo de restringirse a tratar la política de igualdad de género desde la perspectiva de los “temas de mujeres”, concibiéndola como un asunto sectorial de las políticas y no como un espectro que atraviesa el conjunto de actuaciones públicas. Con ello, persiste el paradigma sectorial de las políticas de género y la idea de la desigualdad como problema aislado, en detrimento de una política de transversalidad, donde la política de género compete a todos los dominios de políticas.

Respecto a los mecanismos de participación ciudadana regular con perspectiva de género, es destacable que la conformación de órganos de participación a nivel colonia como son los Comités Ciudadanos incluyan paridad para el registro de sus fórmulas -aunque no así para la constitución final del órgano-, también que se constituya una Comisión de Equidad de Género en cada comité. Esto puede asegurar

ciertos espacios para la participación de mujeres en los asuntos públicos en el ámbito más local que es el barrio, el pueblo o la colonia, y no solo en lo que respecta a los asuntos de igualdad de género, sino en relación al resto de asuntos, políticas y servicios públicos que les afectan (agua, infraestructura urbana, educación, etc.). Además, la creación de una Comisión de Equidad de Género tiene la posibilidad de garantizar al menos cierto contenido a favor de la agenda de las mujeres y la agenda feminista.

Sin embargo, fuera de dichas cláusulas relativas a la composición y estructura de los espacios de participación, se mantienen sin tocar asuntos como: la conciliación familiar en la gestión de tiempo, el uso igualitario de los espacios de participación, la introducción de perspectiva de género en los debates (su contenido y su lenguaje), el impacto de género de los proyectos y propuestas que de ellos deriven, la promoción de una convivencia no sexista entre los miembros y asistentes a las asambleas ciudadanas, el reparto de tareas y comisiones de forma que no se reproduzcan estereotipos de género, etc.

Las carencias mencionadas aplican también para los métodos y procesos de participación regular de los Consejos Ciudadanos delegacionales y, desde la perspectiva de este estudio, quizá habrían que considerarse en los propios espacios de participación ciudadana del Sistema para la Igualdad Sustantiva y el Consejo Consultivo del Instituto de las Mujeres, en el entendido de que son espacios mixtos donde pueden replicarse dinámicas ciegas al género en la toma de decisiones.

Ahora bien, respecto a la dimensión política instrumental quedan por mencionar otras dos grandes debilidades. Primero, que el diseño de la estrategia de transversalidad de género no contempla la institucionalidad de mecanismos de comunicación, cooperación y canalización de demandas de grupos del movimiento de mujeres y feministas hacia las Unidades de Igualdad Sustantiva y el Instituto de las Mujeres, o bien, al Sistema para la Igualdad Sustantiva y el Consejo Consultivo del Instituto de las Mujeres. De manera que el esquema de toma de decisiones en la política de igualdad de género de la Ciudad de México tiende a ser preminentemente arriba-abajo (*top-down*). Con esto, la toma de decisiones puede cerrarse solo al grupo de especialistas del gobierno y las pocas expertas (y expertos) de los órganos consultivos.

Segundo, que aunque se busca promocionar la participación política de las mujeres, no se toca de forma explícita lo concerniente al reconocimiento y la promoción de la participación de los movimientos de mujeres y feministas en las políticas públicas. Esta falta de reconocimiento y de la promoción de su participación en las políticas trasluce una noción poco democrática de las políticas públicas de igualdad de género, perdiendo de vista que nombrar tales movimientos y posicionarse en torno a ellos puede

contribuir a la propia generación de cambios culturales y la construcción de una legitimidad social de los mismos.

Finalmente, algo de gran relevancia es el hecho de que ninguno de los espacios y medidas de promoción de la participación ciudadana de mujeres es entendido como componente para la transversalidad de género, lo cual revela, entre otras cosas, que la transversalidad no se plantea plenamente como una estrategia para la reformulación del proceso político de toma de decisiones, ni concibe enteramente el valor que puede imprimir el involucramiento de las propias mujeres en los diferentes procesos de las políticas públicas.

En cuanto al contenido político-conceptual (discursivo) del diseño de estrategia de transversalidad de género de la Ciudad de México, se trata de una estrategia que se mueve dentro de los modelos de igualdad liberal y radical, entendiendo la igualdad de género en ocasiones como similitud, sosteniendo firmemente la idea de garantizar la igualdad de trato y oportunidades a mujeres en relación al estándar masculino, pero también entendiéndola como diferencia, dada la postura a favor de garantizar la igualdad mediante acciones afirmativas para mujeres y la remarcada concepción de una desigualdad estructural entre mujeres y hombres. En cambio, no se observa un acercamiento hacia los modelos de igualdad posmodernos, de manera que no se introduce ninguna noción de interseccionalidad, ni la vinculación con las demandas e intereses del movimiento LGBT en el planteamiento de la estrategia, ni en la definición de sus instrumentos técnicos o políticos.

4.3 Conclusiones: el potencial de las estrategias de transversalidad de género de la Ciudad de México y Barcelona para reconfigurar el *mainstream* de las políticas

4.3.1 La estrategia del Ayuntamiento de Barcelona

La estrategia de transversalidad de género de Barcelona presenta distintas áreas de oportunidad vinculadas a las características y fortalezas de su diseño mencionadas previamente.

En primer lugar, la generación de evidencia *ex ante* y *ex post* sobre el género en las políticas puede facilitar el monitoreo y la evaluación no sólo de las políticas de igualdad de género, sino también de las políticas regulares de las distintas áreas y distritos, cuyos procesos son objeto de integración de la perspectiva de género. De la misma forma, puede facilitar la evaluación general de la estrategia, la cual además cuenta ya con un mecanismo de monitoreo y evaluación específico enmarcado en el Reglamento para la Equidad de Género.

En el entendido de que son todas las políticas regulares las que incorporan el género en sus procesos apoyándose los instrumentos técnicos mencionados (desagregación de datos, estudios e investigaciones, informes de impacto de género, apoyo de órganos con *expertise* en género) la estrategia de transversalidad de género de Barcelona tiene la posibilidad de cumplir con un principio básico de la Plataforma de Acción de Beijing que es el análisis de los impactos diferenciados de las políticas regulares en hombres y mujeres. Esto es un indicador de que la transversalidad, al menos en un sentido técnico, está incidiendo en reformulación de los procesos de políticas y no sólo se entiende como la adhesión de los distintos órganos de la administración al Plan para la Justicia de Género para la implementación de medidas de igualdad de oportunidades y acciones afirmativas.

Lo anterior es un primer paso para vencer el integracionismo que suele distinguir a la transversalidad de género, donde el género se introduce como un elemento suplementario de las políticas de la administración pública, pero que no configura el *mainstream* de las mismas.

Además, un diseño de transversalidad de género con un desarrollo técnico basado en evidencia y apoyado en conocimiento especializado, como el de Barcelona, coadyuva a fortalecer la propia institucionalidad de la estrategia (y la de sus instrumentos), debido a que puede dotar a esta última de legitimidad técnica en términos de eficiencia y eficacia. Si la estrategia da resultados tangibles y medibles en términos técnicos, su permanencia y continuidad puede ser negociada con más facilidad durante cambios de gobierno y ante medidas emergentes como las políticas de austeridad. En términos coloquiales, “la estrategia se queda, porque sirve”.

Aunque esto último podría comprenderse como un criterio de tipo tecnocrático, lo cierto es que la estrategia de transversalidad de género de Barcelona no da exclusiva prioridad a tal dimensión técnica especializada -sin duda importante por las razones mencionadas-, sino que, como se ha visto ya, tiene una dimensión política fortalecida. Tanto la paridad obligatoria en órganos de alta dirección de la administración pública, la institucionalización de espacios para la participación de mujeres y la fuerte promoción de la participación política de mujeres y el movimiento feminista, abre la posibilidad de reconfigurar la toma de decisiones pública desde la perspectiva de género a partir de una representación descriptiva de mujeres en los espacios de decisión.

Además, los espacios institucionales de mujeres no solo se entienden como órganos consultivos sino especialmente de transparencia y rendición de cuentas, y se promueve paralelamente la inclusión de la perspectiva de género en espacios de participación mixtos concernientes a las distintas políticas sectoriales y territoriales del Ayuntamiento y el involucramiento de organizaciones feministas desde su

diversidad; todo esto favorece el involucramiento directo de mujeres en la definición y atención de diversos problemas públicos que les afectan y coadyuva a dinamizar los debates de la agenda pública, dotándolos de mayor pluralidad y contenido político. Con esto, el mapeo de necesidades e intereses de mujeres no se sujeta únicamente a los estudios, investigaciones y la medición que llevan a cabo el grupo de expertos y expertas en género del Departamento de Transversalidad de Género y la Concejalía de Feminismos y LGBT, sino que tiende a gestarse también a partir de mecanismos de democracia participativa.

La estrategia barcelonesa intenta potenciar la participación de mujeres y feministas cuya labor se desarrolla en distintos ámbitos y con distintos recursos, procurando abrir canales de participación a grupos organizaciones mujeres pueden no encontrarse posicionadas en la esfera pública pero que representan voces e intereses de mujeres de la ciudad. No solo se pretende favorecer el conocimiento experto o la experiencia, sino que se atiende también la representatividad de política de mujeres. Además, la *Metodología para la transversalidad participativa* pone atención a la participación de mujeres migrantes y jóvenes en los distintos espacios. Por estas razones es posible concluir que la estrategia se orienta hacia una versión plural y empoderadora de configuración de agenda (*agenda setting*).

Con estos puntos sobre el diseño de la transversalidad de género de Barcelona es posible ubicar que se trata de una estrategia participativa y politizada desde su diseño, que otorga valor a las voces de mujeres y de sus organizaciones en términos reales. Esto tiene el potencial de favorecer y fortalecer la propia dimensión técnica de la transversalidad, al dotar de contenido político tanto a las políticas de igualdad, como al resto de políticas regulares, haciendo que los sistemas de información y datos, así como los las estructuras orgánicas y los instrumentos de capacitación técnica puedan permearse con las visiones y experiencias de las propias destinatarias de las políticas.

Sumado a esto, el diseño de la estrategia de transversalidad de género de Barcelona considera medidas de promoción de cambio cultural que permiten incidir en la cultura institucional de las organizaciones del Ayuntamiento, coadyuvando a que el cambio institucional se dé no solo en el terreno formal (leyes, programas, estructuras, procesos, espacios de participación, etc.), sino también informal, es decir, en la vida y las relaciones humanas de las mujeres y hombres que laboran y se vinculan al Ayuntamiento. El desarrollo de tales medidas protege a la estrategia de la posible despolitización que suele darse en la etapa de implementación, vinculada a resistencias institucionales a la igualdad de género, promoviendo además el cambio institucional en las políticas y la administración pública a favor de la igualdad de género.

Otro punto clave de la estrategia de Barcelona en términos políticos está definido por su perspectiva feminista y en general por el posicionamiento del Ayuntamiento ante el feminismo. Esto marca una postura política clara del gobierno municipal de frente a la desigualdad de género y evidencia el proceso de expansión de un movimiento social tan importante como el feminismo a la esfera gubernamental. Además, trasluce la existencia de redes sociales donde se vinculan grupos de servidoras públicas con otras mujeres feministas en esferas como la social, la académica y la privada.

Al apoyarse de redes feministas, la transversalidad de género puede tener tres potenciales ventajas: la primera, que los intereses y demandas que se gestan desde el movimiento feminista (agenda política) se posicionen con mayor facilidad en la agenda de gobierno; la segunda, el posible traslado y adaptación de modelos de gestión más horizontales y colaborativos característicos de los movimientos de mujeres y feministas a las organizaciones gubernamentales; y la tercera, la construcción de un blindaje político que favorezca la institucionalidad de la estrategia, en el sentido de que el respaldo político de feministas dentro y fuera del Ayuntamiento puede ser clave en los momentos en que la continuidad y permanencia de la estrategia o de alguno de sus instrumentos están en juego, generalmente por cambios de gobierno, políticas de austeridad e incluso por el auge de discursos contrarios a la igualdad de género en la agenda pública.

Con todo lo anterior, se vislumbra un modelo de transversalidad de género mixto que se distingue por una complementariedad de sus dimensiones técnica y política, donde se da peso a la reformulación de procesos de políticas a partir de la evidencia y la especialización, pero donde se busca también la reconfiguración de los procesos de toma de decisiones, promoviendo que sean las propias mujeres quienes participen en la definición y la formulación de políticas públicas del Ayuntamiento.

El diseño de la estrategia de Barcelona pone de manifiesto una noción de transversalidad que no se limita a la ampliación de actores con responsabilidad para implementar políticas de igualdad de oportunidades y acciones afirmativas (enmarcadas en el Plan de Justicia de Género), sino que tiene potencial para incidir en la eliminación del sesgo de género de las políticas, tanto en sus procesos técnicos como políticos, favoreciendo con ello el arraigo de la igualdad de género en el *mainstream* de las mismas.

Finalmente algo que no está de más señalar, dada la repercusión que incluso tuvo para la recolección y el procesamiento de información de esta investigación es lo relacionado con la especificidad y la integralidad del diseño de la estrategia, el cual se encuentra definido claramente en documentos específicos donde el mandato de transversalidad y la clasificación de instrumentos siguen una secuencia ordenada. En esta misma línea, es importante reconocer el grado de institucionalidad formal que adquirió

la estrategia durante el periodo estudiado, pues si bien las obligaciones para la transversalidad se derivan de un marco autonómico, nacional, supranacional e internacional, a nivel municipal, hasta 2019 se contaba solo con planes o medidas de gobierno en materia de transversalidad de género. El Reglamento para la Equidad de Género otorgó un anclaje normativo más profundo a la estrategia de transversalidad del municipio, desplegando de forma específica las directrices del diseño de la estrategia, entre ellas: el mandato de transversalidad, los principios de igualdad de género que deben integrarse en la estrategia, la horizontalidad en términos de políticas y actores, la clasificación y descripción de los instrumentos, así como un mecanismo de monitoreo y evaluación específicamente para la transversalidad de género. Dada la naturaleza del documento (de tipo reglamentario), este no pierde vigencia al término de la administración de Ada Colau, de manera que la estrategia y el conjunto de instrumentos que de ella derivan tienen la posibilidad de asegurar mayor permanencia, continuidad y estabilidad.

4.3.2 La estrategia del Gobierno de la Ciudad de México

Como se ha podido expresar en el apartado anterior, a nivel técnico, una de las principales debilidades de la estrategia de transversalidad de género de la Ciudad de México reside en la laxitud de sus instrumentos orientados a la reformulación de procesos de políticas, ya que se carece de mecanismos específicos para el cálculo de impactos de género de cada política así como para la producción de un amplio bagaje de datos e información que favorezcan la generación de indicadores. En este sentido, la estrategia corre el riesgo de ajustarse solo al cumplimiento de cada órgano de la administración pública al Programa General de Igualdad y las acciones de política de igualdad de oportunidades fijados en este.

Por esta razón, la transversalidad de género en la Ciudad de México, más que contener una dimensión técnica basada en la evidencia y el *expertise*, se define por una tendencia técnica burocrática, sujeta a la implementación de planes o programas, donde la perspectiva de género no se desprende plenamente del análisis y evaluación de impactos diferenciados de las políticas en mujeres y hombres, sino mediante la agregación de un componente de género suplementario a las políticas de los entes públicos, que generalmente es provisto por el Programa General de Igualdad, aunque también puede ajustarse a necesidades coyunturales y a medidas prioritarias que se muestran evidentes en la agenda pública, en cuyo caso se opta por incluir ciertas medidas y presupuestarlas en el Resultado 13.

Si bien lo anterior no es negativo en sí mismo, sí predispone la estrategia al integracionismo, de manera que la perspectiva de género no se arraiga en el *mainstream* de las políticas y, en cambio, se coloca simplemente como un elemento agregado.

Ahora bien, una de las mayores fortalezas técnicas son las Unidades de Igualdad Sustantiva cuyo despliegue se contempla en 79 órganos de la administración pública, teniendo como objetivo principal contribuir a la transversalidad de género en las políticas públicas. Estos órganos tienen grandes áreas de oportunidad para la promoción del cambio cultural, mediante la sensibilización, la capacitación y la promoción de la igualdad de género en política laboral, sin embargo, debido a la ausencia de instrumentos clave como el desarrollo de los sistemas de datos e información integrales y el diseño de metodologías o guías estandarizadas para el análisis de procesos de políticas específicos, se encuentran limitados para incidir plenamente en la transformación de los procesos de políticas, siendo ese precisamente el objetivo central de la transversalidad de género en políticas públicas.

Con esto se corre un riesgo muy grande, no solo porque las políticas de los distintos órganos puedan seguir reproduciendo un sesgo de género, sino porque las unidades de género pueden llegar a mostrarse como órganos poco eficientes para el órgano donde se inscriben.

La labor especializada de las UIS para incluir el género en las políticas les otorga también una cuota de legitimidad técnica en términos de eficiencia y eficacia. En este sentido, de no atenderse el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las UIS en términos de su especialización técnica en género y si no se ve como prioridad el perfeccionamiento del resto de instrumentos técnicos, las unidades pueden correr el riesgo de perder permanencia y estabilidad más fácilmente.

Pasando al terreno de la dimensión política de la estrategia de transversalidad de género de la Ciudad de México, es posible distinguir una gran área de oportunidad en relación a la garantía y la promoción de la igualdad de género al interior de las organizaciones de la administración pública, dada la prioridad por instrumentos que aseguran la no discriminación en el empleo público e inciden en la sensibilización del personal público en temas relacionados con la igualdad de género. La promoción de cambios culturales permite una mejor asimilación del papel de las mujeres en la administración pública y coadyuva a *politizar* la transversalidad de género en la medida en que la igualdad de género se consolida como un nuevo valor, una regla de juego, un estándar para la interacción de las y los servidores públicos, y más aún, para los procedimientos y las rutinas que estos llevan a cabo en lo relacionado con políticas y servicios a su cargo.

Sin embargo, si este entendimiento subjetivo de la igualdad de género por parte de los servidores públicos no se ve paralelamente representado en las instituciones formales, es decir, en la modificación los procesos de las políticas, el presupuesto, la integración de áreas y unidades, la apertura de canales en cada ente público hacia la participación ciudadana de mujeres y el movimiento feminista; la

sensibilización en género y la constante formación o capacitación en igualdad de género, pueden resultar en un *sinsentido* dada la escasa vinculación entre la subjetividad del servidor público y la objetividad de la organización.

Por otro lado, un riesgo evidente de la dimensión política de la transversalidad de género es la poca atención que adquiere la promoción de la participación de mujeres y sus movimientos en las políticas públicas. Como se ha visto, los espacios de participación en el marco de la política de igualdad de género pueden ser poco representativos de la pluralidad de voces e intereses de grupos y organizaciones de mujeres, y más que espacios de transparencia y rendición de cuentas, son órganos consultivos, donde se prioriza el *expertise* por encima de la representatividad política.

Aunado a esto, hace falta establecer herramientas institucionales para la vinculación y el continuo diálogo con el movimiento feminista y de mujeres. En este punto, es destacable la ausencia total del reconocimiento y promoción del papel y la labor del movimiento. Esto puede deberse a un intento por matizar las políticas de igualdad de género para hacerlas aceptables para el resto de los actores regulares (*strategical framing*), con especial relevancia de los tomadores de decisiones de los distintos órganos de la administración pública, en quienes finalmente recae la voluntad política para llevar a cabo procesos técnicos y políticos de transversalidad de género.

Además de esto, se hace preciso definir mecanismos para favorecer un esquema de toma de decisiones abajo-arriba. Pues si bien se cuenta con los Comités Ciudadanos en cada colonia, donde las mujeres pueden incidir en asuntos locales del barrio o el pueblo, hay temas trascendentales para las mujeres como la seguridad, la procuración de justicia, el empleo, etc., donde las decisiones son tomadas por los órganos centrales de la administración pública, como la Procuraduría General de Justicia, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Desarrollo Social, etc. y donde se carece de medios para la vinculación y participación directa de mujeres y el movimiento feminista.

En general, la falta de mecanismos institucionales de transparencia y rendición de cuentas de las Unidades de Igualdad de Género de cada ente público y del Instituto de las Mujeres para con los grupos y organizaciones de mujeres y feministas puede suponer dos riesgos. El primero es que no permite hacer llegar a las autoridades respectivas las exigencias, propuestas y perspectivas de las mujeres de distintas partes de la ciudad y con posturas diversas, afectando la cualidad democrática de las políticas públicas, y segundo, afecta la legitimidad política de las decisiones que se toman y las acciones que se implementan en el marco de cada política, lo que implica el aumento de inconformidades y tensión en la opinión pública en temas álgidos como la violencia contra las mujeres.

La desatención de mecanismos para la participación de mujeres y el movimiento feminista en las políticas públicas, que caracteriza al modelo de transversalidad de género de la Ciudad de México, limita la posibilidad de eliminar el sesgo de género de los procesos de toma de decisiones, dejando esta solo a las cuotas de mujeres que aseguradas por la paridad y al grupo de servidoras públicas expertas en género (de las Unidades de Igualdad Sustantiva y el Instituto de las Mujeres. Por esta razón, no es posible hablar de una transversalidad de género con un enfoque pleno de configuración de agenda.

Un último conflicto que se puede identificar en el diseño de la estrategia de transversalidad de género es su poca apertura a la interseccionalidad, lo cual se demuestra en los instrumentos técnicos como la desagregación y tratamiento de datos, así como en los políticos que, como se pudo notar, no contemplan variables de edad, nivel socioeconómico, preferencia sexual, identidad de género, lugar de procedencia, etc. Esto limita puede limitar la eficiencia y calidad de las políticas en su objetivo de transformar las estructuras sociales que amparan la desigualdad de género entre diversos grupos mujeres y hombres.

Con todo lo anterior sobre la mesa, es posible concluir que el modelo de transversalidad de género del Gobierno de la Ciudad de México tiene una tendencia burocrática en ambas dimensiones, tanto en la técnica, por la debilidad que muestran sus instrumentos para generar evidencia sobre los impactos diferenciados de las políticas sectoriales y sus procesos en mujeres y hombres, así como la poca orientación a la especialización técnica-analítica en género; como en la política, por expandir sus instrumentos políticos solo al ámbito de la administración pública, sin favorecer la participación ciudadana de mujeres en los espacios y procesos de toma de decisiones.

El modelo de la Ciudad de México se acerca más a un modelo integracionista de transversalidad de género, donde si bien existe cierto grado de horizontalidad para el desarrollo de acciones de igualdad de oportunidades, la perspectiva de género termina concibiéndose como un componente suplementario de las políticas regulares, más que como uno reconfigurador de los procesos de políticas y la toma de decisiones. Esto puede favorecer la visión sectorial de las políticas de igualdad de género, eximiendo de responsabilidades al conjunto de órganos de la administración pública de prevenir y atender la desigualdad de género de manera eficiente desde los diferentes dominios o subsistemas de políticas, con lo cual se minimiza la posibilidad de transformar la corriente principal (*mainstream*) de las políticas públicas.

Finalmente, es importante mencionar un punto sobre la especificidad e integralidad del diseño de estrategia de transversalidad de género, que además de representar un conflicto para la recolección y procesamiento de datos e información de esta investigación, implica también un gran riesgo para la propia

estrategia, en el sentido de que la falta de definición sus instrumentos y la ausencia de un mecanismo específico para su monitoreo y evaluación, puede afectar la implementación, pero también la rendición de cuentas de la estrategia. En esta misma línea, sobre su institucionalidad, la estrategia pende de programas de igualdad de género y no aparece precisada de forma integral en las leyes (o reglamentos) de la política de igualdad de género, donde si bien se incluyen definiciones y atribuciones para la coordinación entre órganos, no se detalla el conjunto de instrumentos de transversalidad, el grado de horizontalidad en políticas y actores, los enfoques o principios que han de atenderse, etc. Esta falta de integración ordenada y específica de la transversalidad a un instrumento normativo, puede afectar su permanencia, continuidad y estabilidad o la de algunos de sus instrumentos. En particular puede observarse el caso de las Unidades de Igualdad Sustantiva, cuya formalización deriva solo de Lineamientos y Acuerdos administrativos, pero no está inscrita en la Ley de Igualdad Sustantiva o, en su caso, la Ley Orgánica de la Administración Pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, S. (2001). Los feminismos latinoamericanos se globalizan: tendencias de los 90 y retos para el nuevo milenio. En S. Álvarez, E. Dagnino y A. Escobar (Coords.), *Política cultural, cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*. Bogotá, Colombia: ICANH.
- Alfama, E., y Alonso, A., (2015). Las políticas de género en la administración pública. Una introducción. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. España.
- Alfama, E., y Cruells, M. (2013). How can evaluation contribute to the Gender Mainstreaming strategy?, Ponencia presentada en el 3rd European Conference on Politics and Gender (ECPG), Barcelona.
- Alfama, E. (2015). Género poder y administraciones públicas: sobre la (im)posibilidad del cambio hacia una mayor igualdad.
- Alonso A. (2015). *Metodología para la transversalidad participativa*. Barcelona, España: Ayuntamiento de Barcelona.
- Asamblea General de Naciones Unidas (1995). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, FALTA
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1998). *Ley orgánica de la administración pública del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 29 de diciembre de 1998. Reforma del 18 de noviembre de 2015.
- _____ (2000). *Ley de desarrollo social para el Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 23 de mayo del 2000. Reforma del 13 de septiembre de 2011.
- _____ (2002a). *Ley orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 19 de diciembre de 2002. Reforma del 24 de junio de 2015.
- _____ (2002b). *Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 28 de febrero de 2002. Reforma publicada del 9 de agosto de 2013.
- _____ (2007). *Ley de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 15 de mayo de 2007. Reforma del 18 diciembre 2014.
- _____ (2008). *Ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 29 de enero de 2008. Reforma del 26 de noviembre de 2015.
- _____ (2009). *Ley de presupuesto y gasto eficiente de la Ciudad de México*. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 31 de diciembre de 2009. Reforma del 23 de febrero de 2018.

- Ayuntamiento de Barcelona (2019a). Información institucional y organizativa: Datos de la Plantilla. Portal electrónico del Ayuntamiento. Recuperado de <https://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/es/informacion-institucional-y-organizativa>
- _____ (2019a). Grupo político de gobierno. Recuperado de <https://ajuntament.barcelona.cat/es/>.
- Benschop, Y., y Verloo M., (2006), Sisyphus Sisters, Can gender mainstreaming escape the genderedness of organizations?. Lugar. Journal of Gender Studies.
- Booth, C., y Bennett, C. (2002), Gender Mainstreaming in the European Union: Towards a new conception and practice of equal opportunities? European Journal of Women's Studies 9 (4): 430-46
- Callerstig, A. (2014). Making equality work: ambiguities, conflicts and chance agents in the implementation of equality policies in public sector organisations. En Linköping Studies in Arts and Science, No. 607. Linköping, Suecia: Linköping University, Department of Thematic Studies – Gender Studies.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (1994). Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, Reforma del 27 de junio de 2014.
- _____ (2006). Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres. Diario Oficial de la Federación del 2 de agosto de 2006. Reforma del 14 de junio de 2006.
- _____ (2007). Ley General de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2007. Reforma del 13 de abril de 2018.
- Centromet (2018). Zona Metropolitana del Valle de México: quinta urbe más grande del mundo. Recuperado de <https://centromet.mx/zona-metropolitana-del-valle-de-mexico-quinta-urbe-mas-grande-del-mundo-un/>
- Cerva, Daniela (2010), “Cultura organizacional e institucionalización de las políticas de género en México: Notas para el debate”, Revista GénEros, época 2, año 16, núm. 6, septiembre 2009-febrero pp. 55-70.
- _____ (2013), Procesos de institucionalización de la perspectiva de género en el Estado: análisis desde la cultura organizacional. En Espacios de género, Adlaf Congreso Anual 2012, Fundación Friedrich Ebert.
- _____ (2017), Los espacios cuentan: prácticas y discursos en la administración, Revistac de Administración Pública No. 142, Volumen LII, No. 1, INAP, México. SI

Concejalía de Feminismos y LGBT (2016). Plan para la Justicia de Género. España: Ayuntamiento de Barcelona. Recuperado de https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/98743/1/pla_per_la_justicia_de_genere.pdf.pdf

Concejalía de Feminismos y LGBT y Gerencia de Recursos (2015). Medida de gobierno para la Transversalidad de género en el Ayuntamiento de Barcelona. Barcelona, España: Ayuntamiento de Barcelona. Recuperado de <https://ajuntament.barcelona.cat/dones/sites/default/files/documentacio/mesura-govern-transversalitat-genere-cat.pdf>

Congreso Constituyente (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 Última. Reforma del 29 de enero de 2016.

Consejo Municipal de Barcelona (2001). Normas reguladoras del consejo de las mujeres de Barcelona, Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona núm. 180, de 28 de julio de 2001.

_____ (2017). Reglamento de participación ciudadana. Publicado en Gaceta Municipal el 03 de enero de 2018. Barcelona, España: Ayuntamiento de Barcelona.

_____ (2019). Reglamento para la equidad de género en el Ayuntamiento de Barcelona. Publicado en la Gaceta Municipal el 5 de febrero de 2019. Barcelona, España: Ayuntamiento de Barcelona.

Contraloría General de la Ciudad de México (2016). Lineamientos para la implementación de Unidades de Igualdad Sustantiva. Gaceta Oficial de la Ciudad de México del 9 de noviembre de 2016.

Cortes Generales de España (1978). Constitución Española. Publicada en el Boletín Oficial del Estado de 29 de diciembre de 1978.

_____ (1985a). Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 80, de 3 de abril de 1985, última reforma del 4 de agosto de 2018.

_____ (1985b). Ley 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Publicada en el Boletín Oficial del Estado el 20 de junio de 1985.

_____ (2004). Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Boletín Oficial del Estado núm. 313, de 29 de diciembre de 2004

_____ (2003). Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

- Boletín Oficial del Estado núm. 246, de 14 de octubre de 2003.
- _____ (2007). Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, Boletín Oficial del Estado núm. 71, de 23 de marzo de 2007.
- Daly, M. (2005). *Gender Mainstreaming in theory and practice*. Social Politics.
- Departamento de Transversalidad de Género (2017a). Informe de Impacto de Género del presupuesto 2017. Análisis Preliminar. Barcelona, España: Ayuntamiento de Barcelona.
- _____ (2017b). Informe de impacto de género de los tributos y los precios públicos 2017 del Ayuntamiento de Barcelona,
- _____ (2018a). Informe de Impacto de Género del presupuesto 2018. Barcelona, España: Ayuntamiento de Barcelona.
- _____ (2018b). Informe de impacto de género de los precios públicos 2018 de equipamientos de distrito e instalaciones deportivas municipales,
- _____ (2018c) Informe de impacto de género de las ordenanzas fiscales 2018 del Ayuntamiento de Barcelona,
- _____ (2018d). Informe de impacto de género de los precios públicos 2018 de sectores.
- Díaz, M. (2015). La transversalidad de género. Valoraciones a partir de algunos documentos de las Naciones Unidas.
- Fraser N. (2009). Feminism, capitalism, and the cunning of History. *New Left Review*. Londres, n. 56, p. 97-117. mar./abr. 2009.
- García, E. (2011). Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming ¿De qué estamos hablando?, Marco Conceptual Proyecto Regional del PNUD. América Latina Género Gestión del Conocimiento para la Equidad de Género en Latinoamérica y El Caribe. Lugar: PNUD.
- _____ (S/F). Mainstreaming de género: enfoques aplicados en América Latina y el Caribe. Nota metodológica N°3 del proyecto. Superando obstáculos para la transversalidad de Género en América Latina y el Caribe. Área de Género del Centro Regional del PNUD. Lugar.
- Guzmán, V., y Montaña S. (2012), Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010). Serie Mujer y Desarrollo, CEPAL. Santiago, Chile: Organización de las Naciones Unidas.
- Inchaustegui, T. y Ugalde, Y. (2004). Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género. Observatorio ciudadano de políticas de la niñez, adolescencia y familia. México.
- _____ (2006). La transversalidad del género en el aparato público mexicano: reflexiones desde la experiencia, en Barquet, Mercedes (coordinadora), Avances de la perspectiva de género

en las acciones legislativas, Comisión de Equidad y Género, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, México, 2006

Instituto Nacional de Estadística (2019). Barcelona: población por municipios y sexo. España. Recuperado de <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2861>

Instituto de la Mujer (2013), Guía de aplicación práctica, para la elaboración de Informes de Impacto de Género de las disposiciones normativas que elabore el gobierno, de acuerdo a la ley 30/2003. España: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Instituto de las Mujeres (2013). Programa general de igualdad de oportunidades y no discriminación hacia las mujeres de la Ciudad de México. Ciudad de México.

Jahan, R. (1996). The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development. Vol. 35, No. 4, Papers and Proceedings PART II Twelfth Annual General Meeting of the Pakistan Society of Development Economists Islamabad. Pp. 825-834.

Jefatura de Gobierno (2013). Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 11 de Septiembre de 2013

_____ (2015). Programa Especial de igualdad de oportunidades y no discriminación hacia las mujeres de la Ciudad de México 2015-2018. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 25 de noviembre de 2015.

_____ (2017). Acuerdo mediante el cual se dan a conocer los criterios para la evaluación de competencias profesionales y ocupación de puestos que integran las Unidades de Igualdad Sustantiva en los órganos de la administración pública de la Ciudad de México. Gaceta Oficial de la Ciudad de México del 29 de agosto de 2017.

Lombardo, E. (2003), El mainstreaming. La aplicación de la transversalidad en la Europea. Revista de derecho comunitario. Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Pp. 6-11. R

Lombardo, Emanuela, Petra Mier y Mieke Verloo (2017), Policymaking from a Gender+ equality perspective, Journal of Women Politics & Policy.

Mazzini, Mariana, Ana Paula Rodriguez y Marta Ferreira (2018), Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil, Revista do Serviço Público. Brasil.

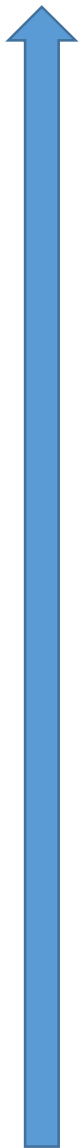
Parlamento de Cataluña (1998). Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona. Boletín Oficial del Estado núm. 28, de 2 de febrero de 1999. Última modificación del 30 de diciembre de 2014.

- _____ (2001), Ley 4/2001, de 9 de abril, de modificación del apartado 2 del artículo 63 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña. Boletín Oficial del Estado núm. 112, de 10 de mayo de 2001, pp. 16932-16933.
- _____ (2006). Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Boletín Oficial del Estado núm. 172, del 20 de julio de 2006. Última modificación del 17 de julio de 2010.
- _____ (2015), Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, Boletín Oficial del Estado Num 216, martes 8 de septiembre de 2015.
- _____ (2008), Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista, Boletín Oficial del Estado 131, Viernes 30 de mayo de 2008.
- Rees, T. (1998). *Mainstreaming Equality in the European Union: Education, Training and Labour Market Policies*. Londres: Routledge.
- Serra, Albert (2006), *La gestión transversal. Expectativas y resultados*, Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, n. 32., CLAD, 2006.
- Squires, Judith (2005), *Is mainstreaming transformative? Theorizing mainstreaming in the context of diversity and deliberation*, *Social Politics*.
- Universidad de Barcelona (s/f), *El marco legislativo comunitario en materia de igualdad de oportunidades*. Recuperado de <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/europa/introduccion/marcolegislativo.htm>
- Verloo, Mieke (2001), “Another velvet revolution?: gender mainstreaming and the politics of implementation”, *Institut für die Wissenschaften vom Menschen*, Viena.
- _____ (2002), *The development of gender mainstreaming as a political concept for Europe*.
- _____ (2003). *Reflections on the concept and practice of the Council of Europe approach to gender mainstreaming*. Artículo presentado a ESRC Gender Mainstreaming Seminar, Universidad de Leeds, Reino Unido.
- _____ (2005), *Displacement and Empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming*.
- Walby (2005), *Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice*, *Social Politics*, Volumen 12, 3. pp. 321–343.

ANEXO 1

MAPEO DE PROBLEMAS Y OBJETIVOS DEL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA DE TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO DE BARCELONA 2015-2019

Problemáticas identificadas en el mandato de transversalidad de género de Barcelona

	Consecuencias	<p>No se transforma realmente la desigualdad. Impactos negativos para el “buen gobierno” en términos de equidad de género Políticas públicas de mala calidad. No hay una administración inclusiva ni democrática. Se reproducen las desigualdades de género. No se atienden la desigualdad de género en una sociedad democrática. No se trata de raíz la desigualdad ni los obstáculos estructurales.</p>	<p>No se incide en las estructuras que producen la desigualdad entre mujeres y hombres. No se garantiza la igualdad de género. P.8 No se da respuesta a desigualdades de género en relación al racismo, clasismo, LGTBIfobia y otros sistemas de opresión.</p>
	Problemática central	<p>La perspectiva de género no se integra en todas las dimensiones y niveles de la política. La perspectiva de género no se integra en el funcionamiento y la organización de todo el Ayuntamiento. El género no configura un elemento de carácter estructural que modifica integralmente la política y la administración pública. La igualdad de género no es una prioridad transversal a todas las políticas municipales. No se incorpora la igualdad de género en todos los ámbitos y dimensiones de la política local. Procesos de políticas y rutinas, así como las prácticas y la cultura de la organización pública no integran la igualdad como requisito. Limitaciones de los enfoques tradicionales de políticas para la igualdad de género. Procesos institucionales de producción de políticas contienen sesgos de género que invisibilizan necesidades de mujeres. Las políticas de igualdad de trato sólo tienden a quedarse en la legislación y las políticas de acción afirmativa si bien remueven obstáculos y desventajas que encuentran las mujeres, mediante actuaciones compensatorias y empoderadoras se han desarrollado como un ámbito sectorial de intervención. No hay realmente una filosofía de gobierno orientada a la ciudadanía. Se entiende el buen gobierno sólo desde las dimensiones de eficacia y eficiencia.</p>	<p>No se transversaliza el principio de igualdad de género en todas las políticas públicas. Procesos políticos sin la perspectiva de igualdad de género. Las políticas a cargo de los actores normalmente involucrados no incluyen perspectiva de igualdad de género en todos los niveles y en todas las etapas de las políticas. Estructuras que producen la desigualdad entre mujeres y hombres y entre las mismas mujeres se mantienen presentes en la estructura y funcionamiento del Ayuntamiento. Conceptos de igualdad de las políticas no consideran las diferencias de mujeres y hombres en la sociedad y en las aspiraciones y necesidades de cada uno de ellos y ellas.</p>

MEDIDA DE GOBIERNO
TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO 2015 y
PLAN DE JUSTICIA DE GÉNERO 2016-2019

REGLAMENTO PARA LA
IGUALDAD DE GÉNERO

Objetivos identificados en el mandato de transversalidad de género de Barcelona



Fines

Propósitos
(en las políticas y la administración pública)

Consolidar una sociedad democrática.
 Combatir las desigualdades de género.
 Empoderar a las mujeres de Barcelona.
 Transformar la ciudad desde una perspectiva feminista.
 Contar con una administración inclusiva y democrática.
 Aumentar la capacidad de respuesta a las necesidades e intereses de toda la ciudadanía en su diversidad.
 Impedir la reproducción desigualdades sociales.
 Visibilizar las necesidades de mujeres.
 Transformación de raíz la desigualdad de género.
 Cambio institucional sistemático hacia un buen gobierno en términos de igualdad de género.

Hacer frente a las estructuras que producen la desigualdad entre mujeres y hombres.
 Garantizar la igualdad de género.
 Transformar la realidad y permitir a las mujeres y hombres desarrollar sus capacidades y desligarse de las limitaciones impuestas por los roles tradicionales.
 Dar respuesta a desigualdades de género en relación al racismo, clasismo, *lgtbifòbia* y otros sistemas de opresión.
 Construir una ciudad más justa y democrática; donde las mujeres y los hombres a lo largo de todo el ciclo vital, y atendiendo a la diversidad que nos configura, estemos en posición de igualdad en la vida cultural, social, económica y política.

Volver la igualdad de género prioridad transversal a todas las políticas municipales.
 Integración e implantación de la perspectiva de género en el funcionamiento y la organización de todas las áreas y distritos, no sólo la Concejalía de Feminismos y LGTBI y los órganos que dependen de ella.
 Transformación de las prácticas y la cultura de las organizaciones públicas.
 La reorganización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de forma que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas”.
 Complementar las estrategias de igualdad de trato y acción afirmativa entendida desde el ámbito sectorial.
 Garantizar que procesos institucionales de producción de políticas públicas no contienen sesgos de género que invisibilizan las necesidades de las mujeres y por tanto reproducen las desigualdades sociales.
 Hacer de la igualdad de género un elemento de índole estructural que modifique integralmente las políticas y la administración públicas.

Transversalizar el principio de igualdad de género en todas las políticas públicas.
 Organizar, reorganizar, mejorar, el desarrollar y la evaluar los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, en todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas del Ayuntamiento.
 La incorporación de la igualdad de género no sólo en términos de la igualdad de jure sino también de facto, la adopción de una variedad de actuaciones, desde la igualdad de oportunidades a las acciones positivas, y otros instrumentos.
 Incorporación de la perspectiva de género en la organización interna, la planificación y la ejecución de los servicios y actividades que ofrecen tanto el Ayuntamiento como las entidades vinculadas a él.
 Identificar y prever repercusiones diferenciadas de las políticas sobre los hombres y las mujeres.
 Incluir las aportaciones que las mujeres y los movimientos feministas de la ciudad han realizado en las últimas décadas, y que hoy en día siguen reivindicando con fuerza y convicción.
 Una estrategia basada en los siguientes principios en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas:

- el principio de igualdad real y efectiva y no discriminación directa e indirecta por razón de sexo y acción positiva;
- el principio de equidad de género, entendido como la distribución justa los derechos, los beneficios, las obligaciones, las oportunidades y los recursos sobre la base del reconocimiento y el respeto de la diferencia entre mujeres y hombres en la sociedad;
- el principio de interseccionalidad, entendida como la eliminación de la discriminación múltiple, basada en desigualdades múltiples debidas al cruce entre varios ejes -el sexismo, el racismo, la explotación de clase, la *LGTBIfòbia*, la discriminación por razón de edad, la discapacidad, el estado de salud y otros sistemas de opresión.

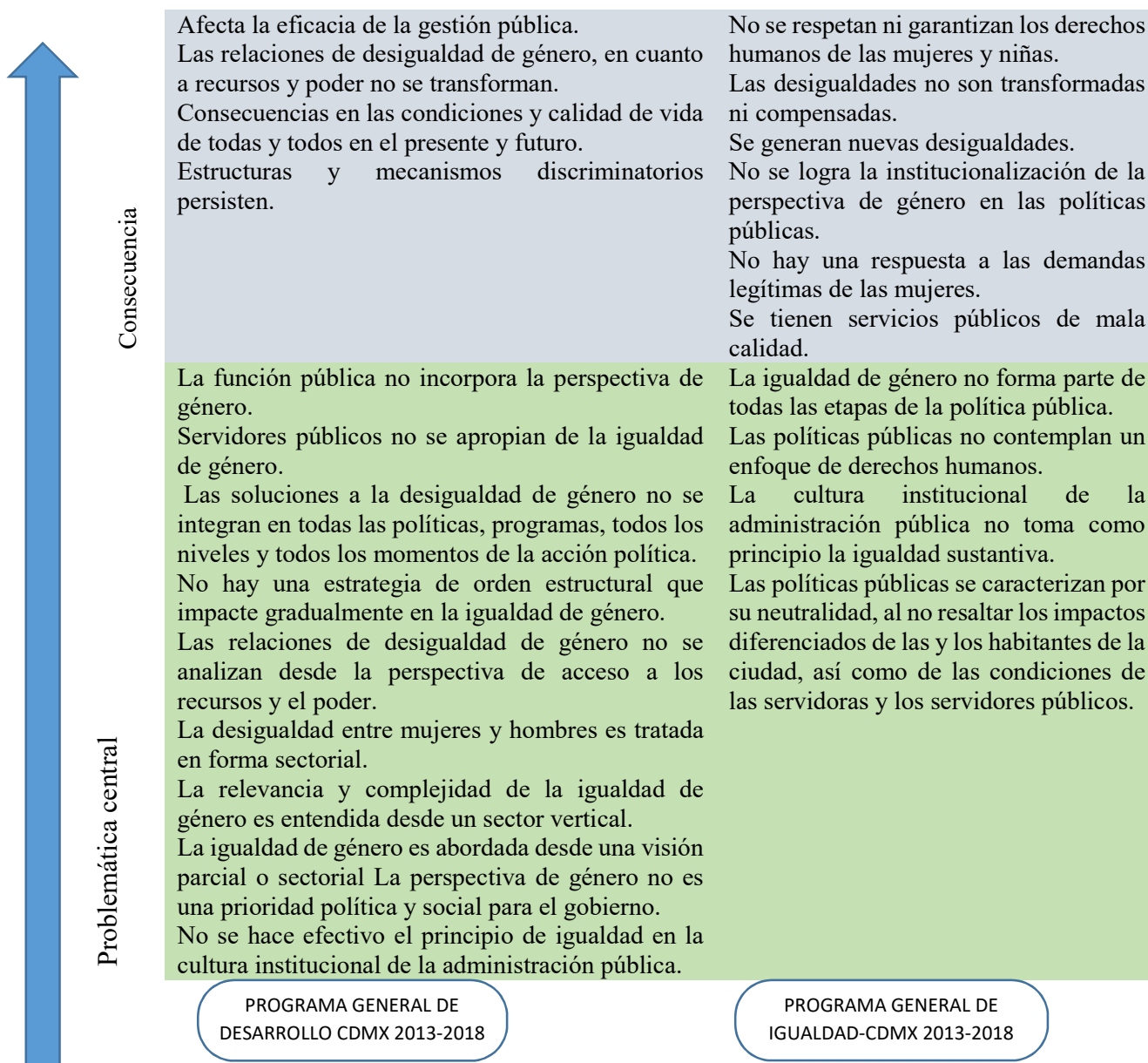
MEDIDA DE GOBIERNO
 TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO 2015 y
 PLAN DE JUSTICIA DE GÉNERO 2016-2019

REGLAMENTO PARA LA
 IGUALDAD DE GÉNERO

ANEXO 2

MAPEO DE PROBLEMAS Y OBJETIVOS DEL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA DE TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Problemáticas identificadas en el mandato de transversalidad de género de la estrategia de la Ciudad de México



Problemáticas identificadas en el mandato de transversalidad de género de la Ciudad de México

