



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES

LOS FEMINISMOS DE ESTADO Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA
IGUALDAD DE GÉNERO EN MÉXICO: VEINTE AÑOS DE POLÍTICA
NACIONAL DE IGUALDAD
Del escritorio al territorio

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
(OPCIÓN SOCIOLOGÍA)

PRESENTA:

MARTA CLARA FERREYRA BELTRÁN

Dra. Marta Lamas Encabo

Centro de Investigaciones y Estudios de Género

Dra. Alethia Fernández de la Reguera Ahedo

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Dr. Pablo Armando González Ulloa

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

CIUDAD UNIVERSITARIA

NOVIEMBRE 2023



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.

Agradecimientos

La ingratitud tiene una sombra muy larga sobre todo en estos momentos, y por ello haré, en primer lugar, un reconocimiento generalizado a todas las personas que estuvieron cerca estos años y con quienes debatí alguna de las tesis principales de esta investigación. Gracias.

En este agradecimiento incluyo:

A mis colegas de la clase del Posgrado de FCPyS, y especialmente, a mi querido y admirado profesor del Seminario de tesis, el Dr. Germán Pérez Fernández del Castillo, en quien encontré el guía, tutor e interlocutor ideal y generoso que todo alumno necesita para llegar a su meta. Ojalá muchos tengan mi suerte.

A la Dra. Alethia Fernández de la Reguera, con mi cariño y admiración, por su ayuda y generosidad. A la Dra. Marisa Belausteguigoitia, por su lectura comprometida, feminista y siempre política, y al Dr. Pablo González por sus oportunas aportaciones desde su mirada más formal de la política.

A mi amigo y colega, Mtro. Carlos Andrés Pérez, con quien he debatido, compartido y trabajado muchas de las ideas que fui desarrollando a lo largo de estos años y que hoy ocupan un lugar en estas páginas. Carlos comparte conmigo la experiencia de un servicio público vivido como vocación y como profesión y ha sido testigo del tremendo esfuerzo metodológico que me significó ser, como diría Bourdieu, a la vez, sujeto y objeto, la que actúa y la que, de alguna manera, se mira actuar.

A la Coordinación del Posgrado de la Facultad y a quienes, desde Servicios Escolares, nos ayudan y asisten, porque hacen amable un camino que de otra manera podría asustarnos como un laberinto. Siempre encontré cuidado y respeto de su parte. Por todo ello, gracias.

A Ulises Ortega, por el amor, el respaldo, el acompañamiento, y nuestro valioso tiempo en común.

A mi hija Constanza y a mis nietos Gaspar y Delia porque, aún a la distancia, son, sin lugar a dudas, la parte más sólida de quien soy.

Dos años de esta tesis fueron escritos durante la pandemia. Fue complicado pensar con confianza en el futuro y seguir escribiendo. No puedo dejar mencionar ese contexto porque muchas de las reflexiones y emociones que están en estas páginas nacieron en tiempos de dolor e incertidumbre.

Muchas, muchas gracias.

Octubre 2023

A Marta Lamas

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	5
<i>Preguntas de investigación</i>	7
<i>Mi relación y posicionamiento para con la investigación</i>	7
<i>Pertinencia de la investigación</i>	8
<i>Ruta metodológica</i>	9
<i>Estructura de la tesis</i>	14
<i>Capítulo I</i>	18
<i>El camino de la institucionalización: relación crítica de los Programas Nacionales de Igualdad (2001-2018)</i>	18
<i>1.1. La IV Conferencia de Naciones Unidas y los Programas Nacionales de Igualdad (2001-2018)</i>	19
1.1.1. Vicente Fox: programa de igualdad 2001-2006	25
Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación para las Mujeres 2001-2006 (Proequidad)	36
Objetivo general	36
Objetivos específicos	36
1.1.2. Felipe Calderón 2006-2012: Programa de igualdad 2008-2012	41
Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012	46
Objetivos.....	47
1.1.3. Enrique Peña Nieto: Programa de igualdad 2013-2018	52
Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y la No Discriminación contra las Mujeres (Proigualdad) 2013-2018	57
Objetivos.....	57
<i>1.2. Política Pública Feminista: traducir los conceptos feministas en instrumentos de planeación</i>	60
1.2.1. Intereses prácticos y estratégicos	60
1.2.2. Necesidades prácticas y estratégicas	62
<i>1.3. El concepto de transversalización (gender mainstreaming)</i>	63
1.3.1. Definición de la incorporación de la perspectiva de género	64
<i>1.4. Algunas conclusiones</i>	67
<i>Capítulo II</i>	73
<i>Cerrar brechas de género: entre la norma y la utopía</i>	73

2.1. La incidencia de los Programas Nacionales de Igualdad entre 2001 y 2018 en el cierre de las brechas de desigualdad.....	75
2.1.1. Principales brechas de desigualdad identificadas en los diagnósticos y su evolución ...	84
2.1.1.1. Paridad	85
2.1.1.2. Mortalidad materna.....	88
2.1.1.3. Embarazo en adolescentes	91
2.1.1.4. Violencia contra las mujeres	94
2.1.1.5. Rezago educativo	96
2.1.2. Sobre el diagnóstico de la estrategia presupuestaria para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del CONEVAL	101
2.2. Algunas conclusiones	103
Capítulo III.....	105
La Política Nacional de Igualdad	105
3.1. Contexto político y normativo en el que se inserta el Proigualdad 2020-2024.....	106
3.1.1. Ponerse de acuerdo entre feministas.....	108
3.1.2. Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024: ¿hay margen para el cambio?	117
3.1.2.1. La consulta como estrategia de escucha activa	121
3.1.2.2. La disputa del espacio de la política: el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	129
3.2. Proceso de diseño y elaboración del Proigualdad	137
3.2.1. Marco conceptual feminista	138
3.2.2. Lo que nos inspiró: el caso de las Conferencias Nacionales de las Mujeres de Brasil ..	144
3.2.3. Cómo se organizaron las Conferencias Nacionales Para las Mujeres en Brasil	146
3.2.4. Despatriarcalizar, ¿es un dilema realista?.....	150
3.2.5. Algo más de la metodología de las CNPM.....	153
3.3. Finalmente, los foros.....	154
3.3.1. El diseño de los foros de consulta para el Proigualdad 2019-2020 en México	154
3.4. Algunas conclusiones	159
Capítulo IV	161
Pensar desde otro lugar: una nueva política pública feminista	161
4.1. El encargo y mi posición en el campo.....	161
4.1.1. La planeación de los foros: ¿cómo hacer política pública feminista desde una institución del Estado?.....	164
4.2. Los Foros “Mujeres en el centro de la transformación”: seis mesas, ciento cincuenta mujeres, treinta y dos veces.....	165
4.3. Algunas conclusiones	173

Capítulo V	178
Hallazgos: ¿cambiar algo para que nada cambie?.....	178
5.1. Los problemas de fondo en materia de diseño y ejecución de la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres	178
5.1.1. Discrecionalidad de los agentes de la política para el diseño y operación de las políticas de igualdad	180
5.1.2. El desafío de diseñar políticas públicas con perspectiva de género.....	181
5.1.3. Los espacios complejos de negociación interinstitucional para la construcción del Proigualdad 2020-2024	187
5.2. Una política de Estado de Igualdad: ser o no ser.....	190
5.2.1. Una política nacional desarticulada dificulta el logro de la igualdad de género.....	193
5.2.2. Diseño programático y presupuestal dispersos.....	194
5.2.3. Normatividad sin fuerza coercitiva.....	198
5.3. Otros hallazgos.....	200
5.3.1. Obstáculos subjetivos: entre las dinámicas gubernamentales y las dinámicas subjetivas	201
5.3.2. Obstáculos políticos: relaciones entre agentes de la política pública	206
5.3.3. Obstáculos estructurales: andamiaje para la igualdad de género	208
Capítulo VI	213
Conclusiones	213
ANEXOS.....	230
Anexo 1. Acta de la cuarta sesión extraordinaria 2018 de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres.....	230
Anexo 2. Acta de la primera sesión ordinaria 2019 de la Junta de Gobierno de INMUJERES.....	239
Anexo 3. Exposición de motivos de la Dra. Nadine Gasman Zylberman.....	259
Anexo 4. Carpeta metodológica para las instancias de las mujeres en las entidades federativas, documentos de trabajo Inmujeres, 2019	267
Anexo 5. Tabla de la ruta del Proigualdad.....	286
Anexo 6. No. Circular SPF/INMUJERES/001/2022	298
Anexo 7. SEMARNAT PEF 2019 (Anexo 13)	300
REFERENCIAS.....	302

Introducción

A partir de la IV Conferencia de Beijing en 1995, el Estado mexicano debió comprometerse a realizar ajustes normativos e institucionales en aras de alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, condición indispensable para hablar de democracia. En este contexto, la lenta pero sostenida transversalización de la perspectiva de género y la incursión de mujeres feministas en las instituciones ha sumado a dicho proyecto. Si bien las buenas intenciones no han sido pocas y existen avances destacables, no se puede afirmar que la institucionalización de género en el aparato estatal sea un logro completado, menos aún cuando problemas como la violencia o la precariedad siguen siendo la realidad cotidiana de miles de mujeres en México.

Para el caso mexicano, los Programas Nacionales para la Igualdad entre mujeres y hombres (Proigualdad) surgen como una vía en que, desde las políticas de Estado, se intenta reducir las brechas de desigualdad entre estos dos grupos poblacionales. Sin embargo, resulta vital problematizar, por ejemplo, cómo es que estos programas han entendido e incorporado la perspectiva de género, o cómo han abordado –si es que lo han hecho– las distintas condiciones de desigualdad que atraviesan las vidas de las mujeres y que se traducen en efectos diferenciados en sus realidades materiales y subjetivas, haciendo de las mujeres un grupo que, si bien comparte una historia de opresión, al mismo tiempo es dinámico, diverso y heterogéneo.

De igual forma, no basta con dar por sentado que la voluntad política es suficiente para alcanzar las transformaciones necesarias en pos de la igualdad si antes no hemos cuestionado cómo ha de ser esa voluntad, desde dónde se posiciona, qué entiende por problemática pública y cómo construye al sujeto interlocutor(a) que será el centro de su política. En ese sentido, un proyecto de Estado que coloque al género como asunto central en la discusión por la igualdad exige, como refiere bell hooks (2000), que los márgenes se acerquen al centro, es decir, que las

transformaciones adquieran carácter estructural de modo que no solo se ejecuten acciones temporales o se cambie la retórica política, sino que se transforme el paradigma de lo que implica la política pública.

Estas y otras inquietudes han acompañado mi carrera como activista en un momento y servidora pública en otro. Me han llevado, por ejemplo, a preguntarme sobre cómo suman y restan los marcos normativos en materia de igualdad de género en México, o acerca de cómo se distribuyen las responsabilidades al interior del aparato estatal. En el caso del Instituto Nacional de las Mujeres, como analizaré más adelante, he atestiguado que resulta desproporcionada la responsabilidad depositada en esta institución para resolver un problema tan amplio y transversal como lo es la desigualdad por género.

No obstante, ante el desafío, la acción. La lucha por construir condiciones de igualdad y justicia para las mujeres han gestado esfuerzos importantes por institucionalizar la perspectiva tanto de género como feminista. Por supuesto, las disputas por el espacio, por la voz y los intereses han acompañado estas luchas. Como refiere Lechner (1984), la política acontece en la interrelación de poder entre los agentes de la política pública, entre sus negociaciones, interacciones y acuerdos, entre otras variables.

Replicar las estrategias de escucha activa de las Conferencias Nacionales de Mujeres en Brasil, de los foros de consulta para el diseño del Proigualdad y, posteriormente, participar en su diseño, me permitió experimentar las tensiones entre la claridad, las necesidades y la fuerza de las demandas de las mujeres en los territorios, así como los retos, obstáculos y debilidades del aparato estatal. A la par, fui profundizando en las inquietudes de mi quehacer como funcionaria: ¿cómo construir políticas públicas en materia de igualdad entre mujeres y hombres desde una perspectiva feminista, misma que opera al margen y navega contra corriente del paradigma patriarcal del Estado? ¿Cómo construir consensos frente a las distintas realidades y necesidades? ¿Es posible exigir al funcionariado público un

cambio de paradigma que, entre otras cosas, les interpele a reflexionar sobre su lugar de enunciación y acción?

Preguntas de investigación

Como he adelantado entre líneas, contar con un marco normativo que transversalice la perspectiva de género no nos dice mucho sobre cómo cada administración, cada institución o cada funcionario(a), la interpretará y pondrá en ejecución. En ese sentido, y desde mi experiencia en el tema, diversas interrogantes delinearon mis intereses en la investigación de este fenómeno:

1. ¿Cómo hacer política pública feminista desde una institución del Estado que forma parte del engranaje del sistema patriarcal?
2. ¿Cómo se escucha y desde dónde a las mujeres sujeto de este programa?
3. En consecuencia de lo anterior, ¿cómo formular a la población objetivo de una política pública como sujeto activo que no solo enuncia su necesidad, sino que participa en la formulación de la respuesta que dará el Estado?
4. ¿Cuáles son los retos para este cambio de paradigma, qué pasos se han dado y qué aprendizajes se han acumulado?

Mi relación y posicionamiento para con la investigación

Me desarrollé en esta investigación bajo el supuesto de que el conocimiento es construido siempre desde un lugar, desde una posición. Una herramienta metodológica fundamental para dar cuenta de ese lugar es la reflexividad. Para feministas como Moore y Haraway, o autores como Bourdieu, la reflexividad implica la toma de conciencia de una misma en el entramado social. Para el caso de la investigación interpela a quien investiga a reconocer sus motivaciones e intereses, sus obstáculos subjetivos, así como sus contextos de producción. Implica pues, problematizar el pensar, el hacer y el decir de nuestro ser investigadoras(es).

Mi ser funcionaria pública y estudiante de doctorado me implicaba al menos un doble proceso reflexivo. Digo “al menos” porque se sumaban otras condiciones como mi ser feminista o como cuando me pregunté quién era yo para participar en el Proigualdad, desde qué perspectiva lo haría, o hasta qué punto era válido que como mujer argentina que vivió en España realizara investigaciones feministas en México.

Comprendí que no existe escisión entre mis posiciones. La investigación me implicó transitar entre ellas y entender mi experiencia directa con el objeto de estudio como una vía –entre otras posibles– de comprensión del fenómeno y de conocimiento. Al mismo tiempo, y sin preverlo, operó como posibilidad para asir las distintas posiciones que operan en mi ser funcionaria pública. Son vaivenes que me interpellaron desde el inicio de esta investigación y que atraviesan las líneas de este texto.

Pertinencia de la investigación

En lo que va del siglo XXI, los Proigualdad en México han evolucionado paulatinamente sin que se haya alcanzado aún la meta de la igualdad entre mujeres y hombres. No obstante, destaca que el Proigualdad 2020-2024 explicita un interés por institucionalizar tanto la perspectiva de género, como el feminismo en la vida pública del país, esto con el propósito de incidir de manera significativa en la vida de las mujeres mexicanas. Pero ¿cómo cristalizar este interés dentro de una estructura patriarcal? ¿Cómo hacer política pública desde otro lugar, con otras preguntas de partida, en un contexto que cambia tan lentamente?

Consciente de que la igualdad entre mujeres y hombres aún está pendiente en México, resulta pertinente investigar las condiciones que giran alrededor del diseño y ejecución de los Proigualdad, así como analizar la relevancia de estrategias de escucha activa que son congruentes con el feminismo que se pretende logre

permea –y corroer– la política pública. Resulta interesante también comprender cómo se construyen estos procesos desde la colectividad, entre tensiones, alianzas, (des)acuerdos e intereses diversos.

Escenarios que muchas veces nos llevaron a cuestionarnos sobre la viabilidad de nuestras aspiraciones, también representan una oportunidad para sistematizar debilidades y aprendizajes que permitan abonar a la construcción de una agenda que perdure en el tiempo y sea capaz de responder a las necesidades de las mujeres mexicanas en el mar de su diversidad y un contexto que no necesariamente avanza al mismo ritmo que nuestras aspiraciones.

Ruta metodológica

La reflexión y las preguntas que acompañan esta investigación se me fueron presentando, no solo en mi quehacer como funcionaria, sino también en mis años como profesora de la asignatura de Política pública con perspectiva de género que imparto en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, explicando a mis alumnos qué es eso del género y por qué es una categoría relevante para la política pública como instrumento para solucionar problemas públicos, cambiar el lugar desde donde se hacen las preguntas y se definen estos problemas. Al hablar en clase la diferencia entre hacer políticas del “margen en el margen” o pretender hacer políticas para “mover el margen hacia el centro”, iba tratando de responder mis propias angustias y dificultades como funcionaria pública, a la vez que redactaba, en mis primeros borradores y cuadernos de campo, las columnas que sostienen este trabajo.

Lo primero que tuve que hacer fue conocer el marco normativo completo en materia de igualdad nacional e internacional. Poder navegar entre artículos, decretos, leyes, acuerdos; entender la evolución de los Programas Nacionales de Igualdad, entender los contextos y valorar el avance progresista aunque los textos parecieran más bien conservadores. Explicarme las decisiones políticas en función de

contextos que nada tenían que ver con el avance de las mujeres, su bienestar o sus derechos. El corpus normativo en materia de igualdad de género y no discriminación en México es amplísimo, quizás de los más avanzados y extensos de la región latinoamericana. Ha sido ejemplo y faro de otros países, aunque la igualdad sustantiva esté resultando tan difícil de construir. Todo este trabajo implicó también lecturas analíticas y algunas pocas lecturas críticas sobre este proceso de la construcción de la Política Nacional de Igualdad, que es tan grande en aspiraciones y tan poco clara en las maneras para implementarla, más allá de lo que se señala en la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Al mismo tiempo se superpusieron en mí varios papeles: mi visión académica y la mirada de la funcionaria pública convencida, por mi ética de izquierda y feminista, de que siempre hay una utopía esperándonos en alguna parte, siempre hay una manera de hacer mejor las cosas, entendiendo el momento histórico, el privilegio de estar en un lugar de incidencia política y la responsabilidad que eso conlleva. Estar atenta a estas confusiones, no soltar nunca la mirada crítica ante mi labor, ser capaz de distanciarme al tiempo que, como aprendí de Moore y Bourdieu, haya que sumergirse en una misma para poder entender al otro, a la otra.

Metodológicamente, lo más difícil fue romper con el encandilamiento que me produjeron la realidad, las mujeres y niñas del territorio mexicano y el hecho de tener en las manos la oportunidad de contribuir al diseño de ese extraordinario instrumento de la política pública que es el Programa Nacional de Igualdad. Me sentía enamorada de lo que estaba haciendo, conmovida, a veces hasta las lágrimas, por las voces, los rostros, las marcas de las mujeres que conocimos y escuchamos a lo largo y ancho del país. Cuando la presidenta de Inmujeres y yo regresábamos de viaje tras los foros de consulta, contábamos lo que estábamos viviendo al personal del instituto que se había quedado en la Ciudad de México. Recuerdo momentos de muchísima emoción y me oigo diciendo “no es posible hacer esto sin amor”. La intervención del Dr. Germán Pérez en su Seminario de titulación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM fue

determinante para lograr desapegarme y tomar la distancia justa y crítica, y así ser capaz de hacer el trabajo de socióloga feminista que se esperaba de mí.

Sabía que detrás de las leyes y normas y de todas las reglas; detrás de los *habitus* que regulan el orden al interior de la función pública, había un mundo de subjetividades que estaban conviviendo con el mundo material-objetivo y que yo trataría de desentrañar. No tanto por saciar una curiosidad académica, como para pensar si otra manera de relacionarse con los problemas públicos es posible. Las preguntas se agolpaban y así elaboré mi primer protocolo de investigación: preguntas y más preguntas que no imaginaba ser capaz de responder.

Tuve que trabajar con mi equipo de Inmujeres en el diseño de los foros y en pensar una metodología suficientemente feminista para considerar a las mujeres y jóvenes que en ellos participaron, como sujetos (sujetas) con agencia, capaces no solo de hablar de sus (inmensos) problemas cotidianos, sino de su capacidad de hacerles frente, de sobrellevarlos. Una metodología que no abrumara sus iniciativas, que no estuviera invadida por palabras del mundo de la tecnocracia tan activa en los años noventa del siglo pasado, que dejara fluir, que nos permitiera oír, leer (fuera a través de texto, de dibujos o palabras) lo que las mujeres de este país esperan del Estado. Porque teníamos que poder sistematizar toda esa vida, esas propuestas, esa rabia, esa frustración, y convertirla en acciones de política pública.

En esos meses entendimos algo que ha sido la clave de mi trabajo como funcionaria pública pero también, alimento para la utopía que convive con mi formación de izquierda y feminista: las mujeres avanzan, no esperan a que el Estado solucione sus problemas o tragedias; tampoco esperan satisfaga el hambre de sus hijos, ni la falta de acceso a la salud o a medicamentos, la carga de cuidados, su pobreza de tiempo, o la violencia presente en diferentes lugares a todas horas del día.¹ Las mujeres de México resuelven solas, y como pueden, sus dificultades; dan respuesta

¹ “Me levanto y me acuesto sintiendo miedo. Salgo al mercado, camino, cruzo las calles y tengo miedo. Tengo miedo cuando duermo y cuando despierto.” Esto nos decía Sole, una de las mujeres en el foro de Zacatecas, el 30 de agosto de 2019.

a sus necesidades prácticas haciendo uso de sus habilidades, de la fuerza del colectivo, de sus redes. Comprender esto consolidó aún más mi convicción de que es el Estado el que debe estar a la altura de lo que las mujeres y niñas necesitan para vivir en paz y libres. Al mismo tiempo, vivir día con día la rigidez del aparato burocrático, la cantidad de oficios e instrucciones y firmas y rúbricas que son necesarias para mover una simple pieza me hizo sospechar, y luego comprender, que por mucho que diseñáramos un excelente programa de Igualdad sería muy poco probable que lográramos mejorar sustantivamente la calidad de vida de las mujeres.

Estas reflexiones son parte de las notas que tomé en mi Diario de campo. Comencé a escribirlo el 5 de agosto de 2019 en el vuelo que nos llevó a Oaxaca al primer foro “Mujeres al centro de la transformación” y terminé el 22 de noviembre del mismo año, después del foro nacional que tuvo lugar en la Ciudad de México. Tomé notas de lo que sucedía, de lo que temía, de lo que escuchaba y veía, pero también de lo que yo iba sintiendo y pensando, no solo mientras estaba de viaje sino en los (pocos) espacios de tiempo que pasaba en mi oficina haciendo la revisión, enterándome de los problemas, logísticos la mayoría, que surgían en la organización de los foros que se sucedían a una rapidez increíble. Alrededor de los 32 foros estatales y uno nacional, elaboré un listado de ocho temas sobre los que quería poder comparar las observaciones y cuyos resultados presento en el capítulo IV.

Al tiempo que esto avanzaba fui revisando el estado del arte sobre temas tan relevantes para esta tesis como la transversalización de la perspectiva de género, la institucionalización, las políticas públicas de género más exitosas y una pregunta que surgió y que alimenta el capítulo II: ¿es suficiente una política transversal de género o seguimos necesitando programas específicos para cerrar las brechas de desigualdad? Paulatinamente, se presentaron ante mí las primeras señales críticas sobre la estrategia del *gender mainstreaming*. ¿Qué es realmente y cómo se construye más allá del seguimiento de los mandatos legales o de las lecturas de las

teóricas feministas? Sumergirme, en tanto funcionaria, a la albañilería de la transversalización de la perspectiva de género me enseñó las profundas dificultades y vacíos que se presentan a la hora de levantar (ladrillo por ladrillo) ese espacio común entre integrantes del gobierno que debería ser la llamada agenda de género.

La revisión de la historia de los más de 20 años de política nacional de igualdad, el estudio de cada una de las estrategias que cada administración se dio para gestionar el Inmujeres, la importancia que tiene la personalidad y la formación de las cuatro presidentas que esta institución ha tenido en las dos décadas, y en el devenir (más o menos feminista) de la hoja de ruta de cada uno de los gobiernos se me mostraron vacíos que traté de llenar con entrevistas a siete exfuncionarios. Gracias a un sencillo cuestionario que solicité me contestaran por escrito (por encontrarse fuera del país algunos de ellos) tuve acceso a detalles, objetivos y subjetivos, a veces minúsculos pero coloridos, que permitieron darles vida a ciertos pasajes grises de esos veinte años de diversas administraciones.

Entre tanto, me sumergí en conocer lo más posible la experiencia brasileña de las Conferencias Nacionales de las Mujeres. Hay mucha información y mucho análisis académico (Matos y Álvarez, 2018; Matos y Lins, 2018) hecho alrededor de esas Conferencias, tanto sobre cómo se organizaron como sobre la idea que las sostuvo y sus resultados. La convicción de que estaban despatriarcalizando el Estado me interpeló y el entusiasmo de poder hacer lo mismo me alentó, aunque la realidad golpeó casi de inmediato.

A estas alturas de la investigación empecé a vislumbrar los hallazgos (capítulo V), a través de los cuales pude analizar los obstáculos materiales, subjetivos y estructurales que impiden que todo este sólido andamiaje normativo, institucionalizado y de género dé los resultados esperados. Empecé a ver estas trabas, tanto en las acciones de cada secretaría o entidad que forma parte del Estado (y que debe responder a los mandatos), como en las luchas internas, sordas y silenciosas que expresan las resistencias individuales e institucionales al avance

de las mujeres. Allí aparecieron también la omisión y la indiferencia frente a la condición de las mujeres y niñas y el poco espacio que esto ocupa en las preocupaciones de buena parte del funcionariado público sea cual sea su rango.

La técnica de la objetivación participante definida por Bourdieu (2003) me permitió construir mi práctica como investigadora en mi propio objeto de estudio. Me ayudó también a analizar mis dudas y mis obstáculos; mis entusiasmos y límites frente al temor al fracaso. Me permitió convivir con la desazón y la tristeza por no poder cambiar las cosas, con el dolor de la frustración de aquello que creía iba a lograr y no sucedió. Entender mi propia historia y mis porqués fue fundamental para avanzar. Mi complicado y doble posicionamiento a lo largo de esta investigación en tanto funcionaria de alto nivel y estudiante de doctorado “mirándome mirar”, estuvo presente de manera constante y fue el reto metodológico más importante a resolver. Las lecturas de Bourdieu (1987, 2000, 2001, 2003, 2008) lo convirtieron en una oportunidad.

Estructura de la tesis

En el capítulo I, *El camino de la institucionalización: Relación crítica de los Programas Nacionales de Igualdad (2001-2018)*, presento el recorrido de los Programas Nacionales de Igualdad (Proigualdad) en el período comprendido entre 2001 a 2018. El objetivo de este capítulo radica en identificar la perspectiva de las distintas gestiones presidenciales respecto al compromiso del Estado para con los derechos de las mujeres, así como las formas en que el feminismo logró penetrar la actividad política y se fue incorporando al aparato burocrático del país. En ese sentido, primero analizo la vinculación entre las políticas públicas de igualdad producidas en México en consonancia con los acuerdos de la IV Conferencia de Beijing (1995). Posteriormente, presento el marco teórico que guiará mi análisis posterior: por un lado, argumento y establezco la diferencia entre los *intereses prácticos y estratégicos* (Molyneux, 1985) de las *necesidades prácticas y estratégicas* (Moser, 1989); por otro, encauso la discusión sobre los conceptos de

transversalización e institucionalización de la perspectiva de género en política pública.

En el segundo capítulo, *Cerrar brechas de género: entre la norma y la utopía*, analizo el impacto de los Proigualdad del período previamente mencionado en torno a cinco brechas de desigualdad que colocan en desventaja específica a las mujeres: paridad, mortalidad materna, embarazo adolescente, violencia contra las mujeres y rezago educativo. Este análisis me resulta útil para demostrar la relevancia de incorporar la perspectiva de género en la política pública nacional, pero, ante todo, una perspectiva feminista. Para fortalecer mi argumento, presento y examino las recomendaciones en materia presupuestaria emitidas en 2014 por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

El tercer capítulo, *La Política Nacional de Igualdad*, se centra en un análisis del contexto, las bases normativas sobre las que se elaboró el Proigualdad 2020-2024, así como los retos para alcanzar acuerdos sobre el mismo y la visión detrás del proyecto. Sobre este último punto, destaco la intención de incorporar un feminismo institucional que amplía sus horizontes más allá de la perspectiva de género en política pública. En específico, resalto la apertura al diálogo horizontal con las mujeres de México, reconociendo los efectos diferenciados que sobre sus experiencias y trayectorias dejan las estructuras de discriminación y opresión. Para lo anterior, relato mi experiencia alrededor de los foros de consulta para el Proigualdad 2020-2024, con lo cual también introduzco una reflexión sobre mi posicionamiento frente al programa y sus implicaciones.

En el capítulo IV, *Pensar desde otro lugar: una nueva política pública feminista*, abordo con más detalle mi reflexión sobre el lugar desde el que me desarrollé en esta investigación, dando cuenta de los desafíos metodológicos que me trajo ser funcionaria pública e investigadora de un Programa público que lideré, así como las implicaciones de mi posicionamiento político desde la academia y desde mi historia como mujer de izquierda y feminista. Aunado a lo anterior, en este capítulo

sistematizo parte de la experiencia en la planeación y ejecución de los foros de consulta antes mencionados.

Finalmente, en el capítulo V titulado *Hallazgos: ¿Cambiar algo para que nada cambie?*, concluyo presentando los resultados de la investigación. A fin de desmenuzar los desafíos que se encararon en el diseño del Proigualdad 2020-2024, los presento divididos en subjetivos, políticos y estructurales. En el mar de estos desafíos, señalo la insistencia de funcionarias feministas por diseñar e implementar políticas de igualdad que respondan a las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres mexicanas; persistencia que, por supuesto, acontece entre escenarios de consenso y desacuerdo internos. Así mismo, subrayo la relevancia de la voluntad política para la construcción e implementación de políticas públicas tendientes a la igualdad entre mujeres y hombres; sin embargo, también argumento que ha de tratarse de una voluntad acompañada de una seria reflexión sobre desde dónde se está construyendo la política pública, para quién(es) se construye, cómo se construyen sus objetivos (¿cómo se sabe que las necesidades detectadas se corresponden con las necesidades reales de las mujeres?), qué vacío se pretende llenar, cómo se construyen sus alianzas y se configuran los beneficios para cada parte, entre otros aspectos. De igual forma, señalo que, en los hechos, la Política Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres no se limita a lo estipulado en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, sino que se nutre también de otros programas y políticas dotados de presupuesto particular y regulaciones operativas.

Entre las conclusiones principales de estos hallazgos refiero que, en definitiva, las políticas de igualdad requieren acompañarse de cambios estructurales a nivel de la gestión pública entendidos en un sentido amplio: jurídico, normativo, programático, presupuestal; pero también del actuar cotidiano, de las relaciones más inmediatas, de la forma de entender la vida social en todos sus niveles e implicaciones. Muchos –quizá todos– de estos cambios navegan contra corriente en un sistema patriarcal que permea todas las esferas de la sociedad, incluidas el Estado y sus instituciones.

No obstante, la sostenida incursión del pensamiento feminista ha abierto horizontes de posibilidad y ha enfatizado que las políticas de igualdad no deberían ser proyectos sexenales ni partidistas. Además, insta a introducir metodologías para ampliar la escucha, operar un diálogo más horizontal, producir escenarios que incrementen la participación de todas las mujeres en el campo de la política pública, pensar evaluaciones de impacto más allá del ejercicio burocrático e impulsar ejercicios de reflexividad honestos y fructíferos para quienes formamos parte del aparato estatal.

Capítulo I

El camino de la institucionalización: relación crítica de los Programas Nacionales de Igualdad (2001-2018)

En este capítulo presento un panorama de la evolución de los Programas Nacionales de Igualdad (Proigualdad) que han marcado la ruta de las gestiones presidenciales desde 2001 a 2018. Estos programas son importantes porque en ellos se refleja tanto la visión como el nivel de compromiso del Estado con los derechos de las mujeres. Sin lugar a duda, reflejan también la incidencia política del feminismo en el Estado, así como su asimilación en el aparato burocrático. Por ello, destaco las formas en que cada gestión diseñó e implementó su política pública para reducir las brechas de desigualdad que viven las mujeres mexicanas. Para este propósito, el capítulo está dividido en tres momentos. Primeramente, expongo cómo se insertan las políticas públicas para la igualdad entre mujeres y hombres en el marco internacional de la IV Conferencia de Beijing. Luego, abordo elementos indispensables sobre el contexto de cada una de las tres gestiones mencionadas (dos panistas y una priista) para comprender los marcos de construcción de los distintos Proigualdad. En un segundo momento, presento una aproximación teórico-conceptual sobre la política pública feminista, subrayando los aportes de autoras como Molyneux (1985) sobre los intereses prácticos y estratégicos, y de Moser (1989) acerca de necesidades prácticas y estratégicas. Finalmente, profundizo en los conceptos de transversalización e institucionalización en el marco de la Conferencia de Beijing que instó a los Estados parte a transversalizar la perspectiva de género en sus dinámicas institucionales y organizativas.

En este capítulo intentaré resolver las siguientes preguntas: ¿qué sucedió en estos tres periodos en términos del avance de condiciones de igualdad para la promoción y garantía de los derechos de las mujeres? ¿Cómo influyeron la inclinación política de los partidos en el diseño de los programas y en los logros? ¿Cuál es el impacto del perfil profesional y político de las tres mujeres que estuvieron a cargo de la

Presidencia del Inmujeres? ¿Cómo ha sido la administración de los recursos económicos? Y, sobre todo, ¿Mejóro la vida de las mujeres en México al tratar de implementar una agenda feminista?

1.1. La IV Conferencia de Naciones Unidas y los Programas Nacionales de Igualdad (2001-2018)

En 2020 se celebró el XXV aniversario de la IV Conferencia de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para las Mujeres, la cual tuvo lugar en Beijing, China. En ese marco, ha sido necesario reflexionar sobre los avances que se han logrado en México en este cuarto de siglo y ver de qué manera la política feminista ha logrado transformar la forma en la que se hace política para y por las mujeres. A todas luces hay progresos importantes: en la visibilidad de la agenda, en la legislación, en los mecanismos institucionales, en la representación de las mujeres en el Ejecutivo y sobre todo en el Congreso de la Unión. Al mismo tiempo, queda mucho por hacer. La violencia contra las mujeres lejos de eliminarse parece estar presente en nuestra sociedad más que en ningún otro momento, tal y como lo demostró la multitudinaria marcha del 8 de marzo del 2020 que reunió a decenas de miles de mujeres en su reclamo de justicia por las tragedias cotidianas que se viven en nuestro país. Tampoco la participación de las mujeres en los mercados laborales ha aumentado al ritmo de otros países en América Latina. Datos de la Organización Internacional del Trabajo y el Banco Mundial (2019) demuestran que entre 2006 y 2018, el empleo de las mujeres en México subió muy tímidamente de 45.1 a 47.4 por ciento, mientras que el trabajo de cuidado está muy lejos de disminuirse. Más allá de la representación en el Congreso de la Unión, la participación política de las mujeres al nivel local es muy baja, de hecho, para 2020, de las 32 entidades del país, solo Ciudad de México y Sonora eran gobernadas por mujeres. Además, la pandemia de la COVID-19 puso de manifiesto la fragilidad de los avances logrados y, por el contrario, hubo muchos retrocesos que han puesto en riesgo la consecución de compromisos internacionales, como el Objetivo 5 sobre igualdad de género de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU (ONU Mujeres, 2015).

Atender la desigualdad de género requiere de estrategias complejas y multidimensionales que están lejos de ser tarea fácil. Los diversos ordenamientos internacionales y nacionales apuntan a objetivos tan amplios como *“Eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres”* (CEDAW, 1981), *“Regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres”* (Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres [LGIMH], 2006), y *“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”* (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia [LGAMVLV], 2007). Estos conceptos, así como las estrategias para alcanzarlos son muy amplios. Tal y como la pobreza tiene aspectos multidimensionales que van más allá de la cuestión del ingreso y que han provocado una serie de reflexiones conceptuales y metodológicas para medirla y atacarla, la desigualdad de género requiere de distintas intervenciones que incluyen análisis en las dimensiones materiales y legales, pero también –y en gran medida– en el terreno de lo cultural y lo simbólico.

Para el Estado Mexicano, la igualdad entre mujeres y hombres implica “la eliminación de toda forma de discriminación en cualquiera de los ámbitos de la vida, que se genere por pertenecer a cualquier sexo” (LGIMH, 2006). Asimismo, define los siguientes dos conceptos que resultan clave en esta investigación, por lo que se revisarán más adelante:

1. Acciones afirmativas. Es el conjunto de medidas de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre mujeres y hombres.
2. Transversalidad. Es 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 en cualquier acción que se programe, tratándose de

legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas.

Las estrategias del gobierno de México para alcanzar la igualdad se han plasmado en cuatro programas² que han marcado la ruta en los periodos presidenciales que van desde el 2001 a la fecha. Previo a ello, hubo diversos programas y proyectos, incluso un Programa Nacional de la Mujer que se desarrolló en 1996, justo después que la Delegación Mexicana regresó de Beijing. No obstante, la mayoría de estos programas, fueron marginales y con financiamiento muy escaso. Por ejemplo, datos de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol, 1999) muestran que en 1999 se pretendía atender a la mitad de la población con el 2 por ciento del presupuesto a través del Programa Productivo para las Mujeres. Adicionalmente, antes del 2000 es difícil evaluar las estrategias, su causalidad y su contenido. Con esto no quiero decir que no existieron programas para las mujeres en México. De hecho, desde 1976 se crearon diversos programas que buscaban atender el papel productivo de las mujeres y su participación o presencia más por cumplir los compromisos internacionales que por una agenda interna. Más tarde, en 1980 se creó el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo, con el objetivo de promover el avance de la condición social de las mujeres. En 1985, en preparación de la participación de México en la Tercera Conferencia Internacional de la Mujer de Naciones Unidas que tendría lugar en Nairobi, se instaló la mesa de trabajo (Comisión) que llevaría la posición del país en la materia. En el mismo sentido y como parte de los trabajos preparatorios hacia la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer que tendría lugar en Beijing, China, en 1995, se elaboró un informe sobre la situación de las mujeres en México, y una primera serie de diagnósticos. Después de la Conferencia, y como resultado de ella, México se propuso formular su primer Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, Alianza para la Igualdad (Pronam), con el objeto de regular, articular y ordenar las acciones comprometidas en las conferencias internacionales, y así mejorar y promover la participación de la mujer

² El último de estos programas (Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades 2020-2024) fue publicado el 22 de diciembre de 2020 en el Diario Oficial de la Federación.

en el desarrollo con una perspectiva de igualdad, siendo el más importante el de “Mujeres en Solidaridad” del sexenio *salinista* (1988-1994). Fue en 1998 que se creó la Comisión Nacional de la Mujer (Conmujer), ubicada institucionalmente en la Secretaría de Gobernación y responsable de la implementación del Pronan antes mencionado. Sin embargo, es difícil arriesgarse a decir que alguno de estos esfuerzos tuviese contenido feminista. Por eso, hoy es pertinente preguntarnos qué tan efectivos han sido los Programas Nacionales entre 2001 y 2022 para incorporar una agenda feminista y lograr la igualdad.

Si bien estos programas tienen su origen en la presión del movimiento feminista por poner la agenda de género en el complicado entramado de las políticas públicas, la traducción de esta compleja agenda en resultados depende de muchos factores que incluyen los recursos económicos necesarios, la voluntad política y la adecuada administración de los capitales económicos, políticos y simbólicos de las personas que quieren avanzar a favor de las mujeres. Analizar los Programas Nacionales de Igualdad obliga a estudiar su probable –y esperable– contenido feminista, el papel de la dependencia del gobierno de México encargada de conducir la política de igualdad, el liderazgo de la titular y su influencia en el desarrollo de los citados programas. Hasta 1996, no hubo en México un organismo coordinador de la política de igualdad como tal. Pero como se verá más adelante, el 2001 representó un parteaguas con la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) que hasta la fecha coordina la política de género de nuestro país (Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, 2001).

Una de las principales críticas que enfrentan las tres gestiones del Instituto es que muchos de los recursos se han gastado en cuestiones técnicas como capacitaciones que se han vuelto repetitivas y no han tenido mucho éxito, o publicaciones que no se consultan y se quedan apiladas en bodegas o en campañas sin resultados medibles. La realidad es que muy pocos recursos se han utilizado en programas directos que beneficien a las mujeres o que respondan a las demandas

feministas. Muchos de estos beneficios para las necesidades prácticas³ de las mujeres han quedado concentrados en los programas de transferencias en efectivo condicionadas como el Programa de Inclusión Social (Prospera) del PRI, el Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades) o el de Arranque Parejo para la Vida, del PAN.

Si bien algunos de estos programas son mencionados en los documentos de Igualdad de Oportunidades, es necesario aclarar que su planificación, implementación y evaluación son responsabilidad de las dependencias sectoriales, que en los ejemplos anteriores serían la Secretaría de Desarrollo Social o de Salud. El Inmujeres en realidad tiene poco espacio para implementar programas directos, más allá de los que se enfocan en la prevención de la violencia contra las mujeres, aunque este lo comparte con la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres de la Secretaría de Gobernación. También al Inmujeres le compete coordinar los esfuerzos que todos los sectores del aparato del Estado hacen para integrar un análisis de género y de esta manera se beneficien las mujeres a través de sus programas y proyectos. Paradójicamente, una de las limitaciones de la estrategia conocida como “integración” o “transversalidad de la perspectiva de género” (Inmujeres 2006, 2012, 2018; Coneval, 2011), es justamente que se privilegia el papel rector de los mecanismos de igualdad sobre las acciones de intervención directa con las mujeres.

Al igual que en muchos países, la transversalidad de la perspectiva de género en México tuvo su origen con la Conferencia de Beijing. Es importante tener en cuenta que a partir de la conferencia el énfasis se colocó en la transversalidad de la perspectiva de género como estrategia y se reposicionó a los mecanismos de género como fundamentales para la integración de un análisis de género, ya que constituyen el cuerpo coordinador de la política de igualdad (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1995).

³ El concepto de necesidades prácticas de las mujeres se desarrollará más adelante en este capítulo.

La Plataforma de Acción de Beijing asumió que para que la transversalidad fuese implementada era necesario que los gobiernos establecieran o mejoraran la eficacia de los mecanismos nacionales para el avance de las mujeres al más alto nivel político, que contaran con los procedimientos intra e intersecretariales apropiados, así como con el personal adecuado y suficiente. También establecía como necesario que otras instituciones tuviesen el mandato y la capacidad de ampliar la participación de las mujeres y de integrar el análisis de género en las políticas y programas (ONU, 1995).

A pesar de su creación y transición de Programa a Comisión Nacional de la Mujer entre 1996 y 1998, este primer mecanismo se vio limitado en el cumplimiento de su mandato al contar con escasos recursos económicos y humanos. Además, su ubicación dentro de la Secretaría de Gobernación le dio muy poco poder para lograr reformas sustanciales (Conmujer,1999). Así, se confirmó que la ubicación organizacional es crucial para influir en las decisiones en el sistema político mexicano, el cual es por demás jerárquico. Cuanto más se acerque el tema a la oficina del presidente, más apoyo obtendrá de sus pares. A partir de 1998, en México como en otros países del mundo se empezaron a crear Comisiones de Género, Institutos de la Mujer, Secretarías de la Mujer y sus contrapartes en los diferentes niveles de gobierno, es decir, las llamadas Unidades de Género. Un ejemplo es la creación en 1999 de la Dirección de Género y Desarrollo en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol, 1999).

Si bien esta investigación examina la estrategia de los primeros veinte años de Programas Nacionales de Igualdad de Oportunidades para lograr la igualdad a través de la transversalidad de la perspectiva de género, explora además un proceso más amplio: la institucionalización de la igualdad de género en México. Es decir, toca temas como: por qué la igualdad de género no se ha convertido en una parte regular y continua de la práctica institucional del gobierno mexicano, o por qué no ha filtrado en las normas sociales y logrado tener una importancia significativa en la estructura social. También analiza los cambios realizados en la planeación del

Programa Nacional de Igualdad durante la administración de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) –que formalmente tiene un mayor componente de justicia social– y sus efectos en el tan ansiado ideal de igualdad entre hombres y mujeres.

Existe un conjunto de ensayos relativamente amplio que intenta explicar las deficiencias de Inmujeres. Sin embargo, la mayoría de estos trabajos son principalmente descriptivos (Guzmán, 2006; Cerva, 2006) u ofrecen un análisis limitado del problema (Incháustegui y Ugalde, 2006). Otras se concentran en los periodos comprendidos entre 2000-2012 (Cos-Montiel 2011). En ese sentido, esta tesis intenta colaborar para llenar el vacío analítico y empírico en términos de la experiencia y el impacto de los planes de igualdad en México en los periodos 2000-2006, 2006-2012 y 2012-2018.

Así, las preguntas de investigación que este capítulo intenta responder son: ¿Cuáles han sido los resultados de la estrategia de integración de la perspectiva de género, expresada en los Programas de Igualdad de Oportunidades de los distintos periodos? ¿Cómo ha influido el proceso de preparación de cada uno de estos programas? ¿Cuál ha sido el contenido de los objetivos expresados en los programas? y finalmente ¿Cómo se han traducido estos planes en resultados positivos para las mujeres mexicanas?

1.1.1. Vicente Fox: programa de igualdad 2001-2006

Paradójicamente, con la culminación de las demandas de años del feminismo, la creación del Inmujeres tuvo lugar durante el primer gobierno de un partido que había representado desde sus orígenes una agenda social y económica conservadora. Al mismo tiempo, era la primera vez que la oposición vencía al poderoso PRI que había estado al mando del país por siete décadas. Sin embargo, la victoria del PAN no necesariamente supuso el triunfo del partido conservador sino, básicamente, la derrota del PRI. Vicente Fox como candidato tuvo carisma y cercanía con la gente, y promovió (al menos en su retórica) una agenda plural e incluyente que coincidía

con la modernidad que prometía un nuevo siglo y un nuevo milenio. La adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a nivel internacional dibujaba un mapa sobre las prioridades que los países tendrían que atender, incluyendo un ODM sobre igualdad de género.

Así, el periodo presidencial de Vicente Fox se caracterizó al menos por tres grandes tendencias: i) un gran apoyo inicial por parte de la mayoría de la población que vio en Fox un candidato presidencial que representaba la oportunidad de derrotar al PRI, partido que no había tenido alternancia durante 71 años, ii) un cambio de ideología del centro hacia la derecha pero sin ser extremadamente conservador y iii) un anhelo de manejar la administración pública con un estilo de dirección más empresarial, ya que Fox se había formado en el sector privado llegando a ser Presidente de la Coca-Cola en México antes de incursionar en la política por lo que estaba acostumbrado a ese estilo de gestión. No es de sorprender que el gabinete con el que Fox arrancó su administración incluyera a funcionarios y funcionarias de diversas trayectorias y convicciones políticas. Desde algunos funcionarios de carrera como Julio Frenk al frente de la Secretaría de Salud o Francisco Gil en Hacienda. Otros que venían del sector privado como Leticia Navarro en Turismo o Ernesto Martens en Energía, y una mayoría panista como Santiago Creel en Gobernación, Francisco Barrios en la Contraloría y Josefina Vázquez Mota en Desarrollo Social. En términos del número de mujeres en el gabinete de Fox, en diciembre del 2000 solo dos ocuparon las carteras de las secretarías de Desarrollo Social y Turismo. Sin embargo, al finalizar su sexenio solamente la cartera de Desarrollo Social estaba a cargo de una mujer.

No obstante, el nombramiento de la presidenta del Inmujeres tardó en llegar: se produjo hasta el 8 de marzo de 2001 –día en que se conmemora el Día Internacional de la Mujer–, pues la designación de este cargo tenía que pasar por un procedimiento especial y no podía ser nombrada directamente por el presidente de la República. De acuerdo con Artículo 17 de la Ley que crea al Inmujeres (Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, 2001) “El Presidente de la República nombrará a

la Presidenta de una terna integrada por consenso; y de no alcanzarse el mismo, por acuerdo de las tres quintas partes de la totalidad de los integrantes de la Junta de Gobierno”.

La terna fue cuidadosamente negociada, ya que el movimiento feminista buscaba que la agenda de género no fuera cooptada por la visión conservadora del PAN, que, particularmente en el tema de la legalización del aborto, había mostrado una negativa histórica. Al final, la terna fue integrada por la panista Patricia Espinosa y las feministas Cecilia Loría y Patricia Duarte. A pesar de que el Inmujeres no es parte del gabinete legal sino del gabinete ampliado, el PAN decidió poner a su cabeza a una militante. Correspondió a Margarita Zavala,⁴ quien fue encargada por el equipo de transición de Fox de llevar la agenda de mujeres a cabildear la candidatura de Espinosa.

El nombramiento de Espinosa fue relativamente bien recibido por el movimiento feminista y en general las activistas la respaldaron, pues habían logrado detectar que dentro del PAN había sido Espinosa quien había mostrado una mayor apertura en la defensa de los derechos de la diversidad sexual y de las mujeres, además de estar divorciada, lo cual hace veinte años todavía creaba tensiones en el PAN. Espinosa Torres había asistido a la Conferencia de Beijing y en su trayectoria política constaba que había sido diputada por el PAN y hasta su designación, se desempeñaba como Secretaria de Desarrollo Social del municipio de Querétaro. Eso sí, en relación con el tema del aborto, desde antes de su elección, la nueva titular del Inmujeres se había autodefinido como una "defensora de la vida". Sin muchas sorpresas, el 8 de marzo del 2001, Espinosa fue nombrada por el jefe del Ejecutivo como la primera presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres.

Al nombramiento de las personas funcionarias inmediatas del Inmujeres siguió un patrón de relativa pluralidad al llegar a los 5 cuadros de Dirección del Instituto tres

⁴ Margarita Zavala es Licenciada en Derecho por la Escuela Libre de Derecho de la Ciudad de México, y ha sido Diputada del PAN tanto en el ámbito local como federal.

panistas (Secretaría Ejecutiva, Evaluación y Administración), un perfil técnico no partidista (Planeación) y un perfil activista de izquierda (Operación).⁵ Posterior a estos nombramientos, siguió la elaboración del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación que se convirtió en la Primera Prioridad del Instituto.

Es importante mencionar que en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 se menciona ya la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (PND 2001-2006:93):

“Para garantizar la atención a las desigualdades de género, el respeto a los derechos sociales, políticos y cívicos de las mujeres, sin importar origen étnico, edad, estado civil, idioma, cultura, condición social, discapacidad o religión, se formaliza la institucionalización de este compromiso con la publicación del decreto de Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, el cual tiene como mandato promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país, bajo los criterios de transversalidad en las políticas públicas con perspectiva de género, federalismo en el desarrollo de programas y actividades y fortalecimiento de vínculos con los poderes Legislativo y Judicial tanto del ámbito federal como del estatal”.

Asimismo, en su Objetivo Rector 2 “Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades”, se mencionaba por primera vez la necesidad de “utilizar criterios que reconozcan las diferencias y desigualdades sociales para diseñar estrategias de política social dirigidas a ampliar y ofrecer igualdad de oportunidades a todos los hombres y mujeres de la población mexicana” (PND 2001-2006:113).

La elaboración del Programa comenzó en un Instituto que pasaba por un proceso de transición y consolidación en el que había que aumentar la capacidad de una Comisión pequeña a un Instituto con tres veces más funcionarias, que apenas estaba construyendo una reputación entre las demás dependencias y tratando de manejar el cambio entre un staff que no había conocido otra administración que la

⁵ Margarita Ortega, Ana Betancourt, Olga Melgarejo, Francisco Cos y Teresa Incháustegui.

príista. Como sucedió en todas las administraciones, se dieron grandes cambios de personal que provocaron mucho desconcierto al interior del Instituto.

La redacción del primer documento se llevó a cabo en medio de esta gran presión ya que sin contar con todos los recursos humanos había que elaborar un programa que no se había hecho nunca. Se tenía el antecedente del Programa Nacional de la Mujer elaborado por el entonces presidente del Consejo Nacional de Población (Conapo), Rodolfo Tuirán, pero nada más. Y es que desde 1974, los asuntos de mujeres se habían asignado sectorialmente a la política de planificación poblacional que recaía en el Conapo. Hay que recordar que México fue uno de los grandes casos de éxito durante los años setenta al reducir de manera notable las tasas de natalidad pasando de seis hijos a un promedio de 2.4 hijos por mujer, cifra que por sí sola no muestra matices ni grandes diferencias por clase social, origen étnico y geográfico. Por esta razón Conapo fue el organismo rector de la política de mujeres hasta que se creó en 1996 el Programa Nacional de la Mujer.

El Primer Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación (2001-2006) comenzó a construirse siguiendo la estructura de dos planes exitosos: el de Canadá y el de España. Ambos, de alguna u otra forma, seguían, como era de esperarse, la estructura de la Plataforma de Beijing. Sin embargo, se buscaba que el de México fuera más allá, al menos esa era la intención del equipo técnico del Inmujeres que veía una oportunidad histórica de elaborar un buen programa que atendiera tanto las prioridades nacionales como los compromisos internacionales.

No obstante, a medida que se iban elaborando los borradores, el reto fue creciendo pues el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades (Proequidad) no era un programa sectorial, sino lo que la Ley de la Administración Pública llama un programa especial.⁶ Así, los objetivos, estrategias y en especial las metas del

⁶ La Ley de Planeación (1983) establece en su Artículo 26 que "Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país, fijados en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia responsable de coordinar la elaboración y ejecución de cada uno de estos programas".

Proequidad no eran las metas del Inmujeres, sino las metas de la Administración Pública Federal en relación con la igualdad entre mujeres y hombres. El borrador se iba tornando un ejercicio de coordinación complejo y al tener las reuniones con las distintas dependencias siempre surgía la difícil negociación de las metas. Esto de alguna manera implicaba en ese momento una nueva manera de hacer política. Como se ha hecho notar, la administración pública mexicana es muy jerárquica y una de las características de las administraciones priístas era su disciplina burocrática. Si una orden venía de la cima, ya fuera del presidente o un secretario de Estado, ésta se acataba sin mayores cuestionamientos. Esto funcionaba muy bien con los distintos sectores de la administración pública, respetando muy claramente las áreas de responsabilidad de cada dependencia. Solamente la poderosa Secretaría de Hacienda, a través de la asignación del presupuesto podía ir más allá de sus propias atribuciones.

Por ese motivo, cualquier estrategia que implicara coordinación representaba dificultades y requería un gran poder de cabildeo y convencimiento. Este reto inevitablemente aumentó al tratarse de un tema de difícil comprensión como es el género. En ese sentido, el perfil profesional y político de la titular de la dependencia era muy importante para tener un diálogo similar con sus pares en las distintas instituciones o instancias de gobierno. En ese sentido, las dos predecesoras de Espinosa en la extinta Conmujer tenían ventajas sobre ella. Tanto Dulce María Sauri como Guadalupe Gómez Maganda tenían una sólida formación partidista, ya que el PRI formaba políticamente a sus mandos en su modelo corporativo. En especial, Sauri había sido gobernadora y se sentía cómoda con el poder, por lo que a pesar de los limitados recursos de la Conmujer se logró avanzar relativamente bien. Sin los logros que tuvo Sauri, aún Gómez Maganda pudo llegar a ciertos acuerdos con distintas Secretarías, en particular con la Secretaría de Relaciones Exteriores encabezada en ese entonces por Rosario Green. Espinosa carecía no solo de formación política sino, como muchas mujeres, de experiencia con el manejo y uso

del poder público,⁷ de ahí su dificultad para establecer compromisos o tejer redes de alianzas con las distintas dependencias de la administración pública. No solamente porque en el 2001 la perspectiva de género era una herramienta no suficientemente conocida, sino porque la mayoría del funcionariado no quería comprometer recursos para una agenda que no consideraba propia. La única excepción era la Secretaría de Salud que acababa de formar su propia Dirección General de Género a cargo de la Dra. Blanca Rico Galindo.

A medida que se avanzaba, si bien el ejercicio técnico era de buena calidad, no había pasado por un proceso de consulta popular como es necesario en todo proceso de planeación participativa. En el mes de agosto de 2001 se llevó a cabo una serie de foros de consulta en el hotel Fiesta Americana, que justamente fue el lugar donde el presidente Fox se hospedó durante la campaña y su periodo como presidente electo. Con una coordinación en la que participaron todas las áreas del Instituto para recoger las propuestas de diversos sectores e ir consensuando lo que sería el documento, se planearon cuatro foros en el Distrito Federal (Inmujeres, 2002). Los foros también tuvieron su espejo en algunos foros regionales en las ciudades de Campeche, Chilpancingo, Ciudad Obregón, Colima, Comitán, Durango, Fresnillo, Frontera, Hermosillo, Mérida, Monclova, Monterrey, Pachuca, Saltillo, San Luis Potosí, Torreón y Zacatecas.

Las consultas se llevaron a cabo el 7, 8, 9 y 14 de agosto del 2001 y tuvieron cuatro grandes temáticas: Equidad de Género en el Desarrollo Social, Equidad de Género en el Desarrollo Económico, Derechos Humanos e Institucionalización de la Perspectiva de Género.

⁷ Existen numerosos estudios que analizan la relación subjetiva de las mujeres con el poder, entre ellos Burin (1987), Eichenbaum y Orbach (1982,1989), Heller (1999) y Alborch (2002).

Tabla 1. Temáticas de los Foros

Equidad de Género en el Desarrollo Social	Equidad de Género en el Desarrollo Económico	Derechos Humanos	Institucionalización de la Perspectiva de Género
<ul style="list-style-type: none"> • Educación • Salud • Familia • Medios de Comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> • Pobreza • Economía, empleo y fomento productivo • Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable 	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos Humanos • Ejercicio del Poder y Participación en la toma de Decisiones • Violencia • Seguridad Pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto Federal y Cuentas Nacionales • Reformas Legislativas • Fortalecimiento y Desarrollo Institucional • Estadística e Indicadores

Fuente: Elaboración propia

En algunos de ellos se contó con la presencia de importantes políticos panistas como Santiago Creel, Felipe Calderón y Adolfo Aguilar Zinser. La clausura de los foros corrió a cargo del presidente Vicente Fox, quien llegó tomado de la mano de Marta Sahagún, con quien recientemente había contraído nupcias. Sahagún aprovechó la oportunidad para dar un discurso como nueva Primera Dama. El discurso había sido cuidadosamente preparado con un tinte progresista. La presencia del presidente y su esposa en el cierre hizo parecer que los asuntos de género no iban a estar tan marginados como se había pensado al principio. Si bien el tema de la interrupción legal del embarazo había quedado fuera del apartado de salud, la mayoría de los demás asuntos estaban incluidos sin mayores cuestionamientos.

La celebración de los foros no fue poca cosa si pensamos que se realizaron hace veinte años. En ellos participaron cerca de 2,000 expositores representando una miríada de organizaciones con muy diferentes puntos de vista. Por ejemplo, en las mesas de salud estuvieron presentes el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) y la Asociación Nacional Provida.⁸ Si bien los foros fueron un buen

⁸ Esta última poco después enfrentaría un escándalo al revelarse que utilizó fondos públicos para comprar costosos artículos de uso personal. Al respecto, véase Gozzo, Gaia (2006). "El caso Provida: cuentas pendientes en la transparencia y justicia", México, FUNDAR.

ejemplo de participación ciudadana, no puede decirse que fuera una consulta feminista, ya que las organizaciones de base del PAN también estaban representadas. Aun así, resultaron un avance importante en el 2001.

La participación de cientos de personas en los foros revela que, ciertamente, el PAN estaba abriendo espacio a la sociedad civil, la cual siempre había trabajado con recelo con los gobiernos del PRI, que usualmente mostraban bastante desconfianza hacia estas organizaciones ciudadanas. El gobierno foxista abrió los espacios a la sociedad civil y aumentó el financiamiento hacia ellas. Incluso colocó al frente del Instituto Nacional de Desarrollo Social a la feminista Cecilia Loría, quien, sin crear una base clientelar, logró expandir los apoyos a las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo las que trabajaban a favor de la igualdad entre mujeres y hombres.

Durante el mes de agosto y septiembre del 2001, y dado que no se había acabado de contratar a todo el personal, se trabajó con la ayuda de una consultora para revisar las demandas de la sociedad civil expresadas en los foros de consultas y aquellas acciones que no hubieran sido incluidas en los primeros borradores del Proequidad. Se esperaba contar con un borrador para el 1 de octubre del 2001. Al interior del Inmujeres había gran entusiasmo y el compromiso del equipo era tal que aún en la madrugada del 11 de septiembre, cuando las Torres Gemelas de Nueva York fueron derrumbadas, “fue una locura, como en un mundo paralelo, y mientras el mundo se paralizaba, la gente siguió trabajando en el Instituto sin descanso para entregar al día siguiente una versión del documento que sería enviado a las consejeras del Inmujeres” (testimonio de funcionaria, MCG, entrevista realizada el 2 de junio de 2021).

También en septiembre, expertas de talla mundial como Adila Hassim de Sudáfrica, Sarah Murison de Estados Unidos, Piera Turati de Italia y Naila Kabeer y Jo Beall de Reino Unido, vinieron a compartir sus experiencias para que el primer borrador tuviera el aporte de las estrategias exitosas en este relativamente nuevo campo de transversalidad de la perspectiva de género. Así, el programa contaría con una

planeación experta, los insumos de los foros de consulta y una mirada internacional. La experiencia de las expertas también se compartió con todas las dependencias de la Administración Pública. Sin embargo, durante su visita, las expertas también hicieron notar algunos retos que identificaron en esta etapa inicial del Inmujeres. Resumiendo sus conclusiones, el principal problema al que se enfrentaba el Instituto era la falta de liderazgo de Patricia Espinosa, “lo cual estaba llevando al Instituto a una suerte de caos interno” (testimonio de funcionario, FCM, entrevista realizada el 10 de agosto de 2020).

Al mismo tiempo que se avanzaba en el programa, otro proceso comenzaba a desarrollarse al interior del Inmujeres y que caracterizaría el resto de la administración de la panista. Patricia Espinosa sustituiría su falta de liderazgo con un estilo de dirección autoritario y cuya rendición de cuentas se centraba cada vez más en la figura de Marta Sahagún. Al mismo tiempo, su falta de experiencia administrativa se reflejaba sobre todo en el ejercicio de los recursos, lo cual tenía paralizado al Inmujeres ya que “los gastaba ahorrando” como si el subejercicio no fuera considerado como una mala práctica administrativa y esos recursos no fueran a regresar al erario.

En las palabras de una de las personas que fueron entrevistadas, “Patricia repitió lo que les pasa a muchas mujeres que incursionan por primera vez en los altos cargos públicos y es ver a su Instituto como su casa, tener un manejo muy doméstico de ellas. Esto se veía mucho en los recursos, ahorraba hasta paralizar al Instituto, trataba a sus empleadas como trabajadoras domésticas, despidiéndolas a diestra y siniestra, dándole los contratos a su hija y no entendía que sus decisiones eran decisiones de política pública. Para su fortuna encontró apoyo en Marta Sahagún quien la arropó durante el sexenio” (testimonio de funcionario, FCM, Entrevista realizada el 10 de agosto de 2020).

A medida que el Inmujeres se iba paralizando por la falta de ejercicio de los recursos, la desconfianza de Espinosa aumentaba respecto de todo lo que no le

resultaba cercano o seminal al PAN. En octubre, Espinosa terminó por desconfiar del programa que había estado construyendo y acabó por comisionar su terminación a una abogada, Alicia Elena Pérez Duarte, que fue recomendada por una de las integrantes del consejo consultivo. En toda la lógica panista de tecnocratización y privatización, el programa tal y como quedó fue privado de gran parte de su carácter innovador y de toda la riqueza que le habían dado las voces de la sociedad civil. Así el resultado fue un documento corto, predecible y muy parecido a los que se hacen en la iniciativa privada.

Sin embargo, al final nadie pareció prestarle mucha importancia pues, por un lado, a un gran sector de la administración pública no le interesaba aun el tema de la perspectiva de género, sobre todo bajo la gestión de Espinosa y, por el otro, porque Espinosa logró negociar que este programa sería solo el primer volumen de una serie de documentos que recogerían todas las demandas feministas. Al mismo tiempo, “el movimiento no quería hacer público el descontento aún a medida que el Inmujeres se iba convirtiendo cada vez más en un enclave panista, ya que, argumentaban, no era estratégico criticar lo que había costado tanto trabajo construir” (testimonio FCM, entrevista realizada el 10 de agosto de 2020). Este tipo de valoración política del feminismo se ha ido perdiendo con el paso de los años, sobre todo porque el impacto que tiene la existencia del Inmujeres ha ido fortaleciéndose. En especial, la idea de que el Inmujeres es producto del movimiento de mujeres y que esa pertenencia obliga al mecanismo a rendir cuentas no tanto al gobierno como sí a las mujeres y niñas del país. Creo que, en términos de empoderamiento colectivo, de masa crítica, significa un avance, aunque resulte más incómodo en la gestión diaria estar rindiendo cuentas constantemente a algo tan poco claro e incierto como “las mujeres del país”.

Examinando el documento ahora, se podría decir que no es inadecuado. El objetivo general y los objetivos específicos son correctos a pesar de las tensiones con las que se construyó. Pero analizando el proceso que siguió, es evidente que fue privado de las voces de la sociedad civil y un ejercicio político se convirtió en un

ejercicio simplemente técnico. A continuación, y como se hará para los tres periodos presidenciales analizados, se detallan los objetivos del Programa de Igualdad (Inmujeres, 2001).

Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación para las Mujeres 2001-2006 (Proequidad)

“En medio de muchos de los desastres que fue el sexenio de Fox, el Instituto Nacional de las Mujeres solo fue un pequeño desastre más”⁹

A continuación, se transcriben literalmente el objetivo general del Proequidad y sus objetivos específicos para tener en consideración este punto de partida cuando debamos compararlo con los siguientes Programas de Igualdad. Además, para observar el matiz de progreso e innovación presente en el texto, además de la intención de traer los avances de la Plataforma de Beijing a la política institucional en el México de principios del siglo XXI.

Objetivo general

Potenciar el papel de las mujeres mediante su participación, en condiciones de igualdad con los hombres, en todas las esferas de la sociedad, y la eliminación de todas las formas de discriminación en su contra, a fin de alcanzar un desarrollo humano con calidad y equidad.

Objetivos específicos

1. Incorporar la perspectiva de género como eje conductor de los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo en la administración pública federal.
2. Impulsar un marco jurídico nacional eficiente y acorde con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos para las mujeres y las niñas, a

⁹ Cos-Montiel (2011:225).

través del cual se promoverá y garantizará el pleno disfrute de estas normas fundamentales de las mujeres y la niñez.

3. Fomentar la igualdad de oportunidades económicas entre hombres y mujeres a través de la promoción de medidas programáticas de carácter afirmativo desde una perspectiva de género.
4. Promover el desarrollo de procesos y políticas públicas sensibles a las diferencias entre hombres y mujeres que condicionan la pobreza.
5. Fomentar en todos los espacios de nuestra sociedad una educación para la vida que promueva el aprecio por la diversidad, la tolerancia y el respeto a las diferencias de género de las personas, así como garantizar, con igualdad y equidad, en todos los niveles, tipos y modalidades educativas, atención específica a las niñas y las mujeres, para lograr ampliar su participación y desempeño en todos los campos de la actividad humana, con un sentido de justicia, al margen de prejuicios y discriminaciones.
6. Eliminar las desigualdades que impiden a las mujeres alcanzar una salud integral.
7. Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.
8. Garantizar a las mujeres el acceso y la plena participación en las estructuras de poder y la toma de decisiones, en igualdad de condiciones que los hombres.
9. Fomentar una imagen de las mujeres equilibrada, respetuosa de las diferencias y sin estereotipos en los ámbitos culturales, deportivos y en los medios de comunicación.

Este documento que sustituyó el programa ampliado producto de los foros de consulta y del esfuerzo de muchas funcionarias, tuvo un impacto desmoralizador debido a que, como comenté más arriba, la versión original (fruto del trabajo del equipo interno) fue sustituida por aquella otra versión más “empresarial” redactada por una consultora, lo cual tuvo repercusiones negativas a lo largo de toda la administración. Al mismo tiempo, Espinosa empezó una purga de funcionarias que, o bien eran chivos expiatorios o amenazantes para Espinosa, o simplemente tenían

distintas ideas políticas. Al respecto, escribió Elena Poniatowska (2003): “Inmujeres, creado a la entrada de Fox al poder, en 2001, para impulsar la equidad de género, enfrenta desde hace más de dos años problemas administrativos, la salida de más de la tercera parte de su personal (entre otras la de la licenciada Laura Salinas), demandas laborales y congelamiento o cancelación de programas”.

Espinosa había descubierto el poder y la importancia de los recursos públicos, esos mismos que anteriormente trataba de no usar, sin entender que en la administración pública es necesario gastar eficientemente los recursos. Y si algo cambió de ese primer año en que ella evitaba desembolsar cualquier céntimo, es que esos fondos podía usarlos para financiar distintos proyectos o también usarlo para cooptar agendas. Si bien Espinosa apoyó a varias asociaciones conservadoras, también apoyó a algunas organizaciones feministas o que luchaban por “asuntos” de mujeres, también logró gestionar algunos recursos para las organizaciones civiles. Sin embargo, su encargo no estuvo ausente de corrupción: por ejemplo, en el 2002 y 2003 en la prensa se reportaron escándalos que mostraban que había otorgado contratos millonarios a su hija (Poniatowska, 2003; González, 2003).

A pesar de que la agenda de género no fue tan conservadora como se pensó, en particular en Secretarías como las de Salud y Desarrollo Social, en el discurso oficial parecía que en los momentos importantes estaba prácticamente ausente, por ejemplo, en un análisis que hizo Cimac (2003: párr. 2,3,4,5 y 7) sobre los dos primeros informes de gobierno del presidente Vicente Fox:

“En 2001, Fox dedicó cinco líneas de su informe de gobierno a las mujeres, la mitad de la población mexicana, ahí ratificó su compromiso con las mexicanas para hacer efectiva la equidad, abriéndoles las puertas y lograr su incorporación en todos los campos de acción. Otra innovación fue el uso de lenguaje específico para dirigirse a ellas.”

“Y en el 2002, tras haber puesto en marcha el programa Proequidad, para el cual instruyó a todo el gabinete a incluir la perspectiva de género en todas las políticas públicas, omitió informarlo en su resumen ante el Congreso”.

“El 1 de septiembre del 2002, sólo 0.6 por ciento de las mujeres del país mereció una mención en el segundo informe cuando Fox resaltó los beneficios del programa Arranque Parejo en la Vida para 324 mil madres, impulsado junto con su esposa Marta Sahagún para disminuir la muerte materna y neonatal. El otro programa destacado estaba dirigido también a las madres. Vicente Fox se concretó a mencionar que su gobierno favoreció la equidad de género apoyando programas para las jefas de familia, mediante la iniciativa Contigo –eje de su política social– para el acceso a oportunidades de ayuda económica”.

Entonces, ¿cuál es el balance de la administración foxista? Al final de la administración, en el 2006, el Inmujeres presentó el Informe de Avances de Ejecución del Proequidad 2001-2006, un documento de 70 páginas donde se afirmaba que los diversos programas y proyectos en materia de género que instrumentaron las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) en el periodo 2001-2006 habían tenido grandes éxitos (Inmujeres, 2006). En el periodo mencionado, se afirmaba que 51 dependencias y entidades del Ejecutivo Federal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizaron 5 mil 970 acciones que favorecieron la equidad e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. El informe, que cubría seis años y constaba de 70 páginas, contrasta por su brevedad con el Cuarto Informe de Avances de Ejecución 2004-2005 de 316 páginas y en el que se da rienda suelta a los logros alcanzados en un año por la gestión del Instituto (Inmujeres, 2005). Durante toda la gestión de Espinosa se criticó el uso indiscriminado de recursos de consultoría para elaborar informes que magnificaban los logros del Inmujeres que al menos en número de hojas, como se puede ver, superaban a los de muchas secretarías.

A todo lo anterior se aprecia un avance legislativo –no atribuible al Inmujeres– que marca un antes y un después en la institucionalización de la perspectiva de género como política de Estado para mejorar la condición de las mexicanas: la promulgación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres el 2 de agosto de 2006. En esta ley se establece como objetivo regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, así como proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva. Esta ley faculta, a su vez, a la Comisión Nacional de Derechos

Humanos (CNDH) para observar el seguimiento y el curso de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres (CEAMEG, 2008).

Sin embargo, a los pocos años se comprobó que el Inmujeres del primer mandato panista no había logrado posicionar la agenda de género dentro las prioridades del gobierno de México, y mucho menos alcanzar logros reales en términos de justicia de género (Poniatowska, 2003; González, 2003; Cos-Montiel, 2003). El desempeño decepcionante del caso mexicano genera suspicacias pues contaba con todas las piezas para su adecuado funcionamiento: un mecanismo de género con importantes recursos económicos, situado políticamente en el centro de los procesos de toma de decisiones y directamente bajo la Presidencia. En un momento único en el que México experimentó una transición política similar a la de Chile en 1990 (Waylen, 1998; Molina, 1997) o Sudáfrica en 1994 (Hassim, 2000), hay consenso entre varios autores acerca de que se perdió una oportunidad importante.

En resumen, para ser una primera experiencia de institucionalización de la perspectiva de género y de cumplimiento -ciertamente forzado- de los compromisos internacionales del Gobierno mexicano en materia de derechos de las mujeres y de lo prometido en campaña al movimiento de mujeres, esta primera experiencia dejó sentadas las bases de lo que vendría, estableció obligaciones (la Política Nacional de Igualdad, el Proigualdad, el Sistema Nacional de Igualdad, la observancia de la CNDH, entre otras), y puso en evidencia la necesidad de contrapesos en la gobernanza del Inmujeres, asunto que tiene mucha importancia en esta institución. No pudo avanzarse lo que se esperaba, se pospuso todo progreso en materia de derechos sexuales y reproductivos, la agenda de prevención y atención de la violencia se dejó de lado, el presupuesto no lograba gastarse de manera eficiente ni con la transparencia esperada; todo ello puso en evidencia la importancia a formación y convicción feminista de quien preside el Inmujeres.

1.1.2. Felipe Calderón 2006-2012: Programa de igualdad 2008-2012

La llegada de Felipe Calderón a la Presidencia siempre estará marcada por las sospechas de fraude que acompañaron su mandato. La elección del 2006 ha sido la más cerrada en la historia del país con apenas una diferencia de poco más de 230,000 votos, lo que significó solo el 0.56% de diferencia a su favor. Si bien, no se pudo comprobar este fraude, lo que es cierto es que Calderón contó con todo el apoyo de la maquinaria panista encabezada por el presidente Fox para asegurar su triunfo, de la misma manera en que los candidatos del PRI contaban con el apoyo desde la cúpula partidista. Sin embargo, los cambios que México estaba experimentando, en primer lugar, por haber roto la historia de 70 años de partido único, pero también por el fuerte proceso de institucionalización iniciado en los años 90 en temas como la transparencia, los derechos humanos y los derechos de las mujeres, configuraron un escenario para que el entonces candidato de izquierda Andrés Manuel López Obrador iniciara una protesta en las calles de México que duró varias semanas. De hecho, la ceremonia de toma de posesión de Calderón se llevó a cabo en un breve acto en un recinto legislativo donde la tribuna estuvo ocupada por la oposición. Este conflicto post-electoral pondría al Presidente Calderón en una posición que cuestionó su legitimidad. Para mostrar su fortaleza decidió lanzar una estrategia de confrontación al narcotráfico anunciada el 11 de diciembre del 2006 en su natal Michoacán. Esta lucha frontal sería la marca del sexenio de Calderón con trágicos resultados para el país con un saldo de más de 122 mil homicidios cometidos durante su gestión.

El gobierno de Calderón se caracterizó por la consolidación de un equipo tecnocrático compuesto en su mayoría por egresados del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) con Agustín Carstens al frente de la Secretaría de Hacienda, Luis Téllez en la Secretaría de Comunicaciones y a Georgina Kessel a cargo de la cartera de Energía. En el otro extremo se encontraba el ala partidista, entre los que estaban Francisco Ramírez Blake encabezando la Secretaría de Gobernación, Josefina Vázquez Mota al frente de Educación y al controvertido

Genaro García Luna en la Secretaría de Seguridad Pública. También contó con algunos funcionarios de carrera como la embajadora Patricia Espinosa Cantellano a cargo de la Cancillería, quien permaneció en el cargo durante todo el sexenio. En términos del número de mujeres en el gabinete de Calderón, en diciembre del 2006, 4 ocuparon las carteras de Relaciones Exteriores, Educación, Energía y Desarrollo Social.

Otro rasgo del sexenio de Calderón fue la consolidación del poder de la dirigente sindical Elba Esther Gordillo, quien le entregó al PAN los votos magisteriales (Ornelas, 2008; Raphael, 2007) sin los cuales Calderón no hubiera estado ni cercanamente a López Obrador en las votaciones finales. Si bien, Gordillo había amasado una enorme cantidad de poder durante el sexenio de Fox a través de su estrecha amistad con Martha Sahagún, no fue sino hasta el periodo presidencial de Calderón que la Maestra consolidó su poder casi absoluto. No fue ningún misterio que las diferencias entre la lideresa Gordillo y la secretaria Vázquez Mota provocaron la salida de esta última, quien fue sustituida por el panista Alonso Lujambio.

En términos de la posición del presidente Calderón hacia los temas de igualdad, ni él ni su esposa Margarita Zavala fueron particularmente conservadores, a pesar de sus convicciones personales y religiosas. De hecho, Zavala apoyó la agenda de género con excepción de la interrupción legal del embarazo. Es importante destacar que, a diferencia de Marta Sahagún, quien tuvo un papel excesivamente protagónico, Zavala mantuvo un perfil bastante bajo durante la administración calderonista. Conscientemente, dejó el protagonismo al presidente y a las responsables de sector, siendo cuidadosa de no ocupar ninguna agenda que debiera ser atendida institucionalmente como género o niñez. A lo largo del sexenio ella tomó como causa la prevención y atención de las adicciones, en las que siempre mantuvo una discreción que la ciudadanía agradeció después de los excesos de Sahagún.

Por tal motivo, el Inmujeres mantuvo relativa independencia durante la administración y Zavala fue bastante respetuosa de su operación e incluso de la elección de la nueva presidenta. Conforme a la Ley del Inmujeres, se repitió el mismo procedimiento que en el sexenio anterior y se presentó una terna integrada por Rocío García Gaytán, María Elena Álvarez de Vicencio y Claudia Gurza. En este caso, fue mucho menos plural ya que todas las aspirantes eran integrantes del PAN y esto provocó reacciones entre los cuadros de oposición. Por ejemplo, la senadora Claudia Corichi (citada por Becerril, 2007: párr. 1) consideró:

“Preocupante que de esas tres candidatas se deba elegir a quien será la responsable de dirigir las políticas públicas federales en materia de apoyo y desarrollo de las mujeres, ya que ninguna cuenta con trayectoria sólida en las luchas de equidad y género. La legisladora adelantó que en el PRD van a estar muy atentas a la decisión del presidente Felipe Calderón, a fin de que quien asuma la titularidad de Inmujeres no lleve una visión partidista y tampoco pretenda hacer modificaciones en temas como la salud reproductiva, la búsqueda de igualdad de oportunidades y el pleno acceso a las garantías individuales de niñas, jóvenes y ancianas”.

Sin embargo, como se ha mencionado, no hubo una gran interferencia por parte de la Presidencia en la agenda del Inmujeres. Las preocupaciones del presidente estaban concentradas en otros asuntos que consideraba de mayor importancia y estaban más cerca de su lucha contra el narcotráfico que en reforzar los valores conservadores del PAN, por lo que el nombramiento de Rocío García Gaytán dio cierta tranquilidad a las diversas interlocutoras del Instituto. García Gaytán había sido diputada en el Congreso del Estado de Jalisco entre 1998-2000 donde impulsó la creación de la Comisión de Equidad y Género. De 2000 a 2003, fue diputada federal por el PAN donde fue compañera de bancada de Calderón y desarrolló una relación de mucha confianza con él. De hecho, muchas personas pensaban que la llegada de García Gaytán había sido a través de Zavala, pero en realidad fue a través de la relación laboral que desarrolló cuando fue compañera de bancada con el entonces diputado Calderón.

Entre 2002 y el 2007 García Gaytán fue presidenta del Instituto Jalisciense de las Mujeres. Durante este período fue responsable de la implementación del Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2002-2007, por lo que tenía mucho mayor conocimiento no sólo del tema de género, sino experiencia concreta en la administración pública, habilidades de las que Patricia Espinosa carecía. Más aún, García Gaytán mostró ser una panista atípica. En principio era abiertamente lesbiana y su relación con su pareja era conocida por un círculo relativamente amplio. Este es un rasgo curioso de la administración de Calderón, pues a pesar de haber sido un gobierno conservador, tenía en el gabinete ampliado a dos mujeres abiertamente lesbianas, la presidenta del Inmujeres y la presidenta del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Ni la administración de Fox ni la de Peña Nieto han tenido funcionarios abiertamente gays. Más aún, la postura de García Gaytán hacia el aborto era a favor de la despenalización y su posición política hacia la inclusión de todos los actores. Desde el principio, la nueva presidenta fue ganándose el respeto de muchas de las interlocutoras que encontraron un espacio para avanzar agendas comunes.

En cuanto al cuadro directivo que acompañó a la nueva cabeza del Inmujeres, cabe destacar que esencialmente fue partidista, tanto la Secretaria Ejecutiva como el resto de las Direcciones Generales, a excepción de la de Evaluación, que fue ocupada por un perfil técnico. Tal vez el mayor cambio que se dio en términos de personal es que una gran cantidad de personas que venían de Jalisco ocuparon puestos importantes en el Instituto, con la consiguiente inversión en la curva de aprendizaje que representa el cambio de una administración estatal a la Federal con sus consecuentes complejidades. Sin embargo, es cierto que García Gaytán empezó a operar los programas rápidamente y sobre todo con una pluralidad remarcable pues dio voz a todas las posiciones (en particular las progresistas) y a todos los estados, municipios y organizaciones de mujeres.

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio incluía más análisis de género y por primera vez incorporó un objetivo específico sobre igualdad entre mujeres y

hombres. El objetivo 16 decía textual: “Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual” (PND 2007-2012:211).

En varios objetivos se mencionaban estrategias o acciones específicas para combatir la desigualdad como por ejemplo en la estrategia 5.4 del Plan que explícitamente se refiere a “Combatir y sancionar con mayor severidad la violencia de género”. También es interesante notar que esta nueva noción de programa transversal se empezó a exportar del terreno y lenguaje del género a otras intervenciones cuya atención no puede recaer exclusivamente en un sector. Esta se puede pensar como una aportación desde la teoría y práctica feminista al quehacer gubernamental, ya que antes del desarrollo y uso del término transversalidad de la perspectiva de género, no se había utilizado. Así, el Objetivo 19 del PND se refiere a: “Instrumentar políticas públicas transversales que garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes” (PND 2007-2012:223).

Asimismo, al final del Plan, específicamente se menciona que: “Para el cumplimiento de los objetivos y la atención de las prioridades nacionales, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales a elaborarse atenderán los siguientes temas prioritarios para el desarrollo nacional” (PND 2007-2012:317). Entre estos, por primera vez se menciona que uno de ellos versará sobre “Equidad de género”.

Es importante notar que, a diferencia del sexenio anterior, la elaboración del Programa Especial se tomó con mayor tranquilidad. Tal vez porque las primeras energías se dedicaron a trabajar con los movimientos de mujeres, muchos de los cuales venían de la izquierda y sus integrantes estaban enfadadas con los resultados de la elección. Había que crear la confianza necesaria para avanzar posteriormente. También había algún aprendizaje sobre la inutilidad de crear un

programa al vapor donde no se hubiesen consensuado las estrategias y metas con las demás dependencias antes de que las propias instancias tuvieran claridad sobre sus estrategias y metas. Sea cual fuese la razón, la elaboración del Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades tuvo dos cambios importantes. Primero, se presentó hasta el segundo año de la administración, es decir en 2008, y segundo, su elaboración se encargó completamente a una consultora. Aparentemente la razón de hacerlo de esta manera fue no distraer al equipo que estaba consolidando la primera etapa del Inmujeres en la ardua y difícil tarea de elaborar el Programa.

Al igual que en el proceso de preparación del programa anterior, se llevaron a cabo algunos foros de consulta en la Ciudad de México y en los estados. Pero a diferencia del primer periodo analizado no se cuenta con una memoria que describa detalladamente el proceso, salvo un informe posterior que no da cuenta de ello, aunque intenta hacer una revisión de sus tres años.¹⁰

Más aún, hubo algo atípico, ya que, aunque el programa se presentó el 8 de marzo de 2008 (Inmujeres, 2008), pasó más de un año para que el 18 de agosto del 2009 se publicara en el Diario Oficial de la Federación el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012 (2009).

Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012

A continuación, se transcriben textualmente los siete objetivos alrededor de los cuales se construyó esta nueva versión del Programa Nacional de Igualdad, que en esta ocasión cambia de nombre abandonando la “equidad” por la “igualdad”, en un claro reconocimiento a las recomendaciones internacionales, especialmente la CEDAW (2006): la equidad es el camino, la igualdad es la meta.¹¹

¹⁰ Informe 2007-2012 Política Nacional de Igualdad entre mujeres y hombres Instituto Nacional de las Mujeres, México, octubre 2008.

¹¹ En las observaciones finales de la CEDAW (2006) para el caso de México, en los párrafos 18 y 19 se lee:

18. El Comité observa con preocupación que, si bien la Convención se refiere al concepto de igualdad, en los planes y programas del Estado 2006 Parte se utiliza el término 'equidad'. También preocupa al Comité que el Estado Parte entienda la equidad como un paso preliminar para el logro de la igualdad.

Objetivos

1. Institucionalizar una política transversal con perspectiva de género en la Administración Pública Federal, y construir los mecanismos para contribuir a su adopción en los poderes de la unión, en los órdenes de gobierno y en el sector privado.
2. Garantizar la igualdad jurídica, los derechos humanos de las mujeres y la no discriminación, en el marco del estado de derecho.
3. Garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, la seguridad y la protección civil.
4. Garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.
5. Fortalecer las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y reducir la desigualdad de género.
6. Potenciar la agencia económica de las mujeres en favor de mayores oportunidades para su bienestar y desarrollo.
7. Impulsar el empoderamiento de las mujeres, su participación y representación en espacios de toma de decisión en el Estado y consolidar la cultura democrática.

Una de las primeras características que saltan a la vista es la reducción en el número de objetivos de nueve a siete, lo cual pudo deberse a una simplificación y a cierta sofisticación en el lenguaje.

En 2007, la Comisión de Equidad de Género, tanto de la Cámara de Senadores como de la Cámara de Diputados, realizó otro avance legislativo importante al aprobar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV). Esta ley fue la primera ley en América Latina en definir, desde la

19. El Comité pide al Estado Parte que tome nota de que los términos 'equidad' e 'igualdad' transmiten mensajes distintos, y su uso simultáneo puede dar lugar a una confusión conceptual. La Convención tiene por objeto eliminar la discriminación contra la mujer y asegurar la igualdad de hecho y de derecho (en la forma y el fondo) entre mujeres y hombres. El Comité recomienda al Estado Parte que en sus planes y programas utilice sistemáticamente el término 'igualdad'".

perspectiva de género y de los derechos humanos de las mujeres, las diferentes modalidades de la violencia (familiar, institucional, laboral, comunitaria y feminicida) y en instaurar los mecanismos para la erradicación de cada una (Inmujeres, 2009; Carmona, 2015). Asimismo, introdujo la figura "alerta de violencia de género",¹² dirigida a poner en marcha este mecanismo como un instrumento de protección de los derechos humanos de las mujeres.

En ese mismo año se instaló el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, cuyo objetivo es coordinar la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres (Inmujeres, 2009).

Uno de los grandes logros de la gestión de García Gaytán fue que en el año 2008 se contó por primera vez con un fondo federal¹³ creado específicamente para el desarrollo de actividades y proyectos orientados a promover la igualdad entre mujeres y hombres en coordinación con los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM) de cada una de las entidades federativas.

Las atribuciones que emanan de ambos ordenamientos jurídicos (la ley de igualdad y ley para una vida libre de violencia) fueron incorporadas al Proigualdad 2009-2012, en una plataforma para transversalizar la perspectiva de género. Asimismo, se crearon mecanismos de coordinación, ejecución y observancia de la Política Nacional en Materia de Igualdad y contra la Violencia de Género. Estos mecanismos son dos sistemas que se detallan a continuación.

¹² El mecanismo de la alerta vigente hasta nuestros días ha resultado un mecanismo único en el mundo, que intenta coordinar y articular tanto a los actores responsables de la actuación de seguridad, como a los mecanismos de adelanto de las mujeres correspondientes y algunas organizaciones de mujeres que estén actuando en el territorio. La declaratoria de alerta se exige, en general por parte de la sociedad civil y otros grupos de presión, y una vez que el gobierno (estatal o municipal) acepta activarla, se pone en marcha el mecanismo que incluye también la designación de un presupuesto para su implementación por parte del gobierno federal (Lucas y Roth, 2018).

¹³ El Programa de transversalización de la perspectiva de género en las Entidades Federativas (hoy Programa para el Avance y Bienestar de las Mujeres, PROABIM), ha logrado sobrevivir administración tras administración, actualizándose sus Reglas de Operación año a año, de manera tal que el recurso pueda beneficiar a las mujeres y niñas de los territorios más directamente, y no solo se destine a la armonización del marco normativo de los estados y municipios en materia de derechos humanos de las mujeres, ni exclusivamente a la capacitación en materia de género del funcionariado de las Instancias de las Mujeres de las Entidades Federativas (IMEF).

Primero, a partir de la Ley se creó el *Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres* como uno de los tres instrumentos de la Política Nacional de Igualdad. Dicho sistema se define como “el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y las entidades de la APF entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios, a fin de encauzar la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres” (Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2006, Art. 23). Al Inmujeres, a través de su Junta de Gobierno,¹⁴ corresponde la coordinación de este sistema, así como proponer los lineamientos para la Política Nacional.

Segundo, simultáneamente se creó el *Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres* integrado por 10 dependencias de la APF,¹⁵ incluida la Secretaría de Gobernación, quien lo preside, y los Mecanismos para el Avance de las Mujeres. La Secretaría Técnica del Sistema de violencia corresponde al Inmujeres.

Sin lugar a duda, la creación de estos sistemas fue un avance porque se dotó de un instrumento para alcanzar los objetivos de la Política Nacional de Igualdad. No obstante, también contribuyeron a la generación de pesados mecanismos dentro de la intrincada burocracia, con alto nivel simbólico, que dan la impresión de compromiso y coordinación, aunque en la realidad los resultados no sean sustantivos. Es importante analizar si el agregar otra capa a la matriz de objetivos, estrategias y acciones en realidad sirve como un motor para avanzar a la igualdad o si su enunciación es esencialmente retórica.

¹⁴ La Junta de Gobierno está integrada por las y los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, ocho integrantes del Consejo Consultivo y ocho del Consejo Social, quienes durarán en su encargo tres años.

¹⁵ Secretaría de Desarrollo Social; Comisión Nacional de Seguridad; Procuraduría General de la República; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Cultura; Secretaría de Salud; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Otro avance importante es que por primera vez las diferentes intervenciones tuvieron recursos financieros de cierta importancia para llevarse a cabo. Estos recursos quedaron etiquetados en el *Anexo 10: erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres del Presupuesto de Egresos de la Federación*. Sin embargo, una evaluación del 2011 del Consejo Nacional de la Política Social (Coneval) concluye que la mayoría de los recursos se gastaron en intervenciones de transversalización, sin que se pudiera obtener causalidad entre, por ejemplo, las capacitaciones y las mejoras reales en materia de igualdad para las mujeres. Por el contrario, aquellos programas no necesariamente caracterizados como de “género” como el caso de *Oportunidades* tuvieron mejores impactos sobre indicadores como educación o salud. Como resultado de esta evaluación se emitió una recomendación sobre si los recursos de transversalización no deberían canalizarse directamente a programas con un mayor impacto hacia las mujeres.

Aún así, el periodo de seis años en que García Gaytán estuvo al frente del Inmujeres no estuvo exento de problemas relacionados sobre todo con su estilo de dirección relajado y poco cuidadoso. Se puede decir que en muchas ocasiones no prestó atención a cuestiones de forma importantes, como el hecho de que hubiese dado un cargo a su pareja en el Instituto o que no hubiera tenido al principio de su gestión un control administrativo más eficaz. Pese a lo anterior, su legado fue muy importante tanto para el Inmujeres como para organizaciones feministas, sobre todo en contraste con la inocua gestión de Espinosa.

García Gaytán, no solo fue una política plural y cercana a los problemas de las mujeres (ella misma venía de una familia de origen humilde), sino que logró avances muy importantes sobre todo con los estados y municipios a los cuales redistribuyó una cantidad importante de recursos que fortalecieron enormemente a los mecanismos estatales y municipales de las mujeres que por regla general habían estado marginados.

En términos de los avances y su estrategia de medición, podríamos agregar que al final de la administración, en el 2012, el Inmujeres presentó el Informe de Avances de Ejecución del Proigualdad 2009-2012, un documento de 125 páginas que menciona los logros de la administración (Inmujeres, 2012). En él se nota un cambio importante en el proceso de medición de los resultados el cual estuvo sustentado en las siguientes fuentes primarias de información:

1. Los informes trimestrales derivados del artículo 25 y los anexos 9 y 9A del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2008 y 2009, y anexos 10 de 2010 a 2012, en los cuales las dependencias de la Administración Pública Federal (APF), los Poderes de la Unión y los organismos autónomos reportaron los programas y proyectos realizados con recursos etiquetados para mujeres y la igualdad de género.
2. La información sobre el avance de las estrategias de coordinación desarrolladas por el Inmujeres durante el periodo 2007-2012, con el fin de transversalizar e institucionalizar la perspectiva de género en los Poderes de la Unión y órdenes de gobierno, la academia, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y la iniciativa privada, en el marco del presupuesto etiquetado y de las acciones realizadas con las dependencias.
3. Los resultados de la Encuesta Institucional sobre la Incorporación de la Perspectiva de Género 2008, desarrollada por el INMUJERES y auto aplicada por las dependencias de la APF y el Poder Judicial en diciembre de 2008, así como los resultados del Segundo Cuestionario de Cultura Institucional (SECCI) 2011. Los contenidos de estas encuestas se orientan a conocer los avances y las áreas de oportunidad para la institucionalización y transversalidad de la perspectiva de género.

Finalmente, se contó con una evaluación intermedia denominada “Análisis comparativo del Proigualdad 2008-2012 y el Proigualdad 2009-2012” elaborada por el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, la cual es esencialmente descriptiva (Cámara de Diputados, 2018).

Lamentablemente, García Gaytán enfermó de gravedad antes de acabar su mandato y aunque fue titular del organismo hasta el final, la última etapa de su gestión careció de los bríos que tuvo al inicio. Murió en el 2015 y recibió un justo y sentido homenaje en el que participaron muchas feministas con las que trabajó.

1.1.3. Enrique Peña Nieto: Programa de igualdad 2013-2018

La llegada de Enrique Peña Nieto a la Presidencia tampoco estuvo exenta de polémicas. Aunque su triunfo electoral no fue cuestionado, su campaña estuvo acompañada de varios episodios escandalosos como su participación en la Feria Internacional del Libro de Guadalajara en 2011 (donde no supo nombrar tres libros que hubiese leído) o su desastrosa participación en la Universidad Iberoamericana donde tuvo que salir por la puerta trasera, evento que dio lugar al movimiento civil “Yo soy 132”. Estos fueron algunos pincelazos de lo que posteriormente sería el estilo de su administración.

Uno de estos primeros signos fue su matrimonio con la actriz mexicana Angélica Rivera, con la que se montó una imagen de familia estereotípica y que sin duda ayudó a consolidar la popularidad entre un sector de la población del Estado de México –entidad de la que fue gobernador– y luego con la población del país cuando fue candidato y presidente. Sin embargo, a diferencia de Marta Sahagún y Margarita Zavala, Rivera tuvo un nulo papel en la política y a medida que avanzaba el sexenio peñanietista sus intervenciones oficiales se desdibujaron o se reducían a la crítica por su frivolidad, tal como sucedió con su costoso vestuario en los viajes oficiales al extranjero. Por tal motivo, su influencia en la agenda de género fue inexistente, tanto porque no le interesaba, como porque no le permitieron ninguna incursión en la política más allá de su función decorativa. Tristemente, su única aparición en un papel oficial fue para asumir públicamente como suya la compra de una casa a uno de los contratistas preferidos de su marido cuando fue gobernador y luego como presidente. Este escándalo eventualmente arrastró también al ex-Secretario de

Hacienda Luis Videgaray, que en ese momento se perfilaba como el sucesor de Peña Nieto (Lizárraga, Cabrera, Huerta y Barragán, 2015).

En términos de su gabinete, igual que Calderón, Peña Nieto escogió una combinación de tecnócratas y políticos de las filas del PRI encabezados por su hombre de confianza Luis Videgaray en la Secretaría de Hacienda y otros como Procuraduría General de la República. Entre los tecnócratas destacaba José Antonio Meade, quien fue el único Secretario de Estado de Calderón que aseguró un puesto similar en el sexenio priísta. Y por supuesto, la polémica Rosario Robles, quien quedó a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social. Además de Robles, las otras dos mujeres que ocuparon el cargo de Secretarías de Estado fueron Claudia Ruiz Massieu en Turismo y Mercedes Juan en Salud.

La victoria del PRI fue una reacción del electorado ante la desastrosa gestión de Calderón en materia de seguridad que dejó como resultado un país herido. La candidata del PAN, Josefina Vázquez Mota, quedó en un lejano tercer lugar tras una campaña llena de tropiezos de principio a fin. Por tal motivo, se esperaba que en el nuevo gobierno existiese una verdadera voluntad de hacer las cosas correctamente y solventar algunos de los antiguos vicios, como la corrupción y el autoritarismo, ante los cuales la población había mostrado su hartazgo unos años atrás. El PRI nunca fue particularmente conservador y algunos de sus ideales partidistas liberales de justicia social son vigentes aún hoy día. No había una preocupación generalizada por la cooptación de la agenda de género. Aun así, los meses anteriores al nombramiento de la nueva presidenta del Inmujeres no estuvieron exentos de polémica, ya que en el Ejecutivo se entretuvo la idea de que su posición institucional se moviera de reportar directamente a la Presidencia a reportar a la Secretaría de Desarrollo Social. Esta opción enfureció a muchas defensoras de los derechos de las mujeres, al grado que Rosario Robles tuvo que reunirse con ellas y desmentir el rumor. De esta forma, el Inmujeres mantendría su lugar relativamente privilegiado al depender del Ejecutivo.

En cuanto a la terna que se presentó para elegir a la nueva titular, el 11 de enero del 2013 la Junta de Gobierno del Inmujeres aprobó por unanimidad los nombres para la designación de dicho cargo. La terna estuvo conformada por Lorena Cruz Sánchez, Milagros del Pilar Herrero Buchanan y Teresa Incháustegui Romero. A diferencia de la terna del gobierno de Calderón, ésta no fue integrada exclusivamente por cuadros partidistas. Sin embargo, Peña Nieto eligió, como era de esperarse, a Cruz Sánchez de extracción priísta y en específico peñanietista, como la nueva titular del Instituto.

Lorena Cruz Sánchez, licenciada en administración de empresas, se desempeñó como vocal ejecutiva desde 2007 en el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social del Gobierno del Estado de México donde fue instrumental en prevenir la declaratoria de la alerta de género mientras Peña Nieto era gobernador. A pesar de los esfuerzos del gobierno de Calderón de declarar la alerta en el 2011, los cuales indudablemente buscaban debilitar a quien ya se perfilaba como el candidato del PRI a la Presidencia, éstos fueron infructuosos ante una astuta defensa en la que Lorena Cruz participó activamente.

Mirando el perfil profesional de Cruz, es interesante notar que, por tercera vez, se nombraba a una persona con poca preparación académica. Al igual que Espinosa y García Gaytán, la nueva titular solo contaba con una licenciatura. En general, esto fue una característica de los cuadros políticos del Inmujeres (excluyendo la gestión actual) donde a diferencia de otros sectores en los que hay una fuerte presencia tecnócrata y de personas con doctorados y especializaciones, los mandos del Inmujeres tuvieron una débil preparación académica en estudios de género. En relación con la elección de las Directivas del siguiente nivel, la elección fue de un perfil técnico a cargo de la Secretaría Ejecutiva y el resto de perfiles partidistas. Al igual que pasó con García Gaytán, un gran número de funcionarias del Estado de México llegaron a ocupar los puestos que anteriormente habían ocupado las funcionarias jaliscienses.

Como sucedió con los dos programas anteriores, el Inmujeres llevó un a cabo una consulta participativa y así, el Foro de Consulta Nacional para la elaboración del Proigualdad 2013-2018 al que convocó el Inmujeres en la Ciudad de México, recibió 556 propuestas de acción a través de 13 mesas de trabajo que abordaron los temas prioritarios de la agenda de género (Inmujeres, 2018).

Al foro asistieron casi 600 participantes, quienes hicieron aportaciones en torno a los reclamos de las mujeres mexicanas. Los temas que se abordaron fueron desde la participación política y social, educación, entornos seguros y amigables, hábitat, sustentabilidad y medio ambiente, agencia económica y acceso a recursos productivos, así como igualdad jurídica e igualdad sustantiva. Con la asistencia de 599 personas, 91 hombres (15%) y 508 (85%) mujeres, el foro se llevó a cabo el lunes 22 de julio del 2013 con la participación de 126 mujeres de organizaciones de la sociedad civil, 30 mujeres académicas e investigadoras, 60 funcionarias de instancias estatales y municipales de las mujeres de las entidades federativas y del Distrito Federal. Además, más de 200 representantes de los diversos sectores de la Administración Pública Federal, legisladoras, mujeres empresarias e integrantes de los Consejos Consultivo y Social del Inmujeres, así como público en general.

La integración del Proigualdad 2013-2018 se abrió además a la participación nacional a través de una consulta en línea, que recibió 691 propuestas procedentes de 27 estados de la República, entre las que destacaron el Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Baja California, Veracruz y Quintana Roo.

Quienes participaron a través de la consulta en línea identificaron que los temas más relevantes para las mujeres mexicanas eran: procuración de justicia, educación, seguridad ciudadana, participación política, acceso a recursos productivos, institucionalización de la política de igualdad, violencia contra las mujeres y salud.

Adicionalmente, y en términos del proceso de planeación de este programa, después de la Reforma Constitucional del 2011 al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, se modificó la Ley de Planeación con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y promover el adelanto de las mujeres teniendo en cuenta el acceso en pie de igualdad a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo (Ley de Planeación, art. 2). En dicha reforma queda establecido que uno de los principios rectores de la planeación en la actuación de la administración pública centralizada es la perspectiva de género que debe contener el Plan Nacional de Desarrollo.

En el mismo sentido, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006) establece que uno de los requisitos con los que debe cumplir la estructura programática de los anteproyectos presupuestales es contener acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación. Además, esta ley señala que el presupuesto etiquetado en ese Anexo es irreductible e intransferible.

Como resultado de lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 por primera vez incorporó la perspectiva de género como una de las tres estrategias transversales sobre las que debía basarse la planeación nacional. El PND instruyó -al menos formalmente- a todas las dependencias a alinear los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales en torno a la perspectiva de género.

Para dar respuesta tanto a lo establecido en la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) y a la estrategia transversal que mandató el PND, se elaboró y publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 2013 el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (Proigualdad) 2013-2018, que se compone de 6 objetivos, 36 estrategias, 314 líneas de acción y 18 indicadores con sus respectivas metas para el 2018. Las líneas de acción se ordenan, por su naturaleza, en aquellas que

permiten la coordinación de la estrategia con otras dependencias; las que son de observancia específica para alguna dependencia o entidad en particular. Los objetivos del Programa Nacional se detallan a continuación (Inmujeres, 2013).

Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y la No Discriminación contra las Mujeres (Proigualdad) 2013-2018

A continuación, se transcriben los seis objetivos del Proigualdad, observando en primer lugar el cambio de nombre del programa al agregársele por única vez “no discriminación”, y reduciendo de siete a seis el número de objetivos que marcarían la hoja de ruta del estado mexicano para la implementación de la Política Nacional de Igualdad.

Objetivos

1. Alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y propiciar un cambio cultural respetuoso de los derechos de las mujeres.
2. Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas, y garantizarles acceso a una justicia efectiva.
3. Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad.
4. Fortalecer las capacidades de las mujeres para participar activamente en el desarrollo social y alcanzar el bienestar.
5. Generar entornos seguros y amigables de convivencia familiar y social, actividades de tiempo libre y movilidad segura para las mujeres y las niñas.
6. Incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional.

Al igual que sucedió con los programas anteriores, el número de objetivos se redujo, pasando de nueve en el 2001 a siete en el 2008 a seis en el 2013. De alguna manera el Inmujeres continuó con el modelo que había dejado García Gaytán, aunque hubo

cambios en la estructura y la denominación de las Direcciones Generales del mismo. Como en todas las administraciones priístas, se dio mucha importancia a los actos protocolarios y a la construcción de mecanismos institucionales con un enfoque político simbólico. Un ejemplo son las mesas interinstitucionales para promover e impulsar el cumplimiento del Proigualdad. Es importante también reconocer que también se produjeron avances en materia de igualdad durante ese sexenio, entre los que se encuentran:

- La Reforma político-electoral, que obliga a los partidos políticos a que la mitad de las candidaturas a cargos de diputación sean ocupadas por mujeres, tanto en los órdenes local, estatal y federal. Al final esta reforma tuvo como resultado que en el 2018 por primera vez en México hubiera un congreso paritario y quedara a la cabeza de los parlamentos con mayor número de mujeres en el mundo.
- La Norma Mexicana de Igualdad Laboral y No Discriminación (NMX-025) que promueve la inclusión laboral, igualdad salarial y oportunidades de contratación.
- El Programa de Escuelas de Tiempo Completo
- La Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA).

Si bien la gestión de Lorena Cruz tuvo un buen comienzo, durante la segunda mitad su energía e interés fueron disminuyendo. Durante la última etapa dejó el Instituto para buscar en el partido una senaduría, misma que no obtuvo debido a la derrota electoral del PRI en 2018.

En 2016 el Coneval llevó a cabo la evaluación del Programa y emitió diversas recomendaciones. Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizó diversos análisis para evaluar la efectividad de la política más allá del Proigualdad (Coneval, 2011, 2016; ASF 2017). La ASF evaluó la política pública de igualdad de género, durante el período 2007-2017.

Entre sus principales conclusiones, la ASF destaca las siguientes:

- En los diagnósticos que definen el problema público no es clara la identificación y conceptualización del problema debido a que en el Proigualdad no se visualiza un planteamiento causal por categorías analíticas y los efectos del problema.
- No hay análisis específicos por estado o región del país como lo establece la LGIMH, ni tendencias históricas que den cuenta del avance en la atención del problema.
- El diseño de la política no es congruente ni pertinente para atender el problema público de desigualdad entre hombres y mujeres.
- La LGIMH en su diseño normativo es correcta, pero carece de un reglamento que permita su correcta aplicación.
- El diseño presupuestario presenta deficiencias importantes en la integración de los recursos asignados, debido a que carece de criterios para determinar los programas que deben agregarse a las “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres” (Anexo 13 de la evaluación).
- El avance en la incorporación de la perspectiva de género en programas presupuestarios es incipiente e incongruente con el diseño programático pues no todas las entidades de la APF tienen responsabilidades en el Proigualdad.
- El Sistema Nacional presidido por Inmujeres y CNDH, presentó fortalezas: integración de sus órganos de gobierno, sin embargo se identificaron debilidades que afectan su actuar, tales como: no formular propuestas a las dependencias para la asignación de recursos que requieran los programas de igualdad así como el Consejo Consultivo no aprobó las normas internas relacionadas con los mecanismos de observancia de la Política Pública de Igualdad entre Mujeres y Hombres que operó la Cuarta Visitaduría General.
- Por otro lado, sí se constató que el Instituto cumplió con su mandato de coordinar el Sistema Nacional.
- Se puso en evidencia la baja implementación del Proigualdad por parte de la APF, debido a que las líneas de acción no fueron correctamente definidas de acuerdo con las facultades de cada ente participante.

- En opinión de la ASF, la política pública de igualdad de género no contribuyó a atender el problema de la desigualdad entre mujeres y hombres debido a que a pesar de la reducción en el índice de desigualdad, las deficiencias en su diseño no permitieron implementar en su totalidad el Proigualdad.
- Por lo anterior, se requiere un rediseño de la política, principalmente programático y presupuestario, partiendo de la necesidad de contar con un reglamento de la LGIMH que otorgue certeza jurídica a la actuación de los diferentes actores que intervienen en la política pública y en atención al ODS 5 de “Igualdad de género”.

Esta evaluación realizada por una institución de tanto prestigio como la Auditoría Superior de la Federación resultó una ruta obligada a considerar en la elaboración del siguiente Proigualdad 2020-2024, aunque no todos los elementos y recomendaciones están en manos del Inmujeres, sino que sobrepasan ampliamente, en algunos casos, sus atribuciones. Hay problemas estructurales debidos al propio diseño de la Política Nacional de Igualdad, pero también de la LGIMH, y del Anexo 13 de erogaciones para la igualdad.

En cuanto a la evaluación, al final de la administración, en el 2018, el Inmujeres presentó el Informe de Avances de Ejecución del Proigualdad 2013-2018, donde una vez más se hizo un recuento de los logros del Programa y no un análisis crítico de su avance (Inmujeres, 2018).

1.2. Política Pública Feminista: traducir los conceptos feministas en instrumentos de planeación

1.2.1. Intereses prácticos y estratégicos

Desde la academia, se crearon hace tiempo una serie de herramientas conceptuales para que las profesionales del desarrollo puedan transmitir la perspectiva de género al ámbito de la planificación. Una de ellas es la distinción que

hace Maxime Molyneux (1985) entre intereses de mujeres y de género. Esta socióloga destaca la dificultad de identificar intereses comunes a todas las mujeres, pues somos muy diversas. Una de las características de la perspectiva interseccional es que permite ubicar al ser humano a través de otras variables que se cruzan con la diferencia sexual y el género como clase, etnia, casta, raza, edad y sexualidad. Molyneux acuña el término "intereses de género" y hace una importante distinción entre intereses de las mujeres, intereses de género e intereses "estratégicos" y "prácticos".

De la extensa literatura feminista sobre la opresión de las mujeres se desprende claramente que prevalecen una serie de concepciones diferentes acerca de lo que son los intereses de las mujeres, y que estas a su vez descansan implícita o explícitamente, en diferentes teorías sobre las causas de la desigualdad de género. Con el fin de aclarar las cuestiones que aquí se discuten, se delinearán tres concepciones de los intereses de las mujeres que con frecuencia se confunden (Molyneux, 1985). Estos son los intereses de las mujeres, los intereses estratégicos de género y los intereses prácticos de género.

Intereses de las mujeres. Aunque está presente en el discurso político y teórico, el concepto de interés de las mujeres es muy polémico. Debido a que las mujeres están posicionadas en la sociedad en una variedad de lugares diferentes, tienen características distintas entre las que destacan la edad, la clase y la etnia. De ahí que sus intereses sean complejos y a veces contradictorios. Por lo tanto, es difícil, si bien no imposible, generalizar sobre los intereses de las mujeres. En cambio, es necesario especificar cómo las diferentes categorías de mujeres podrían verse afectadas de variada manera debido a sus particularidades y su posicionamiento social. Esto no niega que las mujeres puedan tener ciertos intereses generales en común, siempre y cuando se los diferencie de la falsa homogeneidad impuesta por la noción de "intereses de las mujeres".

Intereses estratégicos de género. Los intereses de género son aquellos que las mujeres (o los hombres para el caso) pueden desarrollar en virtud de su posicionamiento social establecido a través de los mandatos de género y sus adscripciones y atributos. Los intereses de género pueden ser estratégicos o prácticos, cada uno tiene implicaciones diferentes para la subjetividad de las mujeres. Los intereses estratégicos se derivan, en primera instancia, deductivamente, es decir, del análisis de la subordinación de las mujeres y de la formulación de un conjunto alternativo y más satisfactorio de los arreglos que actualmente existen. Los intereses estratégicos apuntan a las desigualdades estructurales a que dan lugar los mandatos de género.

Intereses prácticos de género. Los intereses prácticos de género se dan de manera inductiva y surgen de las condiciones concretas del posicionamiento de las personas dentro de la división de género del trabajo. A diferencia de los intereses estratégicos de género, éstos son formulados por las personas que están en estas posiciones y no a través de intervenciones externas. Los intereses prácticos suelen ser una respuesta a una necesidad percibida inmediata (como la necesidad de servicios públicos –energía eléctrica y agua potable–, o necesidad de ingreso económico) y generalmente no implican un objetivo estratégico para la emancipación. Además, estos intereses prácticos no desafían por sí mismos las formas prevalecientes de subordinación de género, a pesar de que surgen directamente de ellas, no obstante, sí cuestionan las divisiones asimétricas de recursos y responsabilidades.

1.2.2. Necesidades prácticas y estratégicas

Probablemente, en un intento de ganarse la confianza de los responsables de la formulación de políticas, Caroline Moser (1989) "traduce" el concepto como una herramienta de planificación cambiando el término "intereses" por "necesidades". Al hacerlo fue acusada de despolitizar el concepto (Kabeer, 1994).

La distinción entre intereses estratégicos y prácticos de género es de importancia crítica, al igual que la distinción entre necesidades estratégicas y prácticas de género. Con frecuencia se confunden necesidades diferentes, y la aclaración es esencial para que se identifiquen parámetros realistas en cuanto a lo que se puede lograr en el proceso de planificación, así como las limitaciones de las diferentes intervenciones políticas.

Las necesidades estratégicas de género son aquellas necesidades que se formulan a partir del análisis de la subordinación de las mujeres a los hombres y derivadas de ello, el interés estratégico de género identificado para una organización más igualitaria y satisfactoria de la sociedad que la que existe en la actualidad, tanto en términos de la estructura como de la naturaleza de las relaciones entre hombres y mujeres.

Por el contrario, las necesidades prácticas de género son aquellas necesidades que se formulan a partir de las condiciones concretas que experimentan las mujeres, en su posición dentro de la división sexual del trabajo, y que derivan de sus intereses prácticos de género.

1.3. El concepto de transversalización (*gender mainstreaming*)

Tanto en la literatura como en la práctica de la planeación, hay dos conceptos con los que se describe la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas: institucionalización y transversalización. Ambos conceptos fueron desarrollados a principios de los años noventa y aunque se usan de manera intercambiable, existen diferencias importantes entre ambos, las cuales se analizarán a detalle en esta sección.

1.3.1. Definición de la incorporación de la perspectiva de género

Para entender por qué se describe la incorporación de la perspectiva de género como una agenda “esquiva” (Jahan, 1997), es necesario ubicar las políticas de desarrollo que abarcan los últimos cincuenta años. Las políticas globales emanadas de las conferencias de Naciones Unidas abordan la injusticia género como proveniente de diferentes paradigmas de desarrollo y de diferentes visiones feministas que la enmarcaron. En 1975, la “Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer: Igualdad, Desarrollo y paz” celebrada en México, desencadenó el enfoque sobre las mujeres que tuvo influencia durante al menos dos décadas (Miller y Razavi, 1995). Se trató de una reacción al enfoque de modernización del desarrollo y las políticas de bienestar que la acompañaban, que veían el bienestar familiar asegurado a través de la participación de los hombres como jefes de hogar en la fuerza laboral (Miller y Razavi, 1995:7-9; Moser, 1989 y 1991).

Diez años después, en Nairobi, la evaluación del anterior "Decenio para las mujeres" de la ONU se produjo en un momento en que el paradigma de la política de desarrollo estuvo influenciado por el neoliberalismo. Entonces, los gobiernos de los países en desarrollo estaban en medio de la implementación de medidas de austeridad y la liberalización de sus economías bajo el paraguas de las políticas de ajuste estructural. En este momento, la crítica al desarrollo estuvo influenciada mucho más por los feminismos del “sur global” que habían sido testigos de las crecientes desigualdades entre hombres y mujeres (y entre naciones) como resultado de la entronización del neoliberalismo con su énfasis en la teoría de la elección racional (Sen y Grown, 1987:23-46; Mohanty, Russo y Torres, 1991:1-74; Parpart, 1993).

En 1995, la conferencia de Beijing reconoció las realidades de un mundo globalizado, y su análisis de la situación de las mujeres vio al género como la categoría analítica clave cuyo objetivo final era el empoderamiento de las mujeres (ONU, 1995). En este momento la narrativa se había unificado en torno a la

incorporación de la perspectiva de género en las dinámicas institucionales y organizativas para alcanzar así el empoderamiento de las mujeres. Es en este momento cuando se empieza a hablar de transversalidad. La definición de transversalidad de género comúnmente aceptada y más utilizada es la adoptada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC de las Naciones Unidas, 1997):

“La transversalidad de una perspectiva de género es el proceso de evaluar las implicaciones para las mujeres y los hombres de cualquier acción planificada, incluyendo legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para hacer que las preocupaciones y experiencias de mujeres y hombres sean una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales para que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y la desigualdad no se perpetúe. El objetivo final es lograr la igualdad de género ”.

En mayor o menor medida, esta estrategia ha sido adoptada gradualmente por la mayoría de los países desde Suecia en 1995 (Ministerio de Industria, Empleo y Comunicaciones [MIEC], 1999) hasta México en 1996 (Comisión Nacional de la Mujer [CONMUJER], 2000) e Irán en 2004 (Banco Mundial, 2004). Sin embargo, ya desde el 2004, todo el proyecto de incorporación de la perspectiva de género de manera transversal se enfrentaba a severas críticas (Molyneaux, 2004; Goetz 2004; Pearson, 2004). Aunque se han realizado algunos progresos, particularmente en términos de una mayor conciencia (Jahan y Zerbe, 1997), en la mayoría de los casos la integración de la perspectiva de género no ha logrado un avance sustancial de la igualdad de género, al igual que los primeros proyectos de generación de ingresos no lograron la igualdad económica entre mujeres y hombres a mediados de los años setenta (Mayoux, 1995; Moser, 1989).

Varios estudios han intentado analizar diferentes experiencias de incorporación de la perspectiva de género en todo el mundo. Beall (1998) analizó los casos de Colombia y Sudáfrica respecto al papel que jugaron el Estado y los grupos de mujeres en el proceso. Waylen (1998) y Ríos, Godoy y Guerrero (2020) analizaron el caso de Chile y la creación de la maquinaria de género después de la reinstalación

de la democracia a principios de los noventa. Cos-Montiel (2003, 2011) examinó la maquinaria mexicana de género desde el punto de vista interno, así como el desempeño durante el sexenio de Vicente Fox. Al mismo tiempo, diferentes autores han examinado otros aspectos de los esfuerzos de incorporación de la perspectiva de género: Levy (1996) creó una "red de institucionalización"; Kabeer (1999) proporcionó un marco que sitúa el poder en el núcleo de las instituciones que ejercen diferentes fuerzas e influencias sobre los resultados de las políticas; Goetz (1997) analizó las instituciones como entidades de género que no son neutrales en la forma en que interactúan con actores individuales; Murison (2001) prestó atención a las organizaciones y al cambio organizacional en sí mismo, mientras que Rao y Kelleher (2002) observaron el cambio a nivel organizacional e institucional. Sin embargo, no hay que buscar una explicación única de por qué la incorporación de la perspectiva de género no ha sido capaz de integrar el género en el núcleo de la toma de decisiones gubernamentales, de hecho, tampoco ha logrado promover cambios sociales más amplios. Finalmente, lo más difícil es cambiar la cultura y sus impactos en la subjetividad. Pues, si como dice Bourdieu (2000), dado que hemos construido el espacio social tenemos una visión determinada por el lugar que ocupamos en ese espacio y los *habitus* –estructuras mentales según las cuales se aprehende el mundo social– son el producto de la interiorización de las estructuras del mundo social, entendemos que ese impacto en las estructuras psíquicas de los agentes están tan imbricadas en su acción que su transformación no puede hacerse sin producir una revolución en las mentalidades.

Los términos transversalidad e institucionalización a menudo se usan indistintamente en la literatura sobre género y desarrollo (Kanji, 2003). Las definiciones de institucionalización adoptadas aquí son: “el proceso por el cual las prácticas sociales se vuelven lo suficientemente regulares y continuas para ser descritas como instituciones” y aquellas prácticas que “se repiten de manera regular y continua, son sancionadas y mantenidas por las normas sociales, y tienen un significado importante en la estructura social” (Abercrombie et al., 1988: 24). Para el propósito de esta investigación, se sigue la distinción entre “transversalidad de

género” y el término “institucionalización”, ya que se puede ver que este último connota un cambio sostenido a más largo plazo, que a su vez reconoce el conflicto entre las prácticas regulares de organizaciones (que inevitablemente reflejan un conjunto particular de intereses) y su capacidad de respuesta al cambio (Levy, 1996: 4-5).

1.4. Algunas conclusiones

Sin lugar a duda, la política de México en materia de género –la cual está reflejada en los programas nacionales de igualdad de oportunidades– es un avance importante en los intentos por integrar una agenda feminista para eventualmente alcanzar la igualdad de género. También es una muestra de la voluntad y el compromiso político existentes en la Federación en los últimos veinte años para institucionalizar e introducir la transversalidad de género en la administración pública y en el presupuesto. Sin embargo, ¿qué tanto ha logrado el feminismo penetrar la agenda más amplia de México y qué tanto dismantelar lo que se ha expresado como el estado patriarcal?

Si bien los avances son evidentes en el sentido de que la herramienta conocida como “transversalidad” ha sido apropiada por la política pública (al menos en el discurso), también es necesario anotar los puntos que es necesario revisar para continuar con un proceso que por su misma y novedosa naturaleza permita aprendizajes y mejoras a largo plazo. A lo largo de este capítulo se analizaron los logros, pero también las áreas que presentan oportunidades para enriquecer esta estrategia. Esta tarea por supuesto no ha sido exclusiva del Ejecutivo. Es importante y fundamental reconocer el papel central que han jugado los otros poderes de la Unión, así como los grupos de la sociedad civil, la academia y los organismos internacionales para lograr este importante adelanto.

El carácter técnico de la “transversalidad” y político de la “institucionalización” nos permiten ver que el avance a nivel de la introducción de la transversalidad ha sido

mucho más efectivo que el de institucionalizar el carácter político y transformador de una agenda feminista que realmente logre trastocar los aspectos más fundamentales de la desigualdad.

Primero y debido a la propia característica transversal del Programa Nacional de Igualdad, el cumplimiento de todos los objetivos es difícil desde una perspectiva de género, pero casi titánica desde una perspectiva feminista. Más aun sabiendo que 296 dependencias¹⁶ de diferente naturaleza deben responder a este mandato que las coloca frente a esta necesidad sin haber comprometido ni hecho lo suficiente y, en muchos casos, ni siquiera lo necesario o lo mínimo. La conclusión es siempre decepcionante y los resultados, escasos. Desde hace una década se da seguimiento al Proigualdad mediante una plataforma a la cual tienen acceso las dependencias que reportan a través de un acceso restringido. Esta plataforma no puede compararse a un seguimiento sustantivo, sino solo de corte administrativo: en ella se puede ver con claridad lo que cada dependencia compromete y reporta. Inmujeres hace una lectura y comentarios puntuales y los Órganos Internos de Control (OIC) de todas las dependencias revisan si hay congruencia entre lo que se dice y lo que se hace. Esta revisión no es cualitativa sino de cotejo, sin embargo, es eficaz.

Esta complejidad estructural del Proigualdad y de su rendición de cuentas puede ser una de las razones por las cuales el número de objetivos se han ido reduciendo a lo largo de los distintos periodos presidenciales. También ha habido cambios importantes en la manera en que estaban planteados los objetivos. Se ha pasado de un enfoque más temático al inicio, similar al de la conferencia de Beijing, a uno que utiliza conceptos más complejos y analíticos, como el de “igualdad sustantiva”. Sin embargo, a medida que se hacen más complejos conceptualmente los programas de igualdad, de la misma manera se vuelve muy compleja la instrumentación y evaluación de estos en términos de resultados (*outcomes*). En la

¹⁶ Según la Ley de Planeación, en su art. 32: Una vez aprobados el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas, estos serán obligatorios para las dependencias de la APF, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Tabla 2 se puede observar la evolución de los objetivos en los tres programas de igualdad analizados en este capítulo.

Tabla 2. Comparación de los Objetivos en los Programas Nacionales de Igualdad

2001-2006	2008-2012	2013-2018
<p>1. Incorporar la perspectiva de género como eje conductor de los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo en la administración pública federal.</p> <p>2. Impulsar un marco jurídico nacional eficiente y acorde con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos para las mujeres y las niñas, a través del cual se promoverá y garantizará el pleno disfrute de estas normas fundamentales de las mujeres y la niñez.</p> <p>3. Fomentar la igualdad de oportunidades económicas entre hombres y mujeres a través de la promoción de medidas programáticas de carácter afirmativo desde una perspectiva de género.</p> <p>4. Promover el desarrollo de procesos y políticas públicas sensibles a las diferencias entre hombres y mujeres que condicionan la pobreza.</p> <p>5. Fomentar en todos los espacios de nuestra sociedad una educación para la vida que promueva el aprecio por la diversidad, la tolerancia y el respeto a las diferencias de género de las personas, así como garantizar, con</p>	<p>1. Institucionalizar una política transversal con perspectiva de género en la Administración pública Federal, y construir los mecanismos para contribuir a su adopción en los poderes de la unión, en los órdenes de gobierno y en el sector privado.</p> <p>2. Garantizar la igualdad jurídica, los derechos humanos de las mujeres y la no discriminación, en el marco del estado de derecho.</p> <p>3. Garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, la seguridad y la protección civil.</p> <p>4. Garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.</p> <p>5. Fortalecer las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y reducir la desigualdad de género.</p> <p>6. Potenciar la agencia económica de las mujeres en favor de mayores oportunidades para su bienestar y desarrollo.</p> <p>7. Impulsar el empoderamiento de las mujeres, su participación y representación en espacios de toma de decisión en el Estado y consolidar la cultura democrática.</p>	<p>1. Alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y propiciar un cambio cultural respetuoso de los derechos de las mujeres</p> <p>2. Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas, y garantizarles acceso a una justicia efectiva</p> <p>3. Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad</p> <p>4. Fortalecer las capacidades de las mujeres para participar activamente en el desarrollo social y alcanzar el bienestar</p> <p>5. Generar entornos seguros y amigables de convivencia familiar y social, actividades de tiempo libre y movilidad segura para las mujeres y las niñas</p> <p>6. Incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional</p>

<p>igualdad y equidad, en todos los niveles, tipos y modalidades educativas, atención específica a las niñas y las mujeres, para lograr ampliar su participación y desempeño en todos los campos de la actividad humana, con un sentido de justicia, al margen de prejuicios y discriminaciones.</p> <p>6. Eliminar las desigualdades que impiden a las mujeres alcanzar una salud integral.</p> <p>7. Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.</p> <p>8. Garantizar a las mujeres el acceso y la plena participación en las estructuras de poder y la toma de decisiones, en igualdad de condiciones que los hombres.</p> <p>9. Fomentar una imagen de las mujeres equilibrada, respetuosa de las diferencias y sin estereotipos en los ámbitos culturales, deportivos y en los medios de comunicación.</p>		
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

Fuente: Elaboración propia

Una segunda conclusión es que es necesario reforzar un enfoque más feminista en la estrategia y apostar más a los cambios culturales. El análisis muestra que las acciones que apoyan estos programas se centran en las mujeres y muchas veces en sus papeles tradicionales, sin utilizar un análisis más crítico de género atendiendo las cuestiones simbólicas que mantienen la subordinación de las mujeres. En todo caso, sí se están atendiendo las necesidades materiales de las mujeres o lo que en la literatura se conocen como necesidades prácticas (Moser,

1989), al tiempo que se atienden las necesidades estratégicas. Atender lo práctico no tiene por qué ser negativo en sí mismo, pero se puede ver que el ideal de que las políticas públicas integren un enfoque transformador está lejos de ser una realidad. Además, se sigue trabajando con un sector muy reducido de mujeres y para mujeres, esto es evidente cuando el recurso destinado a este sector es menor al 1% del presupuesto de la federación¹⁷ a pesar de que el gasto etiquetado para mujeres debería ser mucho mayor. Esto sin hablar del tipo de acciones que se etiquetan y del escaso impacto que esto tiene en la vida de las mujeres y niñas. Aunque Inmujeres es responsable del seguimiento del recurso etiquetado, su posibilidad de actuar para corregir o modificar es nula. También es problemático pues parecería que se busca atender las necesidades y problemas del 50 por ciento de la población con solo estos recursos. Sabemos que en la realidad esto no ocurre así, pues otros programas atienden también a las mujeres, pero lo que sí muestra es que los recursos destinados a las mujeres continúan analítica y operativamente marginados del centro de los programas públicos.

A pesar de que el problema de la desigualdad de género va más allá de la atención de necesidades materiales, pues se construye a partir de los mandatos culturales de la feminidad y la masculinidad, la mayoría de los recursos no se destinan a entender, explicar y cambiar estos mandatos. Si bien existen campañas de concientización, se carece de una estrategia integral en materia de política pública que haga cambios a un nivel más profundo, que son las narrativas de la cultura que se incorporan psíquicamente.

También es de notar que una gran cantidad de recursos se está destinando a la estrategia de transversalidad sin que se haga un mapeo de resultados en términos feministas. La revisión de los tres programas de las administraciones 2000-2018 muestran que no existe causalidad entre el proceso de transversalización y la puesta en marcha de políticas públicas bajo los ideales de transformación feminista que podrían ser, en términos generales, la igualdad de acceso y de oportunidades

¹⁷ Dato correspondiente a 2018.

entre mujeres y hombres y el pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, incluida la legalización de la interrupción del embarazo.

De hecho, lo que muestran los resultados es que no existe una cadena causal entre transversalidad de género y política feminista. Más bien se muestra que es la negociación política entre distintos actores o las prioridades políticas de quienes tienen poder de decisión lo que dispara distintos tipos de políticas de igualdad desde las de tipo decorativo (Patricia Espinosa) hasta las que apoyaron más programas claramente feministas durante la administración de Rocío García Gaytán, como fue el caso de la Iniciativa SUMA.¹⁸

Finalmente, si bien es posible decir que la desigualdad de género ha disminuido en México, es difícil medir si existe un vínculo causal entre la integración de una agenda feminista y la disminución de esta desigualdad. Aunque se han mostrado avances en los documentos normativos, como los Planes Nacionales de Desarrollo y los Programas, estos son documentos mucho más técnicos (lo cual es hasta cierto punto inevitable) que documentos que incorporen el aporte crítico y político del feminismo; así mismo, no se percibe su anclaje teórico en las instituciones del Estado. Si bien el número de participación y representación femenina en el Estado ha aumentado, estamos todavía lejos de contar con una masa crítica feminista que constantemente alimente a la maquinaria estatal.

El siguiente capítulo mostrará el enfoque utilizado en la conceptualización y elaboración del Programa de Igualdad durante la administración 2018-2024 y examinará si algunas de las limitaciones que se han identificado en los periodos anteriores se han podido solventar.

¹⁸ *Iniciativa SUMA, Democracia es Igualdad*, fue un modelo de intervención que se implementó con el fin de fortalecer el liderazgo e incrementar la participación política de las mujeres en México. El objetivo del proyecto fue el logro de la igualdad de género en los espacios de toma de decisión y el impulso a la agenda de los derechos económicos de las mujeres, implementado en catorce entidades federativas de México durante el periodo 2010-2014 (ONU Mujeres, 2014). Las entidades e instituciones que participaron fueron: ONU Mujeres, el INMUJERES y las organizaciones Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia A.C., Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir A.C, Liderazgo, Gestión y Nueva Política A.C, Mujeres Trabajadoras Unidas A.C e Inclusión Ciudadana A.C.

Capítulo II

Cerrar brechas de género: entre la norma y la utopía

En el presente capítulo analizo la incidencia de los Programas Nacionales de Igualdad de 2001 a 2018 en términos de su impacto respecto a cinco brechas de desigualdad relevantes en el caso de las mujeres. Para ello, el capítulo está dividido en dos momentos. En el primero, examino dicho impacto en torno a los ejes de paridad, mortalidad materna, embarazo adolescente, violencia contra las mujeres y rezago educativo. Con ello, pretendo argumentar la importancia de introducir la perspectiva de género en la política pública, pero, sobre todo, de una perspectiva feminista capaz de atender las raíces históricas de la desigualdad entre mujeres y hombres. En la segunda parte, presento el diagnóstico y recomendaciones elaboradas en 2014 por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social sobre la estrategia presupuestaria para la igualdad entre hombres y mujeres.

Como hemos analizado hasta aquí, los avances para la institucionalización del feminismo y de la perspectiva de género han producido algunas estrategias de implementación que, sin embargo, pueden resumirse en dos: las “acciones afirmativas” –es decir, medidas especiales–¹⁹ y la “transversalización de género”. Ambas rutas no son excluyentes y se necesitan mutuamente para potenciar los avances; lo cierto es que ni una ni otra son suficientes para modificar el orden de género existente. La estrategia de la transversalización de género surge por primera vez de la III Conferencia Mundial sobre la Mujer que tuviera lugar en Nairobi en 1985; concretamente, aparece en el debate sostenido sobre el papel de las mujeres

¹⁹ Las medidas que se adopten en virtud del párrafo 1 del artículo 4 de la CEDAW (1999) por los Estados Parte deben tener como finalidad acelerar la participación en condiciones de igualdad de la mujer en el ámbito político, económico, social, cultural y civil, o en cualquier otro ámbito. El párrafo 1 del artículo 4 de la CEDAW indica expresamente el carácter “temporal” de dichas medidas especiales. Por lo tanto, no debe considerarse que esas medidas son necesarias para siempre, aun cuando el sentido del término “temporal” pueda, de hecho, dar lugar a la aplicación de dichas medidas durante un período largo. La duración de una medida especial de carácter temporal se debe determinar teniendo en cuenta el resultado funcional que tiene a los fines de la solución de un problema concreto y no estableciendo un plazo determinado. Las medidas especiales de carácter temporal deben suspenderse cuando los resultados deseados se hayan alcanzado y se hayan mantenido durante un período de tiempo.

en el desarrollo dentro de la Comisión de Naciones Unidas sobre la Condición de la Mujer y por primera vez en textos internacionales, en 1995, en el marco de la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres de Naciones Unidas en Beijing, como uno de los pasos necesarios para avanzar en la consecución de la igualdad sustantiva. En el año 1996, el Consejo de Europa institucionaliza el mainstreaming de género y crea un grupo de especialistas (EG-S-MS) convirtiéndose en uno de los actores más influyentes en la promoción de la estrategia y en el fomento de la reflexión en torno a las oportunidades que esto supone.

A partir de ese momento la transversalización se instala como la única opción que cuestiona de raíz ese “pecado de origen” del estado que es su “naturaleza” androcéntrica, de la cultura, del sistema jurídico y normativo y de todas sus instituciones reclamando un lugar de igualdad para las mujeres y niñas. Para el movimiento feminista y las OSC bajo las cuales se organizaban buena parte de ellas, abandonar las acciones afirmativas relativas a autonomía económica, empleo, conciliación de la vida familiar y laboral, violencia de género, paridad, etcétera, y dejar el camino de la igualdad en manos del feminismo de la gobernanza²⁰ o institucional no fue una decisión fácil.²¹ En el año 2000 los más importantes programas de igualdad de oportunidades de la Unión Europea dejaron de financiar proyectos de acciones y medidas afirmativas para impulsar la promoción de la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en la “corriente principal” de la política: el género en todo.

Así es como después de la Plataforma de Beijing de 1995, el movimiento feminista en México trae con fuerza la idea de que, posiblemente, la única manera de mover al estado hacia un modelo de mayor inclusión fuera obligar a la incorporación de la igualdad y la perspectiva de género de manera transversal. Ya hemos visto la fuerza normativa que tiene esto en el ordenamiento institucional del país. Sin embargo, los

²⁰ El término feminismo de la gobernanza fue desarrollado en 2006 por Janet Halley, Prabha Kotiswaran, Hila Shamir y Chantal Thomas (2006) para hacer referencia a cómo, tras su inmersión en la gobernanza global, las ideas feministas se insertan en estructuras de poder y en la creación de marcos normativos internacionales.

²¹ Para una mejor explicación de la Iniciativa de Empleo la Comisión Europea NOW (Nuevas Oportunidades para las Mujeres, vigente de 1994 a 2000), véase: https://www.fao.org/3/v3327e/v3327e.htm#P1_0

resultados no han sido los esperados. Los avances normativos han sido importantes y los sustantivos, mínimos. Las condiciones estructurales que provocan y aumentan la desigualdad, la discriminación y la violencia que viven las mujeres y niñas en México no se han reducido.

Sin embargo, aun así, con todos los fracasos y dificultades, la transversalización de género sigue siendo la única estrategia sólida que tiene objetivos de transformación. Por lo que la pregunta que nos surgió en abril de 2019, cuando nos incorporamos al Inmujeres y vimos de frente el trabajo pendiente, fue ¿se aplicó a fondo la perspectiva de género? ¿es posible aumentar la intensidad y aplicar una perspectiva feminista que comprometa aún más la transformación de las instituciones hacia modelos más inclusivos y menos hegemónicos?

Con esas interrogantes iniciamos en 2019 la concepción, diseño, sistematización, redacción y publicación de un ambicioso Programa Nacional de Igualdad. Detrás de cada uno de estos momentos del proceso había una gran dosis de conocimiento y estudio, pero también de utopía.

2.1. La incidencia de los Programas Nacionales de Igualdad entre 2001 y 2018 en el cierre de las brechas de desigualdad

Aquí trataré, no solo acerca de la importancia de la perspectiva de género, sino sobre la urgencia de sumar una perspectiva feminista a las políticas públicas dirigidas a atender las razones históricas de la desigualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de la vida social y comunitaria, económica, cultural y política. La perspectiva de género, como he señalado en los capítulos que anteceden, se fundamenta sólidamente en el marco normativo mexicano.²² Un ejemplo que permite dar claridad de que el Estado mexicano considera la perspectiva de género

²² Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006); la Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia (2007); la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006); la Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008); la Ley de Planeación (1983); el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) y el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2020-2024).

como mandato legal, se encuentra en el artículo 2 de la Ley de Planeación (1983), donde a la letra establece que:

Artículo 2. “La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

[...]

VII. La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo.

No obstante, la experiencia de veinte años de mandatos al respecto y después de cuatro Programas Nacionales de Igualdad transversales nos deja reconocer que los Programas de Igualdad, aunque están institucionalizados como uno de los tres instrumentos de la Política Nacional de Igualdad, no logran permear el quehacer de la totalidad de las instituciones del Estado mexicano, ni de la Administración Pública Federal que tienen obligatoriedad de su cumplimiento, ni la planeación de sus programas sectoriales, su diseño y mucho menos el presupuesto. El fundamento normativo a través del cual el Inmujeres es el órgano rector de la Política Nacional en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres se interpreta desde fuera como la responsabilidad del avance sustantivo de la igualdad, por lo que la reducción de las brechas de desigualdad acaba adjudicándosele al Inmujeres, cuando en realidad es mandato para todas las dependencias e instituciones de gobierno trabajar en esa dirección. El Inmujeres no tiene las atribuciones ni capacidades para mover por sí solo la balanza a favor del bienestar de las mujeres y niñas del país. El tamaño de la institución, su limitada fortaleza institucional (Levitsky y Murillo, 2010) comparada con las Secretarías de Gobierno, su reducido presupuesto y las limitaciones propias de su distancia o cercanía con quienes toman las decisiones más importantes del rumbo de la Política Nacional,²³ potencian su fragilidad. El Inmujeres es una

²³ Como es el caso de quienes están al frente de las Secretarías de hacienda, salud y educación, entre otras.

institución que, más que otras, depende de las competencias y habilidades de su titular para crear, alimentar y sostener en el tiempo las alianzas con esos otros integrantes del gabinete y de otros poderes que podrían ser capaces de mover la agenda de género desde posiciones institucionales más sólidas, y con más poder por ser cercanas al jefe del ejecutivo.

Si consideramos a la APF como un campo en el sentido que le da Bourdieu, en el que se desarrollan las dinámicas y tensiones sectoriales, podemos observar cómo hay fuerzas y poderes que se resisten no tanto a la inclusión discursiva de la perspectiva de género, como a su implementación en beneficio de las mujeres y niñas de México.

En *El oficio del sociólogo* (2008), Bourdieu, Chamboredon y Passeron refieren que:

“[El campo], es un campo de fuerzas dotado de una estructura, así como un campo de luchas para conservar o transformar ese campo de fuerza. (...) La estructura del campo, definida por la distribución desigual del capital, es decir, de las armas o de las bazas específicas, pesa, al margen incluso de cualquier interacción directa, intervención o manipulación, sobre el conjunto de los agentes, y limita más o menos el espacio de las posibilidades que se les pueden abrir según estén mejor o peor colocados en el campo, es decir, en esa distribución. El dominante es el que ocupa en la estructura un determinado espacio que hace que la estructura actúe en su favor” (pp. 64-66).

Y en *Cosas dichas* (2000) Bourdieu refuerza:

“(...) las representaciones de los agentes varían según su posición (y los intereses asociados) y según su *habitus*, como sistema de esquemas de percepción y de apreciación, como estructuras cognitivas y evaluativas que adquieren a través de la experiencia duradera de una posición en el mundo social. El *habitus* es a la vez un sistema de esquemas de producción de prácticas y un sistema de esquemas de percepción y de apreciación de las prácticas” (p. 134).

La lucha en este campo, el de la política pública, es por la conquista de la narrativa, del discurso, pero también por la dominación de la norma y del presupuesto. Ocupar el espacio de la política pública con un sujeto ideal masculino y universal es parte de la exclusión u omisión del sujeto “mujeres”, no solo de estas políticas públicas, sino también de los presupuestos, de los análisis de impacto y de la evaluación. Nada de esto es una demostración de pereza metodológica, de costumbres administrativas arraigadas en un modelo hegemónico simple o sin complejidad. No. Discriminar, mantener la desigualdad, construir más de lo mismo produce efectos, produce y mantiene los privilegios y, en este camino, perpetúa las vidas precarias de las que nos habla Butler (2010), aquellas que la sociedad considera como fácilmente sustituibles, como no valiosas y en cuya existencia se normaliza que soporten “la carga del hambre, del infraempleo, de la exposición diferencial a la violencia y a la muerte” (p. 45); aquellas vidas que engloban a las poblaciones históricamente discriminadas.

Mantener los privilegios es el gran cemento de la desigualdad. Eso actúa individualmente a través de los *habitus* de tomadores de decisiones de alto nivel, aquellos y aquellas que tienen en sus manos la incidencia, quienes podrían cambiar el rumbo de la historia. Si los *habitus* son, como dice Bourdieu (2000), esquemas de percepción y acción, estructuras mentales según las cuales se aprehende el mundo social, producto de la interiorización de dichas estructuras, los *habitus* de los tomadores de decisiones estarían contruidos no solo de sus mandatos de género, sino de su posición en el campo de la administración pública: dan sentido a la dimensión simbólica del orden social al tiempo que habilitan las situaciones de injusticia y perpetúan el orden social existente haciéndolo pasar por natural (Flachsland, 2003).

Aunque legítimamente se intente hacer cambios, se es tan poco consciente de estos *habitus* que perpetúan las desigualdades que entre eso y las rígidas estructuras normativas el cambio nunca sucede. Año tras año, administración tras administración, la historia se repite, aunque cambie la música con la que se entonan

las canciones. Tienen los mandatos, tienen las normas, pero no hay ningún reparo frente al no cumplimiento o la omisión. Y la razón oculta, el pretexto no dicho, porque saben que no pueden decirlo, es que es parte del mito pensar que Inmujeres tiene la responsabilidad, que son sus funcionarias quienes acabarán impulsando las acciones, implementando, convocando a las reuniones, haciendo las minutas, dando seguimiento a acuerdos que, en el mejor de los casos, se quedarán en nivel de “buen desempeño”. Cambiar esto es realmente lo más difícil de poner en marcha la estrategia del *gender mainstreaming*. No es la ausencia de acuerdos de alto nivel. Son los *habitus* hegemónicos del funcionariado medio, y es la lectura restrictiva de las atribuciones como secretarías, como dependencias, lo que acaba por no marcar la diferencia. “No me toca”, “ya no me toca”, “no tengo recursos”, “no tenemos personal”, “nos quitaron esas atribuciones” son expresiones que ponen en evidencia que el centro sigue siendo el centro hegemónico, y que “nadie afuera y nadie atrás” es un principio mucho más lejano y difícil de implementar de lo que suena.

Para poner un ejemplo, de 1990 a 2018 operó el Programa de Apoyo a Trabajadores Jornaleros Agrícolas a cargo de la hoy llamada Secretaría de Bienestar. Pero desapareció de los presupuestos federales en 2019. A nadie que conozca las condiciones de vida y de trabajo de las personas jornaleras agrícolas de México se le puede convencer de que no era necesario ese programa. Según la última Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Inegi, 2017a) había 2,990,049 personas jornaleras de las cuales 10% eran mujeres. Si sumamos el grupo familiar que las acompaña, la cifra de quienes se movilizan hacia el campo asciende hasta la cifra de 9 millones (Barron, 2019). En una carta que la Red de Jornaleros y Jornaleras Agrícolas le dirige a la entonces secretaria de Bienestar, le preguntan “¿cómo será la atención a estos trabajadores en cada una de estas condiciones: género, movilidad, edad y condición étnica?”. La pregunta es pertinente también para el interés de esta tesis, ¿por qué se elimina un programa integral de atención a uno de los grupos más vulnerables y pobres? Un programa que beneficiaba a mujeres pobres y a los niños y niñas que las acompañan y que están en el límite de

la supervivencia porque la carga de cuidados no las abandona nunca y multiplica su precariedad y disminuye sus opciones.

“Le preguntaba a una mujer en un campamento en Culiacán que estaba lavando ropa con un hijo de menos de 2 años, ¿hoy no fue a trabajar? No - me dijo-, está malito mi niño y aproveché para lavar un poco. Y con su disposición de platicar le pregunté: ¿a ver, platíqueme qué hace en un día cualquiera? - Pues mire -me contestó-, me levanto a las 4 de la mañana, pongo los frijoles, hago el desayuno, preparo el “lonche”, se levanta mi familia y nos vamos a trabajar a las 6 de la mañana, regreso a las 12, hago la comida y mientras se “coce”, lavo un poco de ropa, les doy de comer y nos regresamos al campo, trabajamos hasta las 5 o 6 de la tarde, regreso, hago la cena, lavo un poco de ropa, cenamos, me baño y me voy a dormir. ¿Y en su pueblo qué hace? - No, pues casi nada, preparo el nixtamal, lo llevo a moler, hago las tortillas y “coso” los frijoles, le doy el desayuno a mi marido, me pongo a coser un rato, hago la comida y espero a mi marido para comer y en la tarde platico un poco con mi vecina o coso alguna cosa y así todos los días” (Ortíz, 2021:182).

Aun así, en 2019, sin mucha explicación, ese programa se canceló y hasta la fecha no ha sido sustituido por ningún otro. El Programa Nacional de Igualdad 2020-2024 contempla acciones concretas sobre este grupo vulnerable que no tienen responsable para su implementación debido a que no ha habido reasignación de esas atribuciones. Las personas jornaleras han dejado de estar bajo la atención (aunque fuera mínima) de la Secretaría de Bienestar y solo se conservan como grupo vulnerable de atención por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

La normatividad vigente y las declaraciones políticas señalan que hay que moverse del margen al centro, llevar lo que ha estado fuera hacia dentro, sin embargo, construirlo es más complicado que una declaración de intenciones. Es una cierta mirada del problema público que debe ser genuinamente crítica, plural e inclusiva.

La idea de que donde hay mujeres y hombres existen relaciones de género, y por lo tanto relaciones de poder que se deben analizar para reducir su impacto en términos de desigualdad, es algo que difícilmente tiene un lugar en la mente de esos otros funcionarios que diseñan las políticas públicas. La convicción generalizada de

que existen políticas públicas “universales” que inciden en beneficio de hombres y mujeres por igual, prevalece aun en la definición clásica de los problemas públicos y eso entorpece el desarrollo de programas con perspectiva de género. Esto probablemente redundará en efectos que lejos de disminuir las brechas, acaben profundizándolas. Otro es el caso, por ejemplo, de la política educativa de la SEP “Aprende en casa”, que tuvo lugar en México durante la pandemia del virus SARS-COV-2 a partir del 19 de abril 2020. Se trató de una política pública de urgencia dirigida a más de 30 millones de alumnos y alumnas, dada la situación de cierre de las escuelas a causa de la emergencia sanitaria. Esa política fue concebida como una estrategia “única”, sin una valoración del alto impacto de género y mucho menos interseccional que habría de tener, no solo en la organización cotidiana de las familias o grupos familiares, la supervivencia económica de las familias (especialmente aquellas de jefatura de mujeres), la escolarización (su efecto por género en el abandono escolar), el grado de estudios y habilidades educativas de las personas responsables de guiar en los hogares el seguimiento de las clases – considerando el alto grado de rezago educativo de las mujeres de 15 y más años en el país (Instituto Nacional para la Educación de los Adultos [INEA], 2022)–, la condición socioeconómica que se hace presente en el acceso o no a internet y a un dispositivo digital con conectividad suficiente para descargar, realizar y enviar las tareas diarias o simplemente, en un país plurilingüe, la enseñanza en español y la condición de hablantes de lenguas originarias de las personas que se suponen deben sustituir al personal docente. Como señalé al inicio del párrafo, esa idea de partida de la neutralidad de una política tan relevante y urgente acabó sepultando sus buenas intenciones por la confluencia no solo de la condición de género sino de las interseccionalidades presentes en las vidas de las familias.

En el campo de la APF, la perspectiva de género y, aún más, la visión feminista sobre la política pública es relegada a las Unidades de Igualdad de Género (UIG) creadas en 2018 (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2018). Cada vez tiene menor incidencia en la política sectorial, y está más dirigida a la atención de los asuntos de cultura organizacional interna, atención del acoso y hostigamiento

sexual (Secretaría de la Función Pública [SFP], 2021) que, a la incorporación de la perspectiva de género en la corriente principal de la institución, con honrosas excepciones.

Aun cuando la Política Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres tiene en las UIG sus principales nodos institucionales de ejecución, la capacidad formal y su débil mandato normativo no es suficiente para incidir en el quehacer sustantivo de las políticas públicas de sus respectivas instituciones. Por mencionar algunos aspectos, tenemos que hasta julio de 2022 solo se contaban con 34 UIG para un total de 70 dependientes, además de que carecían de una posición estratégica en la planeación y en la toma de decisiones de sus instituciones. Así mismo, las UIG no tienen posibilidad real de impulsar el cumplimiento sustantivo del Proigualdad, ni de participar en las decisiones, presupuestales y programáticas de sus entidades. Según el diagnóstico realizado y publicado por el Inmujeres (2020a), entre 2019 y 2020 el 60% de las titulares de las UIG contaban con estudios especializados en género y una alta especialización en materia de igualdad: el 56% tiene estudios de maestría y un 12% de doctorado. El 71% de las UIG tienen una red de enlaces de género que les permite interactuar y avanzar en el sector al que pertenecen. Según el mencionado diagnóstico, una de las áreas de debilidad es su posibilidad de incidencia en la política de género de su sector, inscrita en el Proigualdad, ya que solo el 8% de estas retoman el Programa Nacional de Igualdad en sus planes anuales de trabajo. Esto quiere decir que las Unidades de Igualdad de Género terminan abocadas a los trabajos de cultura organizacional y a lidiar con la violencia de género al interior de sus instituciones o dependencias, lo que desmitifica su papel de bastiones del impulso de la transversalización.

Otro aspecto para destacar es el hecho de que la mayor interacción externa de las UIG es con Inmujeres, la SEP, Secretaría de Gobernación, Conavim, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la Secretaría de Relaciones exteriores y ONU Mujeres. Internamente, las UIG tienen flancos débiles que quedan expuestos al analizar cuáles son sus principales áreas o rutas de vinculación. En orden de

intensidad de vinculación, la mayoría de las UIG tienen más contacto con: 1) la Unidad de Administración y Finanzas, 2) la Dirección de Recursos Humanos, 3) el Comité de ética, 4) la Unidad de Planeación, 5) la Subsecretaría y, por último, 6) la Oficina del secretario. Este breve repaso permite identificar que las intervenciones sobre la política sectorial son las más escasas, limitando gran parte de su accionar a las actividades relacionadas con temas de cultura institucional.

Las Unidades de Género de la APF, a pesar de ser las instancias encargadas de transversalizar e impulsar la institucionalización de la perspectiva de género en las dependencias e instituciones y, en cierto modo de impulsar el cumplimiento del Proigualdad, no pueden por sí mismas ser las agentes principales de la ejecución de la Política Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Esta limitante estructural es una de las razones por las cuales dicha Política no ha podido escalar en la pirámide organizacional de la toma de decisiones de las dependencias e instituciones. Esto permite presuponer que los avances para disminuir las brechas de desigualdad que se han logrado en los últimos 20 años no son un fenómeno causal de la implementación de la Política Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, sino del andamiaje programático y presupuestal de otras intervenciones de política pública que tienen propósitos y componentes concretos.

A continuación, algunos ejemplos de Buenas prácticas de las Unidades de Género (2019-2022):

Secretaría	de	Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares
Economía		Impulso a la digitalización de las MIPYMES lideradas por mujeres
SEDENA		Acciones en materia de Igualdad en la Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría	de	Prevención del Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual
Marina		Certificación de la NMX 015 en Igualdad Laboral y No Discriminación
		Inclusión de mujeres en espacios anteriormente masculinizados
		Participación de Mujeres y Hombres

Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas CONEVAL	de	Acciones para la corresponsabilidad en la vida laboral familiar y personal con igualdad de oportunidades
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	las	Mecanismos y regulaciones para prevenir, atender y sancionar las prácticas de discriminación y violencia laboral en el centro de trabajo
		Accesibilidad en el centro de trabajo
		Política Nacional de Igualdad laboral y No Discriminación
		Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020
	de	Aplicación del Protocolo de Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual
		Mujeres por el Acceso a la Tierra
		Elaboración y aplicación de la Metodología Ciuatl
	y	Convocatorias Mujeres en el Territorio Ediciones 2020 y 2021
		Jornadas Mujeres y Niñas en el Territorio 2021
		Monitoreo de transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas noticiosos de radio y televisión.
		Violencia política contra las mujeres en razón de género.
		Acciones afirmativas para grupos históricamente discriminados y subrepresentados

2.1.1. Principales brechas de desigualdad identificadas en los diagnósticos y su evolución

En este apartado se muestran algunos de los principales indicadores de brechas de desigualdad que, como se podrá observar, han presentado un avance considerable en los últimos veinte años. Como se comentó previamente, este avance se puede atribuir a la implementación de los programas focalizados y al efecto de otras políticas o reformas legales, y no necesariamente como un efecto causal de la implementación de los distintos Proigualdad. A continuación, destaco cinco campos de intervención: paridad, mortalidad materna, embarazo en adolescentes, violencia contra las mujeres y rezago educativo.

2.1.1.1. Paridad

La paridad en los cargos públicos que el Estado mexicano consiguió en los últimos años es uno de los ejemplos más representativos del efecto que puede tener un cambio en la legislación para acelerar la disminución de las brechas de desigualdad.

Transcurrieron sesenta y cuatro años desde que las mujeres mexicanas acudieron por primera vez a las urnas hasta que se logró la paridad constitucional para todos los poderes públicos del Estado. En esta travesía hacia la paridad constitucional existieron muchos episodios (unos más afortunados que otros) que ayudaron a construir paulatinamente las precondiciones contextuales para que la paridad se posicionara como un principio de la democracia representativa en México.

Escapa a las intenciones y posibilidades de este capítulo describir el camino histórico de la lucha de las mujeres hacia la paridad,²⁴ pero es absolutamente necesario tener en cuenta que la publicación de la reforma constitucional en materia de paridad de género no es, ni de cerca, un producto espontáneo o meramente coyuntural; por el contrario, es resultado de una lucha de muchas mexicanas que contribuyeron a construir y robustecer las instituciones, las prácticas y los discursos en favor del reconocimiento de los derechos civiles y políticos de las mujeres. Gracias a la construcción gradual de las condiciones para la paridad se consolidaron las posibilidades para crear un consenso entre las principales fuerzas políticas y ciudadanas, así como para reconocer que la paridad no es una concesión sino un acto de justicia.

²⁴ Para profundizar en el tema véase: Ferreyra, Marta. (2015). Paridad. Un nuevo paradigma para la participación política de las mujeres. Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir. México. Disponible en: <https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2016/03/Paridad.pdf>; Instituto Nacional de las Mujeres [INMUJERES]. (2020b). Hacia la consolidación de la paridad política. Metodología del Índice de Paridad Política en el Ámbito Local y Bases Argumentativas para la Armonización Legislativa Estatal. Disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/documentos/hacia-la-consolidacion-de-la-paridad-politica>; y Vázquez, Lorena. (2020). Del dicho al hecho: avances en la reglamentación de la paridad en todo. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/5017>;

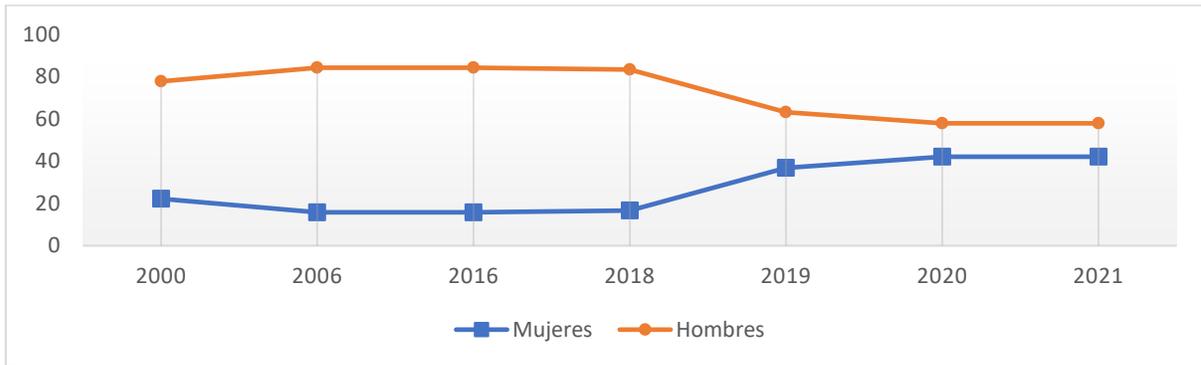
Así, la reforma constitucional del 6 de junio de 2019 en materia de paridad no puede ser explicada sin las reformas que precedieron, especialmente la de las “cuotas”²⁵ y luego la de 2014, ya gracias a ellas se logró la paridad en ambas cámaras del Congreso de la Unión, lo que sin duda sentó las condiciones para posibilitar el consenso absoluto para la reforma constitucional.

En términos generales la reforma del 6 de junio de 2019 modificó diez artículos de la Constitución, siendo la reforma con mayor alcance en materia de paridad pues asegura que por lo menos la mitad de los cargos de decisión sean para las mujeres en los tres poderes del Estado, en los tres órdenes de gobierno, en las candidaturas de los partidos políticos a cargos de elección popular, en los organismos autónomos, así como en la elección de representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena; además, incorpora el lenguaje que visibiliza e incluye a las mujeres al sustituir el término “ciudadano” por “ciudadanía” y nombrar a las senadoras, diputadas y ministras.

Dicha reforma tuvo un efecto notorio (**Gráfico 1**) puesto que modificó la legislación secundaria que establece los procedimientos para elegir las candidaturas de los partidos políticos a los cargos de representación popular, la designación de las ministras y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la integración de los organismos autónomos y la integración de los ayuntamientos en los municipios con población indígena. La adecuación de las leyes secundarias para operacionalizar el principio de paridad de género fue un proceso clave porque en esas modificaciones legislativas se establecen los *cómos* de la paridad, por ello se vuelven igual de importantes que la reforma constitucional.

²⁵ En 2008, la reforma del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE, 2008) establece que al menos el 40% de las candidaturas propietarias deberán corresponder al mismo género.

Gráfico 1. Porcentaje de cargos ministeriales en el gobierno, por sexo



Fuente: Elaboración propia

Los Programas de Igualdad entre Mujeres y Hombres consideraron acciones, estrategias y objetivos orientados a favorecer la paridad en los puestos de representación proporcional y de toma de decisiones del Estado, hasta que las reformas electorales citadas y, puntualmente, la publicación de la Reforma Constitucional de Paridad en Todo habilitó el contexto para que hoy en día la paridad aritmética sea prácticamente una realidad.

Si bien los Programas de Igualdad anteriores consideraron acciones, estrategias y objetivos orientados a aumentar la participación de las mujeres en los cargos públicos, estos esfuerzos no tuvieron la fuerza suficiente para mover significativamente el número de mujeres que participaban en los cargos de elección popular. Esto lo podemos atribuir a que los Programas de Igualdad no tienen la obligatoriedad suficiente para generar directamente un cambio en las reglas electorales, dada su configuración institucional únicamente pueden impulsar, promover, coordinar para que las entidades y dependencias competentes (poder legislativo) puedan generar los cambios necesarios.

En este sentido, podemos decir que no existe una relación causa-efecto entre los objetivos y acciones considerados en los Programas de Igualdad en materia de paridad y participación política, y los avances significativos que nos han llevado hoy

en día a establecer la paridad en ambas cámaras del congreso federal y en prácticamente todos los congresos locales.

2.1.1.2. Mortalidad materna

Uno de los avances más importantes –aunque no del todo suficientes– de México ha sido la disminución en la Razón de Mortalidad Materna. Este problema ha sido una deuda histórica del Estado mexicano con las mujeres, pues sus cifras son alarmantes en comparación con las de otros países con un ingreso per cápita similar. Uno de los programas que ha generado esta disminución es el Programa de Salud Materna y Perinatal “instrumento de la política nacional de salud con el que se busca contribuir al cumplimiento de dos de los ocho Objetivos de las Metas del Milenio que el Gobierno de México hizo suyos, junto con 189 países más, al adoptar la Declaración del Milenio en el año 2000” (Secretaría de Salud, 2015).

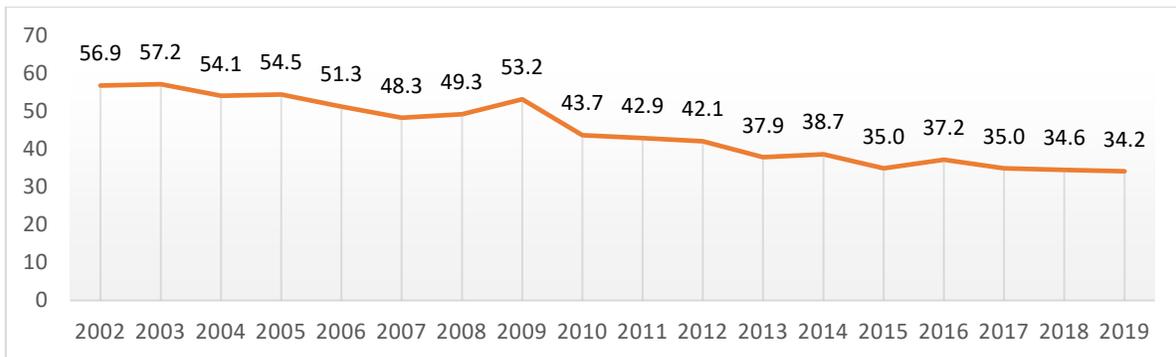
Como puede leerse en el **Gráfico 2**, la cifra de mortalidad materna en México logró descender en 2019 a 34.2 muertes por 100 mil nacidos vivos. A nivel regional, en los países en el cuartil más bajo del desarrollo humano la razón de mortalidad materna es de 168 muertes por 100 mil nacidos vivos, en comparación con los países en el cuartil más alto donde es de 20 muertes maternas por 100 mil nacidos vivos, una cifra ocho veces menor (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2017).

El mencionado Programa de Salud Materna y Perinatal se concentra en mejorar la calidad de los servicios de salud, su efectividad, el seguimiento y la rendición de cuentas, y lograr que se disminuyan los rezagos en salud que afectan a la población. También, coordina y articula las acciones que permitan a los Servicios de Salud del país brindar atención a las mujeres en edad fértil, embarazadas y sus parejas (Secretaría de Salud, 2015).

Este programa, sumado a la creación en 2003 del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, permitió generar y coordinar diversas políticas en materia de salud que aceleraron el paso hacia la disminución concreta de desigualdades y al mejoramiento de las condiciones de salud para las mujeres.

El CNEGSR quedó a cargo de los programas de acción específicos (PAE) coordinados por las dependencias fusionadas: Igualdad de Género en Salud, Violencia de Género y los relacionados con salud reproductiva, que incluían Arranque Parejo en la Vida (salud materna y perinatal), Cáncer de mama y cervicouterino, Planificación Familiar y Salud Reproductiva del Adolescente (Investigación en Salud y Demografía [INSAD], 2016).

Gráfico 2. Razón de mortalidad materna 2002-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de:

INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Base de datos. Consultado en INEGI-Inmujeres Mujeres y Hombres 2005, México, 2005

Inmujeres, Cálculos a partir de INEGI, II Conteo de Población y Vivienda, 2005. Base de datos

Inmujeres, Cálculos a partir de INEGI, Censo Población y Vivienda, 2010. Microdatos de la muestra

Inmujeres, Cálculos con base en el INEGI. Encuesta Intercensal 2015. Microdatos

Inmujeres, Cálculos con base en el INEGI. Censo de Población y Vivienda, 2020.

De esta forma la creación del CNEGSR y de los Programas Especiales acompañados de programas presupuestarios, fueron las principales intervenciones del Estado mexicano para disminuir la mortalidad materna, dejando a los Programas de Igualdad como programas paralelos cuyo cumplimiento es contingente a estos programas específicos.

No obstante, a pesar de los importantes avances que ha tenido México en la materia, aún falta mucho camino que recorrer. Como se puede apreciar en el **Gráfico 2**, la razón de mortalidad materna para el año 2019 aún es de 34.2 y, de acuerdo con datos del Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL, México está por debajo de países como Chile, Uruguay, Puerto Rico, Granada, Barbados y Costa Rica (Comisión Económica para América Latina y El Caribe [CEPAL], 2022).

Sobre este rezago, en el año 2012 el Coneval, órgano de la Administración Pública Federal cuyo objetivo principal es medir la pobreza y evaluar programas y la política de desarrollo social, publicó la *Evaluación Estratégica sobre Mortalidad Materna en México 2010: características sociodemográficas que obstaculizan a las mujeres embarazadas su acceso efectivo a instituciones de salud* (Coneval, 2012). En dicho informe se reportan las acciones realizadas desde el año 2010 para diagnosticar las principales causas de muerte materna; también ofrece recomendaciones concretas de política pública.²⁶ Dicho informe considera que:

“México tiene una larga trayectoria en cuanto a programas de atención materno-infantil que surgieron con el nacimiento de la seguridad social en la década de los cuarenta. Sin embargo, la extensión de cobertura —proceso que ha tardado décadas— y la fragmentación del sistema de salud han impedido que todas las mujeres accedan a servicios de salud de la misma calidad. La muerte materna es un indicador significativo de la calidad de los servicios de salud y de la equidad en el acceso y la prestación de éstos. [...], lo que se pretende es mejorar la utilización de los servicios y elevar el nivel de acceso por medio de la portabilidad de las usuarias a fin de que éste sea más universal y no fragmentado” (CONEVAL, 2012:11).

Cabe destacar que las recomendaciones y diagnósticos de esta evaluación consideran las desigualdades de género que tienen las usuarias de los servicios públicos de salud e identifican esta desigualdad como una de las causas estructurales por las cuales se dificultan la atención médica y el acceso a una vigilancia médica oportuna durante el embarazo. Sin embargo, a pesar de que la desigualdad de género se identifica claramente, no se hace ninguna mención

²⁶ En el año 2010 la mortalidad materna tuvo su descenso más notable y, a partir de ese año, la disminución ha sido sostenida.

específica sobre el Proigualdad vigente en ese entonces, tampoco existe dentro de las recomendaciones referencia alguna que sugiera la suma de esfuerzos de los programas de salud o bien del mismo Seguro Popular con la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres. Las recomendaciones están sujetas principalmente a la política de salud y a la estructuración del propio sistema nacional de salud y su forma en que las mujeres más pobres puede acceder a él de forma gratuita.

Esta ruptura permite suponer que para la atención de un problema de salud pública tan importante como la mortalidad materna, el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres no tiene injerencia directa o específica en la disminución del problema; tampoco no existe evidencia suficiente que permita concluir que el Proigualdad contribuye significativamente a contrarrestar las causas o los efectos de dicho problema público.

2.1.1.3. Embarazo en adolescentes

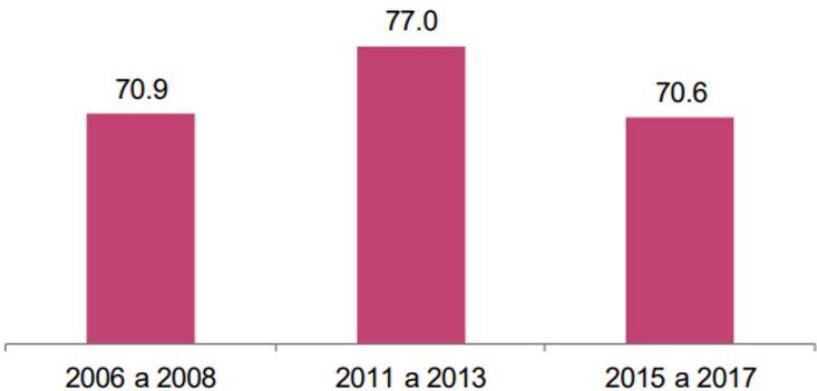
El embarazo en adolescentes es uno de los principales problemas de salud pública del país. En los últimos 20 años, el comportamiento de la tasa específica de embarazo²⁷ en adolescentes de los 15 a los 19 años tuvo un incremento considerable por la omisión de políticas públicas de prevención. Como se ve en el **Gráfico 3**, en 2019 se registró una tasa promedio de 13.7 nacimientos por cada 1000 mujeres de 15 a 19 años. En el trienio 2006-2008 la tasa de embarazo adolescente era de 70.9 por cada 1000 mujeres de 15 a 19 años; para 2011-2013 incrementó a 77.0 nacimientos, y en el trienio 2015-2017 fue de 70.6 nacimientos (INEGI, 2021).

El aumento del año 2006 al 2013 se puede atribuir principalmente a la nula atención de los gobiernos conservadores del Partido Acción Nacional a la educación integral

²⁷ Se define como el número de nacimientos que ocurren durante un determinado año o periodo de referencia por cada mil mujeres en edad reproductiva clasificada en grupos de edad simples o quinquenales.

en sexualidad, así como a una deficiente distribución de métodos anticonceptivos para adolescentes. La omisión de políticas públicas de prevención de embarazos tempranos terminó por posicionar a México en el primer lugar de embarazos en mujeres de 15 a 19 años dentro de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (INEGI, 2021).

Gráfico 3. Tasa de fecundidad de mujeres de 15 a 19 años 2006-2008, 2011-2013 y 2015-2017 (por cada 1000 mujeres de 15 a 19 años)

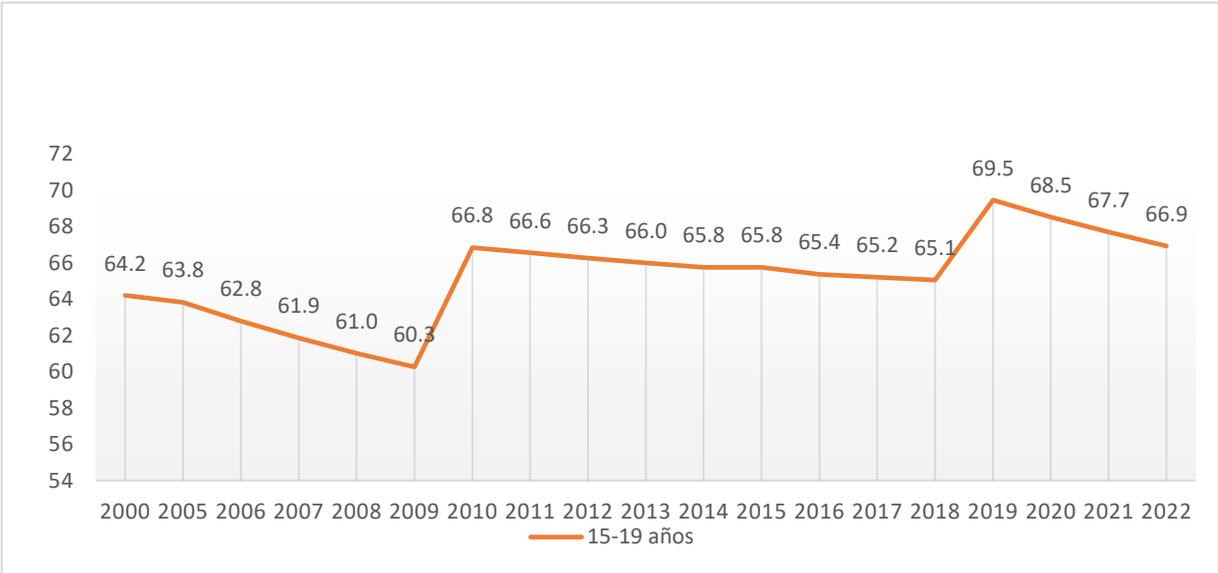


Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 2009, 2014 y 2018. Base de datos.

Desde el año 2015, el gobierno federal implementó la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA) la cual tuvo por objetivos iniciales reducir en 50 por ciento la tasa de fecundidad de las adolescentes entre 15 a 19 años para el año 2030 y erradicar embarazos en niñas de 14 años o menos. Dicha estrategia surgió como una medida de emergencia para frenar este grave problema; inició como un programa especial sin presupuesto, pero con una gran serie de acciones e indicadores que diversas instituciones de la Administración Pública Federal debían implementar con la colaboración de Organizaciones de la Sociedad Civil. Desde entonces a la fecha se ha registrado una lenta pero constante disminución de los embarazos en adolescentes (**Gráfico 4**) y se han alcanzado

importantes avances normativos para garantizar la educación integral en sexualidad.

Gráfico 4. Tasa de fecundidad de mujeres de 15 a 19 años 2000-2022



Fuentes: elaboración propia con datos de:
INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.
CONAPO, Proyecciones de la Población de México 2005-2050. Indicadores demográficos básicos 1990-2030
CONAPO, Indicadores demográficos básicos de las entidades federativas, 1970-2050.

Es importante destacar que, pese a la magnitud del problema, los Programas Nacionales para la Igualdad de los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón no incluyeron acciones suficientes para mitigar este problema; fue hasta la construcción de un programa específico que tuvo que ser evaluado y mejorado en múltiples ocasiones que se empezaron a atender y reducir los embarazos en adolescentes.

Todo esto permite inferir que la Política Nacional de Igualdad no tiene la fuerza política ni la suficiencia administrativa para atender con éxito los principales problemas públicos originados por la desigualdad entre mujeres y hombres, ya que, por su diseño legal e institucional, depende más de las prioridades del contexto que del enfoque de género e interseccionalidad. Esta idea será retomada a lo largo de la investigación.

2.1.1.4. Violencia contra las mujeres

La violencia contra las mujeres es uno de los problemas públicos más graves en México. Los esfuerzos para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres se intensificaron a partir de 2004, año en que se creó la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, como respuesta al fenómeno de violencia feminicida y la observancia de diversas instancias de justicia internacional con la finalidad de atender y proteger los derechos humanos de las víctimas y personas agraviadas, así como para garantizar el acceso efectivo a la justicia (Inmujeres, 2021:14).

Es en el año 2006 cuando se publica la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia que representa el instrumento jurídico más importante del país en la materia, y que tiene por objetivo:

“...establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México 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, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (LGAMVLV, 2007: Artículo 1).

Dicho instrumento normativo conceptualiza tipos y modalidades de violencia, establece las pautas generales para la emisión de órdenes de protección y crea el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, como el principal instrumento de coordinación de la política nacional y para la aplicación de los principios de la Ley General de Acceso. Su propósito es establecer una coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno para la prevención, atención, sanción y erradicación del fenómeno de la violencia contra las mujeres (LGAMVLV, 2007).

La arquitectura de la política de prevención de la violencia incluye una coordinación entre los órdenes de gobierno; dicha coordinación ha definido importantes áreas de oportunidad en la implementación, siendo una de ellas el procedimiento para emitir Alertas de Violencia de Género. Sin embargo, este procedimiento se ha convertido en un proceso que depende de arreglos políticos y negociaciones en donde la situación de emergencia se vuelve parte de una negociación política entre los gobiernos locales. Así, el hecho de que se destinen recursos federales para atender la problemática y se constituyan mesas de trabajo que obligan a instituciones y responsables que tienen algo que decir en el tema de los feminicidios y todos los tipos de violencias hacia las mujeres, a ponerse de acuerdo y establecer estrategias más eficientes es, en teoría, un avance, pero en la práctica es más complicado y los contextos políticos cuentan mucho. Una de esas áreas de oportunidad²⁸ es el hecho de que, así como instalar una Alerta de Violencia de Género (AVG) es un procedimiento con cierta claridad, retirarla es, en la práctica, casi imposible. Las AVG quedan instaladas y abiertas en los municipios o entidades en los que se emiten, y es muy difícil darlas por concluidas. De la misma manera, y eso ha ido evolucionando positivamente, la AVG parecía que tenía un costo político para sus gobiernos, por lo que se trataba de evitar su instalación utilizando todos los recursos políticos de negociación. Hoy esto ha quedado atrás y los gobiernos locales y estatales están más abiertos a aceptar este procedimiento como parte de las soluciones posibles al grave problema que vive el país en este sentido.

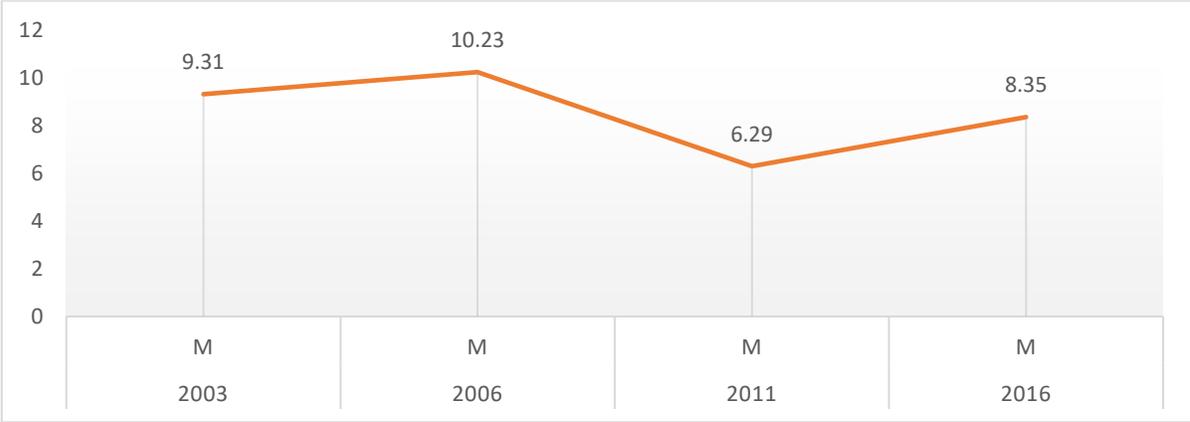
No es intención de este apartado profundizar en el análisis de la política nacional de atención de la violencia, pero considero importante destacar que el andamiaje institucional y legal ha sido insuficiente para dar respuesta integral a la violencia contra las mujeres. Inmujeres no tiene competencias ni atribuciones respecto a la atención de la violencia de género ya que todas recaen en la Comisión Nacional

²⁸ El programa de cooperación entre la Unión Europea y América Latina, Eurosocietal, realizó en 2018 una evaluación de las AVG y en las recomendaciones está revisar los procedimientos de la AVGM para que pueda asumir su objetivo inicial de adopción de medidas a corto plazo para responder a situaciones de emergencia, papel que no logra cumplir en la actualidad. Así como la necesidad de invertir recursos institucionales que estén a la altura de los objetivos y de las necesidades de impulsar la alerta, esto incluye recursos financieros, equipos técnicos, especialistas y la capacitación para los actores (Inmujeres y CONAVIM, 2018).

para la Atención de la Violencia hacia las Mujeres (Conavim), mientras que a Inmujeres le compete todo aquello que puede prevenir la violencia, es decir, el impulso de la igualdad, el cambio cultural, las políticas educativas que pueden incidir en la reducción de todas las formas de violencias contra mujeres y niñas, entre otras acciones.

En el **Gráfico 5** puede observarse cuál ha sido la evolución de la violencia contra las mujeres en México a partir de 2006, año de la promulgación de la Ley general de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Gráfico 5. Porcentaje de mujeres casadas o unidas que han sufrido violencia física por parte de su pareja en los últimos doce meses por grupo de edad



Fuente: Elaboración propia con datos de:
 Inmujeres-INEGI-UNIFEM, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003.
 Inmujeres, Cálculos a partir de Inmujeres-INEGI-UNIFEM-FEVIM-CEFEMIN, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006.
 Inmujeres, con base en INEGI-INMUJERES. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011. Base de datos ajustada a las Proyecciones de la Población de México 2010-2050, actualizadas por CONAPO en abril de 2013.
 Inmujeres, Cálculo a partir de del INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), 2016. Consultada el 18 de agosto de 2017

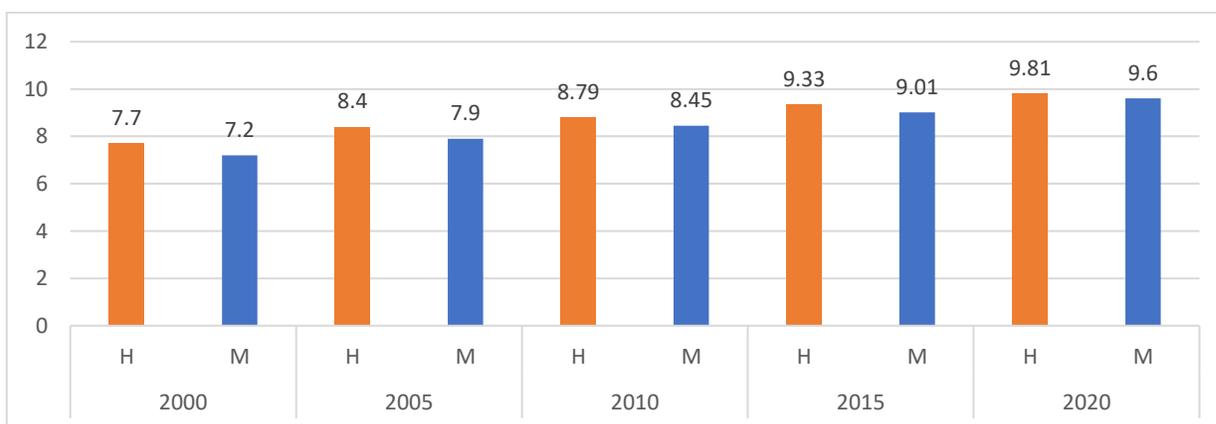
2.1.1.5. Rezago educativo

En los últimos 20 años, la disminución del analfabetismo y el aumento de los años de escolaridad han sido los logros más importantes del Estado mexicano. El aumento de dos años de escolaridad del 2000 al 2020 obedece principalmente a la obligatoriedad constitucional de los niveles preescolar, básico y medio superior. Si bien los sesgos de género aún persisten, año con año se reduce paulatinamente la

brecha entre mujeres y hombres (**Gráfico 6**). Esta disminución sostenida se puede explicar por las políticas de combate a la pobreza que iniciaron desde los años 90's y que se consolidaron en el año 2000 con los programas Progresá, Oportunidades y Prospera:

“Una de sus características más relevantes es que se había mantenido continuidad entre los programas durante tres sexenios seguidos: del 2000-2006, del 2006-2012 y del 2012 hasta el 2018, a pesar de que hubiera cambio en el partido político al frente del Ejecutivo Federal” (Rodríguez, 2020:81).

Gráfico 6. Años promedio de escolaridad por grupos de edad según sexo



Fuentes:

INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Base de datos. Consultado en INEGI-Inmujeres Mujeres y Hombres 2005, México. 2005
 Inmujeres, Cálculos a partir de INEGI, II Censo de Población y Vivienda, 2005. Base de datos
 Inmujeres, Cálculos a partir de INEGI, Censo Población y Vivienda, 2010. Microdatos de la muestra
 Inmujeres, Cálculos con base en el INEGI. Encuesta Intercensal 2015. Microdatos
 Inmujeres, Cálculos con base en el INEGI. Censo de Población y Vivienda, 2020.

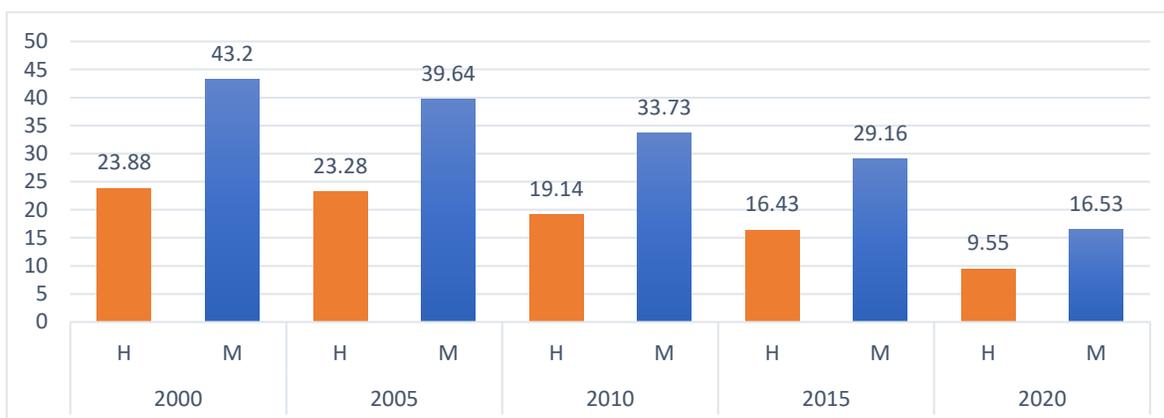
La política de combate a la pobreza consideraba en su diseño el brindar una beca por familia a estudiantes de educación básica, las cuales se distribuían de forma diferenciada para niños y niñas, aportando para ellas una cantidad mayor de recursos para incentivar su ingreso y permanencia.

Los apoyos de las becas educativas consideraron: i) montos crecientes por año escolar que buscaron cubrir el costo de oportunidad del estudiantado y, así, propiciar, por un lado, que niños y niñas no abandonaran sus estudios para trabajar regularmente o por los costos asociados de asistir a la escuela y, por otro, que

quienes habían dejado de asistir a la escuela, dejaran de trabajar y retornaran al sistema escolar; ii) becas a partir del tercer año de primaria, ya que la asistencia en los primeros años mostraba tasas muy altas de inscripción para niñas y niños; además de considerar que, dado el largo lapso desde el nacimiento hasta el primer apoyo por hijo(a), no tendrían incentivos sobre la fecundidad; iii) para el primer año de secundaria, un monto casi 50% mayor que para sexto de primaria, debido a la alta tasa de abandono escolar en el paso de primaria a secundaria; iv) montos mayores para niñas que para niños a partir de secundaria reconociendo la diferencia en asistencia y abandono por género; y v) apoyos para útiles escolares (Coneval, 2019:75).

La incorporación de esta acción afirmativa, y su ratificación en el Prospera 2015, tuvo un efecto doble: por un lado, contribuía a los ingresos de las familias y promovía la permanencia de las niñas en el sistema educativo y, por otro, ponía una barrera a la reproducción generacional del analfabetismo en los hogares más pobres. Lo anterior ocurre porque la discriminación es estructural y transgeneracional (Solís, 2017; Zepeda 2011), y tiene una dinámica de reproducción que permite la acumulación de desigualdades y de efectos discriminatorios que acaban impidiendo la salida hacia opciones de vida que no son las establecidas bajo estos paradigmas.

Gráfico 7. Tasa de analfabetismo de la población hablante de lengua indígena por grupos de edad y sexo



Fuente: elaboración propia con datos de:
 INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.
 Inmujeres, Cálculos a partir de INEGI, II Conteo de Población y Vivienda, 2005.
 Inmujeres, Cálculos a partir de INEGI, Censo Población y Vivienda, 2010. Microdatos de la muestra
 Inmujeres, Cálculos con base en el INEGI. Encuesta Intercensal 2015. Microdatos
 INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020.

Así, la política de combate a la pobreza tuvo un efecto amplio, favorable y sostenido sobre el nivel educativo de mujeres y hombres pasando en 15 años a menos de la mitad de analfabetismo (**Gráfico 7**), ya que al considerar una acción diferenciada para mujeres se logró disminuir considerablemente la brecha entre mujeres y hombres en los años de escolaridad.

Los primeros estudios de evaluación (Schultz, 2001) demostraron efectos positivos en la inscripción escolar, reducción en la repetición de grados y reprobación, y aumento en años de escolaridad. Dichos estudios pusieron en evidencia los impactos en la inscripción escolar en los primeros 18 meses del programa y mostrando, que los efectos más grandes ocurrieron en la transición entre primaria y secundaria (de sexto a séptimo grado) con incrementos de cuatro a cinco puntos porcentuales para niños y de ocho a diez puntos porcentuales para niñas (Schultz, 2001).

PROSPERA culminaría con una estrategia programática de casi 20 años de combate a la pobreza reportando importantes efectos sobre la educación, el uso del

tiempo, participación laboral, salud, nutrición y, desde luego, en el ingreso familiar, consumo, inversión y ahorro de las familias más pobres. Estos programas, como toda política de largo plazo, tuvo defectos, desafíos y logros muy importantes; por ejemplo, al ser una política de transferencias condicionadas permitía el avance en diversas ramas o dimensiones de la pobreza. Muchos de los avances que se tuvieron en los campos como la salud o la educación estuvieron soportados en estrategias que, sumadas a otras políticas sectoriales, permitieron disminuir las brechas de desigualdad existentes.

Cabe mencionar que, a lo largo de la implementación de los programas de combate a la pobreza, las desigualdades de género fueron consideradas en el diseño de condicionamientos con perspectiva de género (como en el caso mencionado de becas diferenciadas), pero al igual que en el caso de los otros programas, estos no incluían en su diseño al Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Esta situación permite suponer que el hecho de no incluir el Programa Nacional de Igualdad en la atención específica de los problemas públicos obedece más a un problema de diseño (desde la ley) de la Política Nacional de Igualdad que de voluntad política de los actores públicos. Es decir, la propia Ley de Igualdad establece que el Proigualdad es un programa especial que deriva del Plan Nacional de Desarrollo y que debe considerar una serie de derechos –tales como educación, trabajo, salud, participación política y vida libre violencia–, y esta condición la hace en sí misma una política compleja que no se enfoca a incidir, sino en acompañar a la distancia a las grandes políticas sectoriales. ¿Qué puede hacer un programa como el Proigualdad, sin presupuesto específico, frente a las grandes políticas de combate a la pobreza que estuvieron dotadas de recursos, personal, instituciones y estructuras definidas?

Ante la desaparición del programa icónico de combate a la pobreza, llegaron una serie de programa de transferencias directas sin condicionamiento que atienden de

forma fragmentada e individual algunas de las condiciones que pueden derivar en pobreza, tales como la vejez (Pensión del bienestar para personas adultas mayores), la diversidad funcional (Pensión del bienestar para personas con discapacidad) y el desempleo juvenil (Jóvenes construyendo el futuro), entre otras.

La política actual de combate a la pobreza carece de estas diferenciaciones de forma tal que podrían tener un efecto negativo en la tendencia de los últimos 20 años, tal como lo sugiere Rodríguez (2020:89):

Algo que resulta particularmente grave en el nuevo diseño de los programas es el hecho de brindar una beca por familia a los estudiantes en educación básica, ya que se corre un alto riesgo de abandono escolar. En este caso se observa que el cambio se hizo sin tomar en cuenta el aprendizaje de Prospera ya que, el hecho de brindar becas diferenciadas según el grado escolar y el género se considera uno de los éxitos relativos del Programa Prospera, debido a que logró mantener una importante tasa de escolarización de la población beneficiaria.

El escenario de la política de combate a la pobreza es *a priori* desfavorable debido a que la fragmentación y otorgamiento de transferencias directas no condicionadas han demostrado (CEPAL, 2014; Cecchini y Madariaga, 2011) ser políticas menos efectivas para reducir la pobreza y combatir la desigualdad que las llamadas transferencias condicionadas.

2.1.2. Sobre el diagnóstico de la estrategia presupuestaria para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del CONEVAL

En el 2014 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2014) publicó el *Diagnóstico de la Estrategia Presupuestaria para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Análisis del anexo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012*, el cual tiene como objetivo analizar las intervenciones presupuestarias que integran el anexo 10 (hoy Anexo 13 de erogaciones para la igualdad) de dicho presupuesto de egresos a partir de una división temática en la que se abordan distintos derechos sociales, así como analizar el desempeño de los programas, acciones o intervenciones de dicho presupuesto (Coneval, 2014).

Este análisis diagnóstico señaló dentro de sus principales recomendaciones las siguientes (Coneval, 2014:244-246):

- No quedan claros los criterios para definir cuáles serán los programas, las acciones o intervenciones que se integran al anexo 10.²⁹
- Existen problemas para identificar el tipo de intervenciones que se apoyan con el anexo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Muchas de ellas no están definidas por las distintas dependencias, a pesar de que existe una asignación presupuestaria, por lo que resulta difícil medir el ámbito que buscan atender.
- No es fácil hacer un vínculo hacia los resultados en materia de igualdad entre mujeres y hombres, pues existen rubros muy generales para los que no es posible hacer distinciones particulares. Infiriendo que gran parte de los recursos que no se han definido podrían haberse destinado a capacitación, es posible medir el insumo, pero no el resultado.
- Si bien la etiquetación del gasto es un avance importante en el camino hacia la igualdad de género, aún están pendientes la ampliación de la medida (hoy se asigna a esta política un porcentaje menor del presupuesto) y la creación de instrumentos técnicos y de prácticas continuas apoyadas en normas con miras a incorporar el enfoque de género en el presupuesto federal.
- Otra tarea pendiente es etiquetar gastos e impulsar el proceso de institucionalización y transversalidad de género en las entidades y los municipios a partir del marco jurídico que las leyes de planeación y federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria han propuesto para desarrollar este proceso en las distintas áreas de gobierno.
- No es fácil medir la causalidad de los programas y resultados que se han observado en cuanto a los índices de género, en los que México ha mostrado avances. Si bien indicadores como los de educación han

²⁹ Posteriormente, Anexo 13.

mejorado bastante en las últimas décadas, incluso revirtiendo la desigualdad (ahora se reporta menos acceso de varones). Al respecto, habría que preguntarse en qué medida esto es consecuencia de programas creados con otro objetivo, por ejemplo, Oportunidades. Diversos estudios han demostrado que Oportunidades ha tenido un buen desempeño en lo referente al logro educativo para las mujeres, pero el objetivo del programa no es la igualdad de género, sino combatir la pobreza.

2.2. Algunas conclusiones

En 1995, la Plataforma de Beijing señala como uno de sus puntos prioritarios que los países firmantes deben asumir de manera transversal la estrategia del *gender mainstreaming*, traducida al español como transversalización de la perspectiva de género. La estrategia de transversalización de género de ninguna manera excluye la necesidad de intervenciones dirigidas específicamente al empoderamiento de las mujeres e igualdad de género. En el contexto global, y no solo en México, esto significó una transformación de lo que en aquel momento se conocía como políticas públicas con perspectiva de género, que eran básicamente, acciones específicas dirigidas a mejorar algunos aspectos de la vida de las mujeres (“de la mujer”) y en algunos casos, también de las niñas. La incorporación de la perspectiva de género en todo el proceso de la política tardaría en ponerse en marcha y las acciones específicas, como se puede ver en este capítulo, no dejaron de implementarse y de producir efectos positivos. La Plataforma de Acción de Beijing exhorta a los países firmantes a desarrollar una estrategia dual “transversalización de género más insumos diseñados para avanzar sobre las brechas específicas o los problemas que surjan al promover la igualdad de género” (ONU Mujeres-PNUD, 2013:35).

Muestra de los avances que esta estrategia dual produjo es lo que se ha presentado en este capítulo, con el fin de fortalecer el argumento de que a las brechas de desigualdad, sean cuales sean –en este caso aquellas que tienen un origen

estructural en el género—, no es posible reducirlas con políticas generales o programas especiales como sería el caso del Proigualdad. Así mismo, está claro que siguen siendo necesarias, si no, aún más necesarios que hace dos décadas, los grandes programas específicos (grandes en términos presupuestales), condicionados, que a través de acciones afirmativas y el cumplimiento de ciertas exigencias por parte de las personas beneficiarias, logran reducir las inequidades o sus consecuencias.

Capítulo III

La Política Nacional de Igualdad

En este capítulo analizo las bases normativas e inspiraciones sobre las que debía construirse el Proigualdad 2020-2024, es decir, sobre cómo hacer de ese programa un instrumento de política pública que dejara ver no solo las obligadas marcas de la 4T, sino por sobre todas las cosas, las huellas de un feminismo institucional decidido a cuestionar los límites de la política pública con perspectiva de género, obligándola a dialogar cara a cara con las mujeres del país y a considerar, profundamente y desde una mirada interseccional (Crenshaw, 1990 y Golugov, 2016), esas otras estructuras de discriminación y dominación que multiplican las condiciones de vulnerabilidad de mujeres y niñas: su origen étnico, situación socioeconómica, edad, identidad de género, orientación sexual y condiciones de discapacidad considerando siempre la territorialidad y la interculturalidad. Para lo anterior, el capítulo está dividido en tres momentos. En el primero presento el contexto político y normativo que arropó el diseño del Proigualdad 2020-2024, destacando los retos para alcanzar acuerdos en el marco de incorporar una perspectiva feminista al programa. Además, analizo el ejercicio de consulta bajo el concepto teórico de escucha activa y estratégica. Posteriormente, abordo la experiencia del diseño de los foros de consulta para el Proigualdad 2019-2020 desde un ejercicio reflexivo en el que problematizo mi posicionamiento desde los siguientes ejes: como extranjera, como feminista, desde mi formación académica y como funcionaria pública implicada en el diseño del programa. Finalmente, doy cuenta de la experiencia en el diseño de los foros de consulta para el Proigualdad 2019-2020.

3.1. Contexto político y normativo en el que se inserta el Proigualdad 2020-2024

En los últimos veinte años de existencia del Instituto Nacional de las Mujeres no ha habido contexto político más complejo y controversial para la designación de su titular que el que tuvo lugar después del triunfo de Andrés Manuel López Obrador en las elecciones de 2018 y de su llegada a la titularidad del poder ejecutivo federal el 1 de diciembre del mismo año. Me refiero tanto al contexto de la *realpolitik* tradicional como al menos publicitado del activismo feminista.

El contexto del ascenso al poder del presidente López Obrador estaba condicionado por importantes factores. Por un lado, la administración de Enrique Peña Nieto impulsó propuestas que planteaban una esperanza para México, me refiero a dos en concreto que están relacionadas: el Pacto por México y las llamadas Reformas Estructurales. El Pacto por México fue un acuerdo político que se realizó en octubre 2013 entre PRI, PAN y PRD y se hizo público en diciembre de 2013, con una interesante e inédita propuesta de alianzas hacia una transformación del país que estaba pensada para perdurar después de los sexenios y con la cual se podría lograr un pacto (saltándose algunos obstáculos legislativos) de gobernabilidad en cinco capítulos:

1. Sociedad de derechos
2. Crecimiento económico, empleo y competitividad
3. Seguridad y justicia
4. Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción
5. Gobernabilidad democrática

Aunque esta propuesta de nuevos aires fue modestamente bien recibida por un amplio espectro político, la visión de género estaba ausente. El documento que se

elaboró entre las cabezas pensantes³⁰ de la *realpolitik* del país no contenía ni una sola línea que ofreciera ciertas expectativas de igualdad sustantiva para las mujeres y las niñas. El nuevo pacto social, pese a su aire de renovación, no las incluía.

Por otro lado, durante el sexenio de Peña Nieto, la vida de las mujeres no había mejorado en términos sustantivos: violencia, carga de cuidados, ausencia de autonomía, derechos sexuales y reproductivos sin cumplir; en materia de igualdad género, las brechas de desigualdad, en términos generales, no habían tenido un avance destacado. Además, algunos de los escasos avances no eran el resultado del trabajo del Inmujeres y desde 2016, el activismo feminista había ocupado las calles con protestas cada vez más relevantes. Morena, el partido/movimiento que ganó las elecciones, contaba entre sus integrantes con destacadas feministas como Martha Lucía Micher Camarena y Wendy Briseño, junto con otras funcionarias y legisladoras destacadas.

La evaluación que hemos mencionado anteriormente realizada la Auditoría Superior de la Federación en 2017,³¹ acababa diciendo que el presupuesto invertido entre 2007-2017 se gastó principalmente en capacitación y programas de transversalización que no incidieron en la mejora de la calidad de vida y bienestar de las mujeres y las niñas ya que no se logró que las distintas dependencias tradujeran la formación de sus cuadros en programas que efectivamente cerraran las brechas entre mujeres y hombres.

En sentido normativo hubo avances que no pueden negarse, como fue la reforma político-electoral del 2014 que modificó diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de los Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, llamada la reforma de la *paridad*. Dicha reforma sentó las bases para llegar a la denominada “Paridad

³⁰ Los integrantes de las cúpulas de los tres partidos (PRI, PAN, PRD) y sus asesores Gustavo Madero, Jesús Zambrano, entre otros.

³¹ Puede consultarse completa en:

https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_1587_a.pdf

en todo”³² instituida en 2019, votada³³ ya bajo la administración lopezobradorista en un congreso que, si bien no era paritario,³⁴ sí contaba con una masa crítica de mujeres feministas que construyeron alianzas suficientemente fuertes como para lograrlo.

Sin embargo, en un balance feminista acerca de lo que quedó al final de los años de la administración de Peña Nieto fue como ya hemos adelantado, la falta de progreso sustantivo, la pobreza, así como el estancamiento o empeoramiento de las brechas de desigualdad en las mujeres.³⁵

3.1.1. Ponerse de acuerdo entre feministas

La nueva gestión del Inmujeres inició en marzo de 2019 después de un largo y conflictivo proceso de conformación de la terna que debía, de conformidad con el artículo 13 fracción I de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, proponerse al presidente de la República. El 14 de diciembre de 2018 se logró cerrar una primera

³² La reforma constitucional del 6 de junio de 2019 en materia de paridad no puede ser explicada sin las reformas que precedieron (especialmente la de 2014), ya que gracias a ellas se logró la paridad en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Esto, sin duda, sentó las condiciones para posibilitar el consenso absoluto para la reforma constitucional. En términos generales, la reforma del 6 de junio de 2019 modificó diez artículos de la Constitución, siendo la reforma con mayor alcance en materia de paridad pues asegura que por lo menos la mitad de los cargos de decisión sean para las mujeres en los tres poderes del Estado, en los tres órdenes de gobierno, en las candidaturas de los partidos políticos a cargos de elección popular, en los organismos autónomos, así como en la elección de representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena; además, incorpora el lenguaje que visibiliza e incluye a las mujeres al sustituir el término “ciudadano” por “ciudadanía” y nombrar a las senadoras, diputadas y ministras.

³³ Al 31 de mayo, quince congresos locales aprobaron por unanimidad la minuta de reforma constitucional en materia de Paridad de Género en todos los cargos públicos de los tres Poderes de la Unión y en los tres órdenes de Gobierno, los cuales son Chiapas, Yucatán, Quintana Roo, Querétaro, Sinaloa, Tlaxcala, Hidalgo, Zacatecas, Jalisco, Baja California Sur, Chihuahua, Morelos, Ciudad de México, Oaxaca y Durango. En el Congreso de la Ciudad de México la reforma fue aprobada por 44 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones durante la sesión especial del pleno, celebrada el 31 de mayo de 2019. El tres de junio se discutió en el Congreso del Estado de México, el cuatro en Colima, San Luis Potosí, Coahuila, Campeche y Guerrero; el cinco en Guanajuato, Puebla y Tabasco; el seis en Veracruz. El cinco de junio de 2019 la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión emitió la declaratoria de constitucionalidad de la reforma, puesto que esta obtuvo el voto aprobatorio de 21 congresos locales, la reforma fue publicada el seis de junio en el Diario Oficial de la Federación.

³⁴ En las elecciones de 2016, y como resultado de las reformas de 2014, las mujeres ocuparon un 49.6% de las candidaturas en las diputaciones, y 45.6% de las personas electas por mayoría relativa, esto constituyó un avance en la agenda de género en el poder legislativo a nivel nacional.

³⁵ Véase Indicadores de Pobreza y género 2008-2018, CONEVAL.

https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Pobreza_genero_08-18.pdf

terna³⁶ que no obtuvo el apoyo de los Consejos Consultivo y Social³⁷ (órganos auxiliares establecidos por la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres que forman parte de su Junta de Gobierno, máximo órgano de gobierno del Inmujeres), debido a que se abstuvieron en conjunto en la última sesión del año de la Junta de Gobierno de la que son parte³⁸ ya que sostenían que la terna había sido conformada sin su consenso tal y como dicta la Ley del Inmujeres en su artículo 13.

Es importante recordar aquí que estos dos consejos fueron nombrados tras un proceso de selección que tuvo lugar en octubre de 2018, semanas antes de la toma de posesión del gobierno de la llamada “Cuarta Transformación” encabezada por Andrés Manuel López Obrador, por lo que se los puede considerar objetivamente resultado de la administración anterior del Inmujeres del periodo 2012-2018.

Estas representantes de diferentes sectores de la sociedad, de organizaciones políticas y privadas, de asociaciones civiles, así como de instituciones académicas, de los 32 estados de la República, participaron en la Convocatoria emitida el 5 de junio por el Inmujeres para la renovación de dichos Consejos.

³⁶ Con 13 votos a favor y 16 abstenciones se pospuso la aprobación de la terna de aspirantes para la designación de la nueva titular del Instituto Nacional de las Mujeres. Durante la primera sesión de la Junta de Gobierno del Instituto de la nueva administración no se logró el acuerdo para conformar la terna que sería presentada al presidente López Obrador, luego de que integrantes de los Consejos Consultivo y Social se abstuvieron de votar la terna sugerida, por lo que se esperó que emitieran un comunicado con su posicionamiento. La secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, presentó a tres aspirantes a ocupar la dirigencia del Inmujeres: Nadine Gassman, representante de ONU Mujeres en Brasil; Candelaria Ochoa Álvarez, diputada federal por Morena y Fabiola Alanís Sámano, precandidata por el PRD a la gubernatura de Michoacán en 2011. Sánchez Cordero realizó entrevistas a por lo menos 20 aspirantes para conformar la terna, entre ellas se encontraban: Carol Arriaga, abogada y secretaria de Mujeres de Morena; Maricela Contreras, fundadora del PRD y exdelegada de la Alcaldía Tlalpan; Magdalena García Hernández, economista; y Anabel López Sánchez, feminista oaxaqueña.

³⁷ Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (2001), Artículo 22.- El Consejo Consultivo será un órgano asesor y promotor de las acciones que se emprendan en beneficio de las mujeres en el marco de esta Ley. Estará integrado por un número no menor de diez ni mayor de veinte mujeres, cuyas participantes no percibirán retribución, emolumento o compensación alguna y se seleccionarán entre las mujeres representativas de los diferentes sectores de la sociedad, de organizaciones políticas y privadas, de asociaciones civiles, así como de instituciones académicas, quienes serán designadas por las organizaciones representativas de defensa de los derechos de las mujeres y propuestas a la Junta de Gobierno del Instituto. Artículo 24.- El Consejo Social será un órgano de análisis, evaluación y seguimiento de las políticas públicas, programas, proyectos y acciones que se emprendan en beneficio de las mujeres en el marco de esta Ley. Éste se integrará por un número no menor de diez ni mayor de veinte mujeres representativas de los sectores público, privado y social, que se hayan distinguido por sus tareas a favor del impulso a la igualdad de género.

³⁸ Véase **Anexo 1**, Acta de la cuarta sesión extraordinaria 2018 de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres.

El Consejo Consultivo, que es un órgano asesor y promotor en lo relativo al Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, quedó integrado por: María del Carmen Rioseco Gallegos del Estado de Baja California, Mónica Iris Jasis Silberg de Baja California Sur, Clara Balderrama Barbeitia de Campeche, Ana Azucena Evangelista Salazar de Colima, María Kyra Núñez de León de Chiapas, Medley Aimée Vega Montiel de la Ciudad de México, Noemí Leticia Jiménez García de Guanajuato, Ofelia Woo Morales de Jalisco, María Luisa Martínez Sánchez de Nuevo León, Rosa Bertha Simón Sánchez de Oaxaca, Basilisa Montaña Gutiérrez de Puebla, Jimena Guadalupe Hernández López de Querétaro, Marcela García Vázquez de San Luis Potosí, Gilda Salazar Antúnez de Sonora, María Yolanda Fernández Herrera de Tamaulipas y Estela Casados González de Veracruz.

En tanto que el Consejo Social, que da seguimiento al cumplimiento de las políticas públicas, programas y proyectos a favor de la mujer, quedó compuesto por: Wina Rosas Escutia del Estado de Aguascalientes, María Fernanda Crespo Arriola de Coahuila, Imelda Marrufo Nava de Chihuahua, María Dolores Romero Cota de Durango, Olivia Elizabeth Álvarez Montalván de Guerrero, Alba Adriana Jiménez Patlán de Hidalgo, Yenifar Karina Gómez Madrid del Estado de México, Gretel Eunice Castorena Escalera de Michoacán, Yareli Jaimes García de Morelos, Mariana Gazcón Núñez de Nayarit, Mariana Belló de Quintana Roo, Lilia Mireya Castro López de Sinaloa, Adriana Esmeralda del Carmen Acosta Toraya de Tabasco, Silvia Avelina Nava Nava de Tlaxcala, Milagros del Pilar Herrero Buchanan de Yucatán y Eugenia Flores Hernández de Zacatecas.

Por la temporalidad, estos consejos se posicionaron de alguna manera como corriente, si no antagónica al nuevo gobierno, tampoco simpatizante del mismo, que, por otra parte, ya estaba anunciando algunos puntos polémicos de cara a la agenda feminista: el cierre de las estancias infantiles (programa creado y gestionado a

través de la Secretaría de Desarrollo Social desde 2007),³⁹ o el anuncio de la reducción de los refugios para mujeres en situación de violencia extrema.

Las ternas para elegir a la presidenta del Inmujeres en los tres periodos anteriores habían demostrado que, aunque la Ley del Inmujeres señala con suficiente precisión el proceso, el elemento de la cercanía al jefe del ejecutivo o al proyecto político del partido en el gobierno nunca ha sido un tema menor.

Como se ha planteado en el capítulo anterior, ninguna de las tres presidentas anteriores podía reconocerse como surgida del movimiento de mujeres de México, ni especialmente feminista en sus trayectorias. Patricia Espinosa, carecía de toda *expertise* al respecto y su gestión no fue relevante para el avance de los derechos de las mujeres; Rocío García Gaytán, con mayor experiencia, tampoco era vivida por el movimiento de mujeres y los Consejos como alguien cercano, sin embargo, movió hacia delante la agenda que su predecesora había dejado estancada. Lorena Cruz, conocida por su cercanía al presidente Peña Nieto, intentó acercarse e incluso recibir formación de grupos feministas. No está de más decir que, cuando los Consejos fueron creados en 2001 cuando gobernaba el PAN, estos tuvieron desde su diseño una función de contrapeso y pluralidad derivada de la postura conservadora del gobierno en turno.

La terna definitiva para la presidencia de Inmujeres 2019-2024 se aprobó de manera unánime el 18 de febrero 2019 de la siguiente manera: la Dra. Nadine F. Gasman, la Dra. Candelaria Ochoa y la Dra. Patricia Olamendi,⁴⁰ tres candidatas que se asumían públicamente como feministas, aunque con trayectorias y visiones políticas muy distintas. ¿Quiénes eran estas tres candidatas?

³⁹ El Diario Oficial de la Federación (DOF) publicó en marzo del 2007 la creación de un Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras. En el programa, el gobierno se comprometía a cubrir el costo de los cuidados y atención infantil mediante instancias como la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y las Delegaciones o el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), que a la letra dice: “El Ejecutivo Federal a través del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social ha instrumentado el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, cuyo objetivo general es disminuir la vulnerabilidad de los hogares en los que la jefatura de una familia con niño(s) o niña(s) recae en una madre o un padre solo, así como de los hogares en condiciones de pobreza o en riesgo de caer en ésta de no contar con un segundo ingreso, aumentando las posibilidades de las madres o padres de participar en el mercado laboral.

⁴⁰ Ver **Anexo 2**, Acta de la primera sesión ordinaria 2019 de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres.

1. **Dra. Nadine Flora Gasman Zylbermann.** Médica mexicana, Doctora en Salud Pública con énfasis en Políticas y Administración de Servicios de Salud. Graduada de médica por la Universidad La Salle de México con maestría en la Universidad de Harvard y Doctorado en la Universidad de Johns Hopkins en los Estados Unidos. Contaba al momento de la conformación de la terna con 27 años de experiencia en el campo del Desarrollo y las Políticas Públicas, había ocupado distintos puestos de alta dirección a nivel nacional, regional e internacional entre los que destacan siete años de trayectoria profesional en el campo del desarrollo y las políticas públicas. Fue directora de IPAS México y formó parte del grupo feminista que constituyó la Alianza Nacional por el Derecho a Decidir. Fue también coordinadora de la Asamblea de la Salud de los Pueblos, directora de la Campaña del Secretario General ÚNETE para poner fin a la Violencia contra las Mujeres para América Latina y el Caribe, representante del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Guatemala y, desde 2013 a febrero de 2019, representante de ONU Mujeres en Brasil.

2. **Dra. Ma. Candelaria Ochoa Ávalos.** Afromexicana, psicóloga con maestrías en Género y Políticas Públicas y en Sociología, y Doctora en Ciencias Sociales. Asumida públicamente como feminista, fue diputada por la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco. También fue secretaria de la Comisión de Igualdad de Género en esa Legislatura. En 2001 formó parte del Consejo Social del Inmujeres y en 2004 se desempeñó como presidenta de dicho consejo. En 2016 fue invitada permanente ante la Junta de Gobierno del Inmujeres.

3. **Dra. Patricia Olamendi Torres.** Abogada mexicana con un doctorado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Universitario de Puebla. Integrante del grupo de trabajo del Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre los temas de discriminación en la ley y en la práctica hacia las mujeres. Fue coordinadora del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém Do Pará", de la Organización de los Estados

Americanos (OEA). En esta última responsabilidad, tuvo a su cargo la elaboración del Segundo Informe Hemisférico y de 29 informes nacionales sobre la aplicación de la Convención en América Latina y El Caribe. Desde el año 2000 su adscripción partidista es en el PAN.

En la Primera Sesión Ordinaria de la Junta de Gobierno del Inmujeres celebrada el 18 de febrero 2019⁴¹ la entonces secretaria de Gobernación, Dra. Olga Sánchez Cordero, se pronunció sobre la impecable y distinguida trayectoria de las integrantes de la terna; mencionó textualmente:

“[las integrantes] son dignas de ser candidatas para encabezar este Instituto, y que todas ellas fueron entrevistadas por los consejos del INMUJERES, quienes pudieron constatar la idoneidad de sus perfiles, por lo que se contaba con la certeza de que cualquiera de ellas cuenta con la confianza y el respaldo para presidir el Instituto”.⁴²

Como puede leerse, las tres candidatas contaban con los requisitos, las credenciales y la experiencia como para poder llevar a cabo su encargo a la cabeza del órgano rector en materia de igualdad del Estado mexicano. Cada una de ellas se vio llamada también a presentar una carta de motivos y una propuesta de trabajo para Inmujeres de 2019 a 2024. Entre ellas destaco la de la Dra. Gasman porque señala como propósito:

“poner a las mujeres de México, en su diversidad, en el centro de la cuarta transformación (4T) y fortalecer al INMUJERES como institución responsable de desarrollar, promover y articular las acciones de los diferentes sectores e instituciones para el desarrollo de políticas públicas, programas e inversiones para lograr la igualdad sustantiva y no dejar a nadie atrás como se propone el gobierno del Presidente Andrés López Obrador”.⁴³

⁴¹ Véase **Anexo 2**.

⁴² La terna fue aprobada por la Junta de Gobierno del Inmujeres bajo el Acuerdo INMJG1901718: La Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres, con fundamento en los artículos 13, fracción I y 17 de la Ley; y 15, fracción VII del Estatuto Orgánico, ambos ordenamientos legales del Instituto Nacional de las Mujeres; APRUEBA por consenso la terna conformada por la Dra. María Candelaria Ochoa Ávalos, la Dra. Patricia Olamendi Torres y la Dra. Nadine Flora Gasman Zylbermann, a efecto de que sea sometida a la consideración del Presidente de la República, licenciado Andrés Manuel López Obrador, para que proceda a designar, de entre ellas, a la Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres.

⁴³ Ver **Anexo 3**, Exposición de Motivos de la Dra. Nadine Gasman Zylbermann.

Uno de los elementos que fue determinante en la decisión tuvo que ver con la metodología de trabajo propuesta e inspirada en las Conferencias Nacionales Para las Mujeres de Brasil y adaptadas perfectamente a la identidad ideológica de la Cuarta Transformación. Dice Gasman en su Carta de Motivos:⁴⁴

“Metodología de trabajo inicial: INCLUIR A LAS MUJERES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA 4T

Construcción de las Políticas Nacionales de las Mujeres a partir de un proceso participativo nacional.

Introducción

La 4T solo será una realidad si se trabaja en cambios sustantivos en la organización de la sociedad donde la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, en su diversidad, es un objetivo central de las políticas públicas. Para esto se tienen que construir espacios formales de interlocución y deliberación para que las mujeres a través de sus organizaciones puedan presentar, defender y negociar sus demandas en espacios híbridos, es decir en espacios donde la sociedad civil participa con el Estado, y estos espacios estén formalizadas dentro del Estado. (...)

Este proceso se propone incorporar las voces de mujeres diversas para construir un Estado inclusivo con políticas públicas dinámicas que garanticen la expansión continua e irrevocable de los derechos y ciudadanía y que contribuya a la consolidación del empoderamiento personal/subjetivo y colectivo de las mujeres para promover cambios de mentalidad en todos los campos.

Se propone innovar en el proceso de construcción de la PNIMH para el periodo 2018-2024 organizando la Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres concebida como un ciclo de diálogos oficiales altamente participativos que convocan a un gran número de participantes del Estado y la sociedad civil.

Tendría un carácter consultivo y deliberativo, guiados por reglas previamente definidas por su Comité Organizador (donde tendrían representación de forma paritaria sociedad civil y Estado), organizados en etapas interconectadas (estatal/regional, temáticas, institucionales y nacional) que resulten en la construcción del Plan Nacional de la Igualdad Sustantiva.

⁴⁴ Ver Anexo 3.

El 20 de febrero de 2019, desde su habitual conferencia de prensa matutina coloquialmente conocida como *La Mañanera*, en Nuevo León, el presidente Andrés Manuel López Obrador anunció su decisión de nombrar a la Dra. Nadine Gasman Zylbermann como la nueva titular del Inmujeres, y explicó: "Es una doctora con amplia experiencia en defensa de las mujeres". Correspondió a la entonces Secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, darle posesión a la Dra. Nadine Gasman Zylbermann a su cargo en la Administración Pública Federal.⁴⁵

Ciertos vaivenes políticos dejaron a la luz que el camino no sería fácil para la nueva administración del Inmujeres. Parte del movimiento feminista mexicano había mostrado sus resistencias a una terna cercana al gobierno, circulado la idea de que no había suficiente claridad y transparencia en el proceso (Lagunes, 2019), y poniendo bajo sospecha las acciones del equipo encargado de diseñar la terna: la Secretaria de Gobernación, Sánchez Cordero, la encargada de despacho del Inmujeres, Marcela Eternod y la Senadora y presidenta de la Comisión de Igualdad del Senado, Martha Lucía Micher Camarena.

Algunas académicas (Cerva, 2019) que escribieron anteriormente sobre el proceso se dejaron llevar por la idea de que cada pieza ocupaba su lugar, es decir, que las integrantes de los Consejos serían la expresión de la transparencia, la ética, la lucha y los derechos de las mujeres, y que la próxima presidenta de Inmujeres no sería, por una supuesta cercanía al presidente, necesariamente afín a estos, por mucho que todo en su trayectoria negara esta idea. En este sentido, Cerva (2019:8-9) refiere:

“Ahora bien, las integrantes de los Consejos actuaron bajo la hipótesis que: si se llega al consenso en la forma de la selección de la terna, el mecanismo tendrá mayor legitimidad y representará efectivamente los intereses de las mujeres. Sin embargo, este cálculo olvida que el nuevo gobierno de AMLO llega al poder con el apoyo de grupos religiosos conservadores, lo que plantea un escenario difícil para el feminismo y su resistencia a que grupos de ultraderecha influyan en la institucionalidad de género.

⁴⁵ Véase **Anexo 1**.

Tal vez ello explique la insistencia por agregar como criterios la calidad ética de las aspirantes, demostrar compromiso con el estado laico y la defensa de las libertades civiles, la libertad sexual y los derechos sexuales y reproductivos. Finalmente, el 20 de febrero de 2019, Andrés Manuel López Obrador nombra a Nadine Gasman Zylberman como la nueva titular del Inmujeres. En todo el proceso siempre estuvo presente su perfil, y a todas luces se conocía que era la candidata del nuevo gobierno”.

Probablemente, esta última aseveración no fuera tan cierta ya que la Dra. Gasman venía de estar más de una década fuera del país (Guatemala y Brasil), tenía un recorrido cierto en lo que puede considerarse la izquierda latinoamericana, pero se la veía como extranjera al ponerla junto a la candidata afromexicana y claramente del partido del gobierno (Morena); además su formación en universidades americanas no necesariamente la presentaban como una candidata *ad hoc* de la 4T. Sin embargo, sí fue cierta su cercanía al grupo de feministas del nuevo gobierno como hemos mencionado (especialmente con Olga Sánchez Cordero y Martha Lucía Mícher Camarena), vínculos que se hicieron más fuertes y explícitos una vez nombrada presidenta del Inmujeres.

Por otro lado, ¿qué posibilidades efectivas de gobernanza tendría el Inmujeres si quien lo dirige no está en sintonía, o no desarrolla la cercanía directamente con el titular del Poder Ejecutivo y con el programa de gobierno que presenta? Nadie habría esperado en los casos anteriores (Espinosa, García Gaytán y Cruz) que la presidenta de Inmujeres no gozara del respaldo del jefe del Ejecutivo; dicho escenario convertiría al órgano rector en materia de igualdad del estado mexicano en una institución con una capacidad política limitada.

Así es como se inició esta nueva época del Inmujeres, el período del Instituto en el que tocaría dialogar con el mapa ideológico de la llamada Cuarta Transformación plasmado en el texto llamado *Hacia una economía moral* (López Obrador ,2019), y obligadamente, en el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. En consecuencia, era de esperar que el próximo Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad 2020-2024) enfrentara no sólo las críticas de los adversarios

políticos de AMLO sino también las de muchas integrantes de sus Consejos Consultivo y Social.

3.1.2. Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024: ¿hay margen para el cambio?

¿Cómo construyen, unas pocas feministas, un Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres haciendo dialogar su utopía dentro del marco normativo? Este subcapítulo tiene como objetivo detallar, en primer lugar, cuál es el marco normativo de la igualdad de género en México, es decir, cuáles son las obligaciones que deben cumplir las personas servidoras públicas en la materia. En segundo lugar, señalar cuáles fueron las bases sobre las cuales se construyó ese espacio, ese margen para actuar desde una perspectiva feminista, más allá de lo que el mandato⁴⁶ de la perspectiva transversal de género⁴⁷ podía permitir y, en tercer lugar, y seguido a esto último, explicar hasta dónde se pretendía llegar.

El marco normativo mexicano en materia de igualdad de género y no discriminación, y en general en materia de derechos humanos es amplio y sólido. Sus fundamentos más importantes se encuentran en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en especial, después de la reforma más amplia en este sentido que se llevó a cabo en 2011. Esta reforma colocó a la Constitución mexicana en un altísimo rango de defensa y protección de los derechos humanos, incluidos los derechos humanos de las mujeres. El artículo 1 de la Constitución establece que todas las personas que habitan el territorio nacional gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los Tratados Internacionales de los que

⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 4) (1974) y Reforma al artículo 1ro de la en materia de Derechos Humanos (2011); Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006); Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007); Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003); Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (2012); Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (2001); Ley de Planeación (1983); Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006).

⁴⁷ Es la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género. (Ley General para Igualdad entre Mujeres Hombres, Art. 5, Fracc. VI, 2006).

el Estado mexicano es parte, garantizando a todas las personas la protección más amplia (principio *pro persona*), y la obligación de las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Este mismo artículo se prohíbe toda forma de discriminación⁴⁸ que atente contra la dignidad humana y tenga como objeto menoscabar, impedir u obstaculizar derechos y libertades. El artículo 4, por su parte, establece la igualdad ante la ley de mujeres y hombres.

En cuanto al derecho internacional de los derechos humanos destaca la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) misma que se considera como la carta de los derechos humanos de las mujeres, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como la convención de Belem do Pará; ambas marcan con contundencia el marco jurídico de protección de los derechos a la igualdad y no discriminación, así como a una vida libre de todos los tipos de violencias.

Tanto la constitución como los tratados internacionales establecen un estándar de derechos humanos sobre el cual el derecho mexicano ha elaborado un andamiaje jurídico que norma la protección de dichos derechos, en este sentido, refuerza lo establecido por la CPEUM en materia de igualdad y no discriminación, y pone el acento en que el Estado debe promover las condiciones efectivas para eliminar los obstáculos que limiten el ejercicio a los derechos e impidan el desarrollo pleno de las personas en todos los ámbitos de su vida. El artículo 2 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003) tiene a su vez mandato en este sentido.

En materia de representación política electoral paritaria de las mujeres, como se ha explicado anteriormente, se inscribe la Ley de la paridad en todo en los tres órdenes

⁴⁸ Motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra.

de gobierno, en las candidaturas de los partidos políticos a cargos de elección popular, en los organismos autónomos, así como en la elección de representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), en sus artículos 12 y 20, establece que el Ejecutivo Federal es el responsable de la Política Nacional de Igualdad, a través de sus tres instrumentos: el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Observancia en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Es responsabilidad del Gobierno Federal el diseño, desarrollo e implementación del Programa y el Sistema, mientras que la Observancia le corresponde a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El artículo 29 establece que es Inmujeres, en tanto órgano rector de la Política Nacional de Igualdad, a quien le compete proponer al ejecutivo este programa.

El artículo 30⁴⁹ de la Ley de Planeación (1983) establece, a su vez, que el Proigualdad, dada su condición del *programa especial* debe entregarse a la SHCP seis meses después de que el Congreso apruebe el Plan Nacional de Desarrollo. De esta manera, el Proigualdad se alinea al Plan Nacional de Desarrollo es sus objetivos, estrategias y prioridades, tal como lo establece la Ley de Planeación y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En el caso de la consulta, la legislación vigente establece dos prescripciones. La primera se refiere a la forma en que se debe integrar un Programa de este tipo. Al respecto, la Constitución en el párrafo segundo del apartado A del artículo 26 establece que la “planeación será democrática y deliberativa y (...) mediante los mecanismos de participación que establezca la Ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.”

⁴⁹ Este artículo refiere que en el caso de los programas sectoriales y los especiales que determine el Ejecutivo Federal, deberán publicarse dentro de los seis meses posteriores a la publicación del Plan.

En relación con esto, la Ley de Planeación (1983) en su artículo 20 precisa que debe tener lugar “la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.”

De manera particular, ese artículo de la Ley de Planeación señala a las comunidades indígenas, las cuales “deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades.” Atendiendo a dicho mandato, este Proigualdad es el primero que se realizó considerando una amplia participación de la ciudadanía mediante la realización de 32 Foros Estatales y uno Nacional, al que concurrieron mujeres de todos los perfiles sociales, entre ellas por supuesto, las mujeres indígenas.

La segunda disposición normativa refiere a los principios en los que debe estar basado el programa como parte de la planeación del desarrollo. Dichos principios están fijados en el artículo 2º de la Ley de Planeación, todos los cuales fueron tomados en cuenta para la integración de este Proigualdad, de manera especial los señalados en la fracción III y VII. En la fracción III se plantea:

“la igualdad de derechos entre las personas, la no discriminación, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población”.

En la fracción VII se señala lo relativo a “la perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo”.

Aunado a lo anterior, para la conformación del contenido sustantivo de este Proigualdad también se consideraron los objetivos, principios y lineamientos que

de acuerdo con los artículos 17, 32, 37, 39 y 41 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006), deben conformar la Política Nacional de Igualdad.

Los primeros indicios de hacia dónde íbamos a dirigir la Política Nacional para la Igualdad (establecida en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y su instrumento, el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres), se dejaron ver en el programa de trabajo presentado por la presidenta Gasman a la hora de su Exposición de Motivos cuando se presentó como candidata para la presidencia del Inmujeres.

3.1.2.1. La consulta como estrategia de escucha activa

Sobre la construcción de la Política Nacional de Igualdad a partir de un proceso participativo nacional, Gasman presentó una propuesta que retomaba su experiencia positiva de lo que ella había conocido cuando fue Representante de ONU Mujeres en Brasil (de lo cual se expone más adelante). Dicha propuesta, era una bocanada de aire fresco para la metodología utilizada hasta entonces en las consultas, y también prescrita por la Ley de Planeación, innovadora, que podía dialogar con el afán de consultas del gobierno de la cuarta transformación.

En un primer momento –esa era su propuesta–, propone la deconstrucción de prácticas patriarcales sostenidas por un andamiaje de jerarquías verticales que, lejos de procurar el acercamiento de las mujeres a la toma de decisiones y al poder, las aleja repitiendo las estructuras demasiado conocidas y aprendidas de la dominación masculina que acaban recordándoles a las mujeres lo que deben pensar y lo que es bueno para ellas.⁵⁰ Así es como se intenta que las mujeres aporten sus vivencias y sus propuestas en busca de su propia agencia,⁵¹

⁵⁰ Al respecto, Spivak y Giraldo (2003) se pregunta por el borrado estructural al que son sometidas las personas subalternas en la narrativa histórica capitalista. Su planteamiento intenta cuestionar la propuesta de las élites intelectuales que se apropian de la agenda de los oprimidos sin tener en cuenta sus particularidades.

⁵¹ De acuerdo con Giddens (1984), la agencia alude no a las intenciones de las personas para actuar, sino a su capacidad de poder actuar en primer lugar. La agencia está relacionada con los acontecimientos de los cuales un individuo es el autor en el sentido en que éste pudo en cualquier momento de la acción haber obrado de manera diferente.

“Para deconstruir estas prácticas se requiere del involucramiento de las mujeres en procesos participativos donde se reconozca su agencia, se valore su dedicación de tiempo, recursos e inteligencia para construir un nuevo marco para el ejercicio de todos los derechos y desarrollar la ciudadanía plena de las mujeres en su diversidad”.⁵²

En segundo lugar, y siempre analizando este material de primera mano que es su Exposición de Motivos, Gasman emprende el tema de la escucha, punto crucial de la propuesta feminista. Es en este segundo momento en el que me incorporo al staff de dirección del Inmujeres, el 4 de abril de 2019. Mi experiencia previa tanto en la UNAM como en Conapred me había dado un conocimiento del servicio público mexicano. Yo conocía bien, por haber trabajado con ese equipo anteriormente, la Dirección General que iba a dirigir. En ese momento se llamaba Dirección General para la Autonomía y Empoderamiento de las Mujeres, y en el Manual de Organización del Instituto quedaba claro que tenía el mandato sustantivo más amplio de todas las direcciones generales: es un área que es responsable del Sistema Nacional de Igualdad y por ello, de la elaboración del Programa y de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), entre otros, la Norma mexicana de igualdad y no discriminación NMX 025, la estrategia para la prevención de los embarazos tempranos –en general, los derechos sexuales y reproductivos–. De facto, tenía la relación con el área encargada de la gestión del Programa S010 para la transversalización de la perspectiva de género en las entidades federativas, responsable de las transferencias de fondos a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF). Todas estas atribuciones inspiraron mi incorporación al Inmujeres. El reto era mayúsculo, sobre todo porque lo que estaba en nuestro horizonte desde el primer día, tanto para mí como para la Dra. Gasman, era la oportunidad única que tendríamos de transformar la política pública de género en una política pública feminista y conseguir, con mucho esfuerzo, innovación y trabajo colectivo, cerrar las brechas de desigualdad. Cada brecha que lográramos disminuir sería una mejora en la calidad de vida, los

⁵² Ver Anexo 3.

derechos y el bienestar de las mujeres y las niñas de México. En el mes de abril de 2019 yo ya ocupaba este puesto y empezamos a trabajar con la Dra. Gasman en la planificación de todo lo que teníamos pensado, además de lo que por ley nos correspondía. Ese primer momento no solo fue de trabajo, innovación y planificación, también lo fue de resistencias al interior de una institución que es joven, pero cuyo equipo venía mayoritariamente de la administración de Peña Nieto, con algunas excepciones de colaboradoras que llevaban ya casi dos décadas haciendo más o menos lo mismo y de la misma manera. Cambiar la mirada y aceptar el cambio es un reto que hubo que instalar con urgencia porque sabíamos que el tiempo no iba a perdonarnos la pérdida, ni la ley iba a tener contemplaciones sobre las fechas de cumplimiento. La más urgente, la implacable era la fecha de entrega del nuevo Proigualdad (en aquellas fechas todavía llevaba incorporada la fecha 2019-2024). De acuerdo con la Ley de Planeación, este programa de igualdad debe entregarse al presidente seis meses después del día en que se publica el Plan Nacional de Desarrollo. El PND se aprobó y publicó en la Gaceta Parlamentaria el 30 de abril y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2019. Yo apenas estaba conformando mi equipo, buscando a las colegas más experimentadas y conocedoras de la política pública con perspectiva de género. Lo primero fue revisar los Proigualdad que habían existido, sus metodologías de construcción y su desarrollo sustantivo; y sobre todo diseñando un programa que considerara plenamente el espíritu señalado en el PND recién publicado, además de dedicarnos a diseñar cómo sería la consultas, que debíamos hacer a mujeres del país y, sobre todo, ¿para qué?

La presidenta de Inmujeres, como he señalado al principio del capítulo, tenía la idea de las consultas directas y horizontales, capaces de poner de cabeza las metodologías convencionales (neoliberales, como las consideraba el presidente López Obrador). En una sesión de trabajo recogida en mi diario de campo, a mi pregunta “¿Te refieres a foros de diálogo?”, Gasman me responde: “No. No se trata de dialogar con las mujeres, se trata de escuchar lo que tengan para decir: quejas, necesidades, exigencias, propuestas. Esa es la consulta que quiero que

hagamos”.⁵³ Esta idea de la escucha nos acercaba más a la escucha psicoanalítica en cuanto se relaciona también con la creación de un marco (el espacio en el que se trabajaría con las mujeres) y el establecimiento de unos principios éticos. Ética y escucha van de la mano. Dice la psicoanalista Silvia Bleichmar (2011:495):

“Hay pocos espacios en el mundo donde uno tiene derecho a decir todo; a tal punto que es un lugar donde si uno le dice al otro que tiene cara de mono, en lugar de recibir un mamporro, el otro le preguntará qué piensa de eso que dijo: es único en el mundo un espacio de estas características”.

Bleichmar está hablando del espacio psicoanalítico y así concebimos nosotras estas sesiones de escucha; lugares seguros, únicos, en donde nuestro papel como “escuchadoras” y “relatoras” sería secundario y funcional: lo justo para establecer los tres momentos de la jornada, dar confianza y tomar lo más textualmente posible las voces que allí emanaban.

Un testimonio que se repitió a lo largo de los 32 foros fue el de una mujer, ama de casa de 35 años, en Nuevo León, que se presentó diciendo “es la primera vez en mi vida que alguien cree que tengo algo que decir y que, además, quiere escucharlo”.⁵⁴ Por eso el vínculo de la ética junto a la escucha; la ética es el reconocimiento de la singularidad de esas voces (Bleichmar, 2011), de su legitimidad y de la atención y cuidado que se debe poner no solo en el momento mismo de escribir o tomar nota de lo que las mujeres están diciendo, sino también escuchar el sentido y la visión política que sus relatos, propuestas y quejas están teniendo en ese momento.

Volviendo al texto de la Exposición de motivos (2019), Gasman afirma:

“Este proceso se propone incorporar las voces de mujeres diversas para construir un Estado inclusivo con políticas públicas dinámicas que garanticen la expansión continua e irrevocable de los derechos y ciudadanía y que contribuya a la consolidación del empoderamiento personal/subjetivo y colectivo de las mujeres para promover cambios de mentalidad en todos los campos”.

⁵³ Diario de campo, 25 de abril 2019.

⁵⁴ Diario de campo. Foro Nuevo León, 18 de julio de 2019.

Este tema de la escucha se convertirá en la clave de la propuesta metodológica de la consulta de los 32 foros estatales “Mujeres por la transformación de México” llevados a cabo entre el 5 de agosto y el 29 de septiembre de 2019 en todo el país.

Tanto Gasman como yo estábamos familiarizadas con la técnica psicoanalítica y con la metodología de la escucha, pensada como una estrategia surgida del corazón del feminismo que tiene en consideración lo que Spivak y Giraldo (2003) se preguntan en su artículo “¿Puede hablar el subalterno?” En este texto se alerta sobre el borrado estructural al que son sometidas las personas subalternas en la narrativa histórica capitalista y su planteamiento cuestiona la propuesta de las élites intelectuales que se apropian de la agenda de los oprimidos sin tener en cuenta sus particularidades. En este contexto, el “subalterno” es la figura conceptual que representa al sujeto histórico de los oprimidos y sin voz, entre los se que ubican a las mujeres (Moore, 1991).

En tercer lugar, empezamos a hablar de la definición misma del problema público de la desigualdad por razón de género. Cómo definirlo, ¿en el escritorio? ¿Íbamos a consultar a las expertas, a las académicas, a las activistas? Todo esto podía pasar, y de hecho revisando las anteriores consultas del Proigualdad habíamos trazado con claridad un cuadro comparativo que nos permitió ver hasta qué punto se había consultado a ese sujeto complejo y diverso. Podíamos ver que, en los tres casos, con algunas diferencias en el número de mujeres consultadas, se trató de foros en los que “la voz” de las mujeres no fue tomada directamente sino a través de mediadoras, de consultoras, organizaciones de la sociedad civil y expertas. Este ejercicio de escucha constituyó la voluntad desde el Inmujeres de construir marcos de escucha (Spivak y Giraldo, 2003; Butler, 2020) para lo que las mujeres tenían que decirnos. En términos de Moser (1989), se trató de una escucha estratégica que nos permitiera configurar las bases de un Proigualdad que abonara a la construcción de una sociedad más igualitaria.

La escucha estratégica también permitió consolidar nuestra aproximación sobre que las desigualdades que experimentan las mujeres no se reducen a las carencias materiales ni tampoco se expresan de forma homogénea entre ellas, ya que, si bien la condición de género influye de manera indiscutible, la clase social, la etnia, la edad o vivir con alguna diversidad funcional también participa en las formas y grados que adoptan dichas desigualdades, así como sus efectos. Es decir, la desigualdad y discriminación que sufren las mujeres es resultado del cruce entre distintas desigualdades sociales de carácter estructural. Al respecto, Nancy Fraser (1996) refiere que la categoría de género expone una “colectividad bivalente” ya que posee tanto una arista político-económica como una cultural-valorativa. La arista político-económico se refiere a que la discriminación de las mujeres posee un componente de redistribución de recursos (Fraser, 1996), donde son ellas quienes, por consecuencia de la división sexual del trabajo, disponen de una menor remuneración económica por su trabajo o incluso nula, como en el caso del trabajo doméstico y de cuidados que se realiza en el entorno familiar. Por otro lado, la arista cultural-valorativa comprende un componente de reconocimiento en el orden de lo simbólico que, en el caso de las mujeres, constituye y soporta un discurso de subordinación y violencia hacia ellas (Fraser, 1996).

Otro elemento que aparece en paralelo y simultáneo al tema del sujeto del Proigualdad y al dilema de la consulta a las mujeres, es el trabajo de diálogo con la Administración Pública. En el momento en el que Inmujeres cumplía con su mandato legal de elaboración de este programa especial, tal como señala la Ley de Planeación, una parte del equipo de la Dirección del Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres del Inmujeres se reunía con 47 instancias y dependencias de la Administración Pública Federal con un documento por cada dependencia que incluía los siguientes insumos:

1. Antecedentes del sector y su cumplimiento con el Proigualdad 2013-2018
2. Áreas de oportunidad y propuestas a retomar
3. Ejes temáticos del Inmujeres en el Proigualdad 2019-2024

4. Anexo de Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Presupuesto de Egresos de la Federación. Anexo 13: histórico y propuestas de futuro
5. Herramientas metodológicas para incorporar la PG en diagnósticos, objetivos e indicadores

Este trabajo de diálogo y negociación con las instancias cercanas de Inmujeres⁵⁵ de la APF significó uno de los primeros pasos del difícil camino de la implementación de la transversalización de la perspectiva de género en la “corriente principal” donde se construye la política pública y, sobre todo, se definen los problemas que serán considerados prioritarios en sus planes sectoriales. En esos meses las dependencias se encontraban ajustando su programación y sus objetivos a largo y corto plazo en relación con el Plan Nacional de Desarrollo que había establecido los ejes que habrían de regir los siguientes años de gobierno. Es importante reconocer el valor de este arduo trabajo que se hizo en paralelo a los 32 Foros de Consulta, porque luego esto tomaría un lugar preponderante en el momento de la sistematización y de la redacción del documento base del Proigualdad 2020-2024, además de que sería objeto de intensas negociaciones con las Secretarías, Institutos y demás y dependencias del Gobierno (autónomas o no), para lograr la aprobación del programa.

¿Cómo definimos la magnitud y las características del problema de discriminación, desigualdad y violencia que viven histórica y cotidianamente las mujeres y niñas de México? Teníamos suficientes datos provenientes de encuestas como la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) (INEGI, 2017b), la Encuesta Nacional sobre el uso del Tiempo (ENUT) (Inmujeres, 2015) y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) (INEGI (2019), entre otras.⁵⁶

⁵⁵ Secretaría de Bienestar; Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Medio ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Educación, Secretaría de Desarrollo Urbano y Transportes, son algunos ejemplos.

⁵⁶ Para más información véase:

a) Instituto Nacional de las Mujeres [INMUJERES]. (8 de noviembre de 2018). Plataforma rumbo a la igualdad. Disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/documentos/plataforma-rumbo-a-la-igualdad>

b) Instituto Nacional de las Mujeres [INMUJERES]. (2019). Libro blanco 2013-2018. PROIGUALDAD Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/LB/LB_PROIGUALDAD.pdf

También contábamos con evidencia empírica de sobra como para saber que las condiciones de vulnerabilidad, pobreza y obstáculos en el acceso a los derechos y oportunidades de mujeres y niñas de todo el territorio eran severas. Desde la óptica de la teoría de la política pública (Tamayo, 1997; Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008; Merino, et al., 2019) solo necesitábamos definir el problema público y luego realizar los diagnósticos necesarios que habrían servido ampliamente para justificar todas las intervenciones que fueran necesarias.

¿Era eso lo que habíamos venido a hacer al Inmujeres tanto la Dra. Gasman como yo misma? No. El desafío (disminuir las brechas de desigualdad o lo que es lo mismo, mejorar la calidad de vida de mujeres y niñas) y las expectativas por hacer algo realmente transformador y feminista nos empujaba hacia otras direcciones. Dice la Dra. Gasman en el documento antes citado:⁵⁷

“Se propone innovar en el proceso de construcción de políticas públicas para la igualdad sustantiva para el periodo 2018-2024 organizando la I Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres (CNPM) concebida como un ciclo de diálogos oficiales altamente participativos que convocan a un gran número de participantes del Estado y la sociedad civil. Tendría un carácter consultivo y deliberativo, guiados por reglas previamente definidas por su Comité Organizador (donde tendrían representación de forma paritaria sociedad civil y Estado), organizados en etapas interconectadas (estatal/regional, temáticas, institucionales y nacional) que resulten en la construcción del Plan Nacional de la Igualdad Sustantiva”.

La Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres CNPM sería convocada por el Inmujeres y su Junta de gobierno, y resultaría en un espacio de presentación de propuestas, consulta y deliberación. Concluía la Dra Gasman:

“(…) esta es una propuesta para desarrollar una nueva relación entre el Estado y movimiento de mujeres y feministas para fortalecer la gobernanza democrática como propone la 4T. Las CNPM se concibe como una forma de participación institucionalizada específica para las mujeres en la busca de una construcción de políticas públicas que puedan incidir de modo definitivo en las oportunidades y

c) Instituto Nacional de las Mujeres [INMUJERES]. (28 de febrero de 2019). Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/programa-nacional-para-la-igualdad-de-oportunidades-y-no-discriminacion-contra-las-mujeres>

⁵⁷ Véase **Anexo 3**.

calidad de vida de las mujeres a través de la reorganización no patriarcal de las formas de relación entre las esferas públicas y privadas”.

Bajo esta propuesta comprendíamos que erradicar la injusticia de género es un proceso complejo que requiere cambios tanto en la esfera económica-política (redistribución) que coloca en situación de desventaja económica y participativa a las mujeres, como en la cultural-valorativa (reconocimiento) que las desvaloriza y produce discursos que justifican su dominación (Fraser, 1996).

Esto significó un cambio radical en la manera de pensar la “consulta” y en cómo relacionarse con las mujeres del país. Sabíamos que, dentro de la diversidad de necesidades y formas de experimentar la desigualdad, habíamos de desarrollar estrategias capaces de captar esta heterogeneidad. Así mismo, habíamos de operar desde la inherente complejidad que implican los avances y retrocesos en los intentos de solucionar las injusticias de género. Si se revisa el Capítulo I se puede observar que las metodologías que se implementaron para llevar a cabo los tres programas de igualdad anteriores respondían a propuestas menos audaces: convocatoria de expertas, representantes de la sociedad civil, academia y organizaciones nacionales e internacionales relacionadas con los derechos humanos de las mujeres. Aquí, en cambio, se pensaba en una reorganización no patriarcal de las formas de relación, entre ellas, la escucha.

3.1.2.2. La disputa del espacio de la política: el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

El artículo 26 de la Constitución establece que habrá una planeación democrática y deliberativa que deberá recoger las aspiraciones de la sociedad a través de los mecanismos establecidos por la ley, entre los que cuenta la consulta de diversos sectores sociales y a los pueblos indígenas. A este Plan Nacional de Desarrollo⁵⁸ deben anclarse todos los programas de la Administración Pública Federal.

⁵⁸ Dice la Ley de Planeación (1983): El Plan [Nacional de Desarrollo] deberá contener por lo menos lo siguiente: I.- Un diagnóstico general sobre la situación actual de los temas prioritarios que permitan impulsar el desarrollo nacional así como

En una página web con el título de “¿Qué es el PND?” puede encontrarse esta primera convocatoria que dirigiera la SHCP, bajo la conducción de su entonces titular Dr. Carlos Urzúa. A la letra dice: “El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el documento en el que el Gobierno de México, a través de consultas públicas, explica cuáles son sus objetivos y estrategias prioritarias durante el sexenio” (Gobierno de México, s.f.).

En la citada página web del gobierno de México se encuentra un documento elaborado por la secretaría de Hacienda en conjunto con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales con la lista de los 75 foros de consulta que se llevaron a cabo; también están disponibles las relatorías de los foros, de los cuales 13 fueron en territorio de los Estados Unidos (organizados por la SRE) y 25 fueron organizados por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas entre la población indígena y la afroamericana, los cuales registraron 10,536 asistentes.

Habiendo hecho lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se preparó para el siguiente gran paso: observar las disposiciones de la Ley de Planeación. En particular, en el artículo 21 de esa ley se establece que: “El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de carácter global, sectorial y regional (...)” (Ley de Planeación, 1983). Esto significa que el PND debe sentar las bases políticas, pero también metodológicas que deben seguir los llamados programas especiales (Ley de Planeación arts. 6 y 26) como el Proigualdad o el Programa Nacional de Combate

la perspectiva de largo plazo respecto de dichos temas; II.- Los ejes generales que agrupen los temas prioritarios referidos en la fracción anterior, cuya atención impulsen el desarrollo nacional; III.- Los objetivos específicos que hagan referencia clara al impacto positivo que se pretenda alcanzar para atender los temas prioritarios identificados en el diagnóstico; IV.- Las estrategias para ejecutar las acciones que permitan lograr los objetivos específicos señalados en el Plan; V.- Los indicadores de desempeño y sus metas que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos definidos en el Plan, y VI.- Los demás elementos que se establezcan en las disposiciones jurídicas aplicables.

a la Corrupción y a la Impunidad y Mejora de la Gestión Pública, por mencionar dos ejemplos.

La Ley de Planeación establece que el proceso debe ser democrático, consensado, y la redacción debe seguir una plantilla preestablecida: ejes, objetivos, estrategias y acciones, de donde derivarán –o deberían derivar– los objetivos, estrategias y acciones de los programas especiales.

Toda esta complejidad burocrática ha sido resultado de la evolución misma del entramado procedimental mexicano que en los últimos veinte años ha buscado consolidarse o institucionalizarse en pos de garantizar la continuidad y la comparabilidad. Esta mirada, en palabras de Andrés Manuel López Obrador, fue parte de la obsesión “tecnocrática de medirlo todo en función del mero crecimiento” (AMLO, 2019).

Hasta junio de 2019, el Plan Nacional de Desarrollo requería de una estructura diseñada y preestablecida, y así fue como la SHCP elaboró y redactó el borrador que debía ser ratificado o corregido, pero finalmente aprobado por la Cámara de Diputados. Instituciones reconocidas en sus áreas, tales como Conapred o Inmujeres recibieron, por parte de sus titulares, esos documentos fechados en abril de 2019 para su revisión y aportes en aspectos sustantivos, en ambos casos, sobre no discriminación e igualdad de género. En este proceso, decenas de funcionarios(as) trabajaron sobre los objetivos y sus estrategias a seguir, así como sobre los parámetros y metas del bienestar (en lugar de indicadores) imprescindibles para medir su avance.

Particularmente, el cambio de metas y parámetros del bienestar en sustitución de los indicadores, supone la renuncia del nuevo gobierno a la metodología basada en resultados, que implica la elaboración de evaluaciones de desempeño, orientada en función de metas establecidas a priori; este cambio metodológico da una clara señal de cambio ideológico para medir el avance de las políticas, ya no por su gestión,

sino por su incidencia directa en las condiciones de bienestar de las personas y, particularmente, su impacto en la disminución de brechas.

Hasta ese momento toda evaluación que no fuera de desempeño era anecdótica o de prueba en la medición de los efectos de la política pública. Medir desempeño solo permite revelar si la institución, y las personas que en ella trabajan, han cumplido su responsabilidad de hacer su parte de trabajo comprometido, entre otros la ejecución prevista del presupuesto.

La evaluación de desempeño no mide efectos ni avances sobre brechas. Según Coneval (s.f./a),

“esta evaluación [de desempeño] muestra el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas de los programas mediante el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión (...) Fue diseñada para generar información útil, rigurosa y homogénea para los servidores públicos de las dependencias, unidades de evaluación y gobierno federal que toman decisiones a nivel gerencial”.⁵⁹

Sin embargo, por primera vez en la historia de la Ley de Planeación y para sorpresa de la SHCP y de las y los mismos diputados y otros servidores públicos de dicha Cámara⁶⁰ el ejecutivo federal remitió dos documentos titulados Plan Nacional de Desarrollo, pocas horas antes de finalizar del 30 de abril de 2019. Ambos aparecieron en la Gaceta Parlamentaria de ese día como Anexos XVIII y XVIII-Bis (Cámara de Diputados, 2019). Al respecto, relata *a posteriori* quien fuera Secretario de Hacienda en esos días y por tanto responsable de este proceso: “Durante mayo y junio tal perplejidad debió haber persistido, mientras ellos se abocaban a verificar,

⁵⁹ La Evaluación Específica de Desempeño reporta datos de un ejercicio fiscal de los programas mediante un informe y un reporte ejecutivo que integran los siguientes temas generales (Coneval, s.f./a):

- Resultados. Avance en la atención del problema o necesidad para el que fue creado el programa.
- Productos. Avance en la entrega de bienes y servicios a la población beneficiaria y el ejercicio el presupuesto.
- Presupuesto. Cambios en los recursos ejercidos por el programa en el ejercicio fiscal evaluado y anteriores.
- Cobertura. Definición y cuantificación de la Población Potencial, Objetivo y Atendida, así como la localización geográfica de la Población Atendida.
- Seguimiento de aspectos susceptibles de mejora. Avance en los compromisos de mejora que definen los programas a partir de las evaluaciones.

⁶⁰ Conversación con funcionaria de la UIG de la Cámara de Diputados en 2019. Notas de trabajo de campo.

de acuerdo con el artículo 21 de la Ley de Planeación, cuál de los dos cumplía con “*los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*” (Urzúa, 2019). Al final decidieron que era el documento presidencial y éste apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019.

En Inmujeres se siguió muy de cerca el proceso porque de ello dependía el inicio de la preparación del Proigualdad. De acuerdo con la Ley de Planeación (1983), las dependencias y entidades federales tienen hasta seis meses para publicar, basadas en el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales emanados de él. Conocido el resultado (la publicación de la versión definitiva del PND en el Diario Oficial de la Federación), hubo que trabajar arduamente en ello porque, en efecto, el nuevo modelo de plan no reunía las características técnicas y metodológicas esperadas. Según consta en este texto:

“Es evidente que el documento correspondiente al sexenio 2018-2024 tendrá carácter histórico porque marcará el fin de los planes neoliberales y debe distanciarse de ellos de manera clara y tajante; esto implica, en primer lugar, la restitución de los vínculos entre las palabras y sus significados y el deslinde con respecto al lenguaje oscuro y tecnocrático que, lejos de comunicar los propósitos gubernamentales, los escondía. Desde luego en la elaboración del nuevo documento debe recogerse el cambio de paradigma aprobado en las urnas el 1 de julio de 2018 y ese cambio incluye el del concepto mismo de desarrollo” (Plan Nacional de Desarrollo, 2019).

De los 12 principios rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (2019), hubo dos que sirvieron como punto de partida para el diseño y elaboración del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres:

- No dejar a nadie fuera, no dejar a nadie atrás
- Democracia significa el poder del pueblo

Ambos principios nos permitían invocar la máxima inclusión: no dejar a ninguna mujer afuera, no dejar a ninguna mujer atrás, lo que de hecho nos abrió la puerta para incorporar el principio de interseccionalidad (Crenshaw, 1990) que obliga a

considerar en el análisis de las desigualdades no solo aquellas basadas en razón de género, sino también todas aquellas que provienen de otros condicionantes, también complejos, de opresión, desigualdad y discriminación. Estos no actúan independientemente, sino que se suman multiplicando los efectos de la desigualdad y creando nuevos que no pueden ser explicados ni combatidos con estrategias que solo consideren uno de ellos. Por ello, el Proigualdad, además de elaborarse bajo la perspectiva de género y de derechos humanos, incorpora los enfoques interseccional y multicultural, con lo cual pretendimos atender de manera integral las desigualdades, pero también considerar los saberes y la riqueza cultural del país.

En respuesta a estos principios del PND señalados más arriba, tomamos con particular compromiso el ejercicio participativo y de consulta ciudadana, cuyo principal objetivo fue *escuchar* la voz de las mujeres de México, sus necesidades, intereses y demandas, así como sus propuestas para responder ante ellas, todo esto teniendo como perspectiva una visión de futuro pensada desde la idea del bienestar común y destacando las propuestas colectivas sobre las individuales. La formulación del Proigualdad contó con la participación de más de 4,000 mujeres que formaron parte activa del proceso de julio a septiembre de 2019. Este material de primera mano fue recogido y sistematizado a partir de las seis mesas⁶¹ en las que se dividió el trabajo presencial, por estado, con el fin de hacer el seguimiento de las aportaciones concretas. Hoy en día es posible visibilizar las acciones del Proigualdad y hacer el seguimiento de en qué región del país se hicieron cuáles aportaciones o señalamientos.

En los foros participaron organizaciones de la sociedad civil, servidoras y servidores públicos, integrantes y especialistas en la materia y mujeres que han enfrentado a lo largo de su vida diversas desventajas, múltiples formas de exclusión y factores de discriminación: mujeres indígenas, afroamericanas, rurales, lesbianas,

⁶¹ 1. Independencia económica, 2. Trabajo de cuidados, 3. Bienestar y calidad de vida, 4. Violencia contra las mujeres, 5. Participación de las mujeres y 6. Mujeres construyendo la paz.

transexuales, con discapacidad, mujeres mayores, en pobreza y marginación, trabajadoras del hogar, migrantes, jóvenes, jefas de familia, amas de casa, jornaleras, campesinas, entre otras.⁶²

En el caso del segundo principio citado más arriba “Democracia significa el poder del pueblo”, entendimos que se refería también al 51% de mujeres que compone la población del país y que desproporcionadamente ha quedado lejos del acceso a los recursos, las oportunidades, el prestigio y el poder (Astelarra, 2005). Hacer avanzar la agenda de género hacia el horizonte de la igualdad sustantiva requiere identificar cuáles son los intereses o necesidades estratégicas (Molyneux 1985; Moser 1991) que se formulan a partir del análisis de la subordinación femenina en el marco del orden de género para la construcción de una sociedad más igualitaria, solidaria y de bienestar para todas las personas, en particular las mujeres y las niñas.

El Proigualdad se alinea al Eje General del Plan Nacional de Desarrollo: 1) Política y gobierno, el cual contribuye al cambio de paradigma en seguridad que incluya las condiciones de vida de las mujeres y niñas del país, generando condiciones de paz necesarias para transformar las comunidades en entornos seguros en los que puedan desarrollarse, circular y disfrutar sin temor. Esto también dirigido a promover liderazgos comunitarios a través de la promoción de autonomía de las mujeres en todos los aspectos que, además, les otorgue un lugar preponderante como constructoras de una cultura de paz.

A continuación, en la **Tabla 3** se resumen los principales ejes y temas clave del PND y su transcripción en lenguaje ciudadano para los Foros.

⁶² Véase **Anexo 4**, Carpeta metodológica para las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas, documentos de trabajo Inmujeres, 2019.

Tabla 3. Principales ejes y temas clave del Plan Nacional de Desarrollo

Eje PND	Eje temático INMUJERES	Eje temático INMUJERES Lenguaje ciudadano	Aspectos que lo integran
1. <i>Justicia y Estado de Derecho</i>	Mujeres constructoras de paz	Mujeres por la paz	Igualdad ante la ley Crear una cultura de la paz Exigiendo la igualdad procesal y legal
	Participación política de las mujeres	Nosotras participamos en la toma de decisión	Participación en la toma de decisión
	Prevención de la violencia contra las mujeres	Constructoras de la no violencia	
2. <i>Bienestar</i>	Bienestar y derecho a la salud	Bienestar y salud como un derecho	Acceso universal a los servicios de salud Cuidado preventivo a la salud Seguimiento y control de la enfermedad Prevención del embarazo Salud Sexual y reproductiva Nutrición Acceso Universal a los servicios y medicamentos
3. <i>Desarrollo Económico</i>	Economía del cuidado	Reconocimiento al trabajo en todas sus formas	Remuneración Trabajo doméstico Remuneración al trabajo domiciliado
	Autonomía y Empoderamiento	Mujeres gestoras de sus ingresos y decisiones Independencia y libertad para decidir	Autonomía y empoderamiento del ingreso

Fuente: elaboración propia

3.2. Proceso de diseño y elaboración del Proigualdad

Lo anterior plantea algunas preguntas y ansiedades. Un primer asunto es, ¿quién soy yo para hacer este Programa y desde qué perspectiva? ¿hasta qué punto es válido para mí, como una mujer argentina, que vivió en España, realizar investigaciones feministas en México? Una de las características de la creación de conocimiento es justamente que carece de fronteras, y dado que el feminismo es un movimiento mundial, el origen de sus problemas no se circunscribe a un país sino a todo un sistema de dominación masculina (Bourdieu, 2001) en el que el capitalismo solo es una parte del problema.

Hice mis estudios preparatorios y mi carrera completa en la UNAM; luego me fui a vivir a Europa como parte de un proyecto personal. Mi experiencia como integrante de dos organizaciones de la sociedad civil feministas muy cercanas al Partido Socialista Obrero Español (1995-2012), la Fundación Mujeres y la Asociación Global e-quality, me enseñó las posibilidades del feminismo de la gobernanza en España. Allí, las feministas contábamos para el año 2000 con un Ministerio de Igualdad que lograba superar con dificultad las diferencias políticas de los gobiernos de derecha y de izquierda. En este contexto, una escuela invaluable fue mi experiencia en Castilla-La Mancha (CLM) entre los años 2006-2012 donde tuve la encomienda de impulsar, en tanto Unidad de Género del Gobierno de la Comunidad Autónoma (localizada en el propio Instituto de las Mujeres de la región), la transversalización de la perspectiva de género en toda la administración pública de dicha comunidad. En esos años, las feministas cumplimos la tarea de desarrollar la estrategia para poner la perspectiva de género en el centro de la construcción de la política pública. Se elaboraron manuales sobre cómo implementarla, cómo evaluar con perspectiva de género y cómo medir su impacto; diseñamos el Plan I Estratégico para la Igualdad de la Comunidad Autónoma que fue un hito en la formulación de estos programas de igualdad y participamos en la elaboración de la Ley de Igualdad de CLM (Ley 12/2010, 2011), así como la Hoja de Ruta para la implementación de la transversalidad de género del Gobierno de CLM. Definimos

un plan de trabajo cuya finalidad fue impulsar las acciones para incorporar el enfoque de género en la Administración pública regional. Esto implicó, además del desafío práctico, estudiar y fortalecer mi formación teórica, en especial, la relativa a la metodología del *gender mainstreaming*, que vivía momentos de implementación en toda Europa. Especialmente, revisé toda la investigación del grupo europeo de especialistas del Consejo de Europa (European Institute for Gender Equality, 1999), del proyecto MAGEEQ (Mainstreaming Gender Equality in Europe) y del Proyecto fundado por el Quinto Programa de Acción (Lombardo y Meier, 2006 y 2008; Lombardo y Verloo, 2009).

3.2.1. Marco conceptual feminista

No existe una única definición clara de lo que constituye *la* metodología feminista, ya que conviven múltiples enfoques. Fonow y Cook (2005) sostienen que no existe una epistemología ni una metodología feminista que puedan considerarse como “correctas”. Después de analizar los desafíos metodológicos feministas y ser consciente de que diferentes métodos son apropiados para diferentes niveles de análisis, intento mostrar por qué elegí específicamente una combinación de métodos para recopilar los datos empíricos para mi estudio.

Es importante tener en cuenta que al usar los términos *método* y *metodología* me estoy basando en Harding (1987), quien argumenta que un “método de investigación es una técnica para recolectar evidencia, mientras una metodología es una teoría y análisis de cómo la investigación hace o debe proceder” (p. 2-3).

La perspectiva feminista sugiere que es probable que surjan formas muy diferentes de conocimiento y práctica si se basa en lo que Hartstock (1983) describe como el “punto de vista feminista”, basado en las experiencias únicas asociadas a la vida de las mujeres en un mundo social de género. Es específicamente el carácter del trabajo de las mujeres –su trabajo de cuidado y trabajo manual– lo que les proporciona este punto de vista distinto en relación con la realidad social. Si los hombres y las mujeres tienen diferentes grados y capacidad de respuesta a los

incentivos económicos, se puede buscar la razón en la constitución de la racionalidad y la agencia, la cual está atravesada por el género.

El trabajo de las mujeres en el hogar alivia a los hombres de las tareas asociadas con el mantenimiento tanto de sus propios cuerpos como de la esfera doméstica donde este mantenimiento tiene lugar, liberándolos así para que se comporten "como si" fueran de hecho los agentes racionales incorpóreos de la teoría liberal. Como señala Bourdieu (2001), para comprender tanto la dominación masculina como la violencia simbólica requerimos abandonar la idea de una *oposición escolástica* entre coerción y consentimiento. En Butler (2007), la ficción de la racionalidad incorpórea, implícitamente masculina, solo puede sostenerse con la condición de que las mujeres se identifiquen casi exclusivamente con la esfera corporal.

Goffman (1977) señala que en casi todas las sociedades conocidas los roles sociales de los hombres y las mujeres son diferenciados, dando a las mujeres el rango y el poder inferior, centrando su vida alrededor de las tareas domésticas, restringiendo su uso del espacio público, excluyéndolas de la guerra y la caza, y frecuentemente de puestos religiosos y políticos. Este complejo sistema de arreglos o acuerdos es un tema central en la organización social humana.

En otras palabras, los hombres solo pueden actuar de esa manera porque las mujeres realizan las actividades para mantener a los hombres en lo corporal, para que puedan concentrarse en su "racionalidad". También la realidad y la implacabilidad de su sufrimiento pueden darle a los oprimidos una experiencia muy diferente.

La teoría del punto de vista feminista supone que las mujeres tienen una visión diferente de los hombres, y que los diferentes grupos de mujeres también variarán en sus puntos de vista (véase, por ejemplo, Harding, 1987, Moore, 1991, Parpart, 1993). Sin embargo, el reclamo por un conocimiento más situado y basado en un

"punto de vista feminista" lleva el peligro de plantear una vez más el universalismo de los intereses de las mujeres y destaca la necesidad de romper con el subjetivismo. Como el grupo DAWN⁶³ argumentó en el contexto de debates de desarrollo:

[...] El feminismo no puede ser monolítico en sus problemas, metas y estrategias, ya que constituye la expresión política de las preocupaciones e intereses de las mujeres de diferentes regiones, clases, nacionalidades y orígenes étnicos (Sen y Grown, 1987:18-19).

Desde esta perspectiva, el conocimiento es construido en lugar de ser descubierto. Por lo tanto, es probable que tenga forma y esté limitado por la ubicación de 'el concededor' en el mundo social. Del mismo modo, la epistemología marxista también reconoce que, en una sociedad organizada jerárquicamente donde la producción del conocimiento está controlada por una clase dominante, las formas hegemónicas de conocimiento siempre serán parciales porque es probable que reflejen los intereses de la clase dominante. Este sector de la sociedad tiene interés en ocultar la forma en que domina y explota al resto de la población, por tanto, la interpretación de la realidad que presente se distorsionará de manera específica. En particular, el sufrimiento de las clases subordinadas será ignorado, reescrito como disfrute o justificado como libremente elegido, merecido o inevitable (Jaggar, 1983: 370).

Las feministas han argumentado mucho por la inclusión del trabajo de las mujeres en el análisis, como ocurrió en el prolongado y acalorado "debate sobre el trabajo doméstico" en los años setenta y ochenta (ver Hartmann, 1981; Sargent, 1981; y Barrett y Lamas, 1990), pero finalmente abandonaron la lucha por las exploraciones más fructíferas del poder y la diferencia en general (Skeggs, 2004:20).

En relación con los métodos usados, las críticas feministas también han argumentado que la conceptualización de métodos cualitativos y cuantitativos como

⁶³ Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN) es una red de académicas feministas, investigadoras y activistas del "sur global" que trabajan en pos de la justicia económica y de género y el desarrollo democrático sostenible.

diametralmente opuestos está no solo en desacuerdo con la crítica feminista de la categorización dualista (Maynard, 1995: 21), sino también es "inútil práctica, académica y políticamente" (Letherby, 2003: 183).

Así, las decisiones metodológicas pueden ser de gran importancia teórica; cuanto más grande es la decisión acerca de qué métodos científicos sociales emplear, ésta debe tomarse con anticipación, pero también deben revisarse en la construcción del objeto de estudio. Esto explica el extenso trabajo de campo durante las consultas para el Proigualdad 2020-2024 y la revisión de conceptos y métodos.

Además, la tarea feminista también tiene como objetivo la investigación política (Moore, 1991). El principal problema aquí es cómo vincular el trabajo teórico con el activismo político. Las personas que no se ven a sí mismas como teóricas han exigido saber para qué sirve la teoría y con qué facilidad, en todo caso, la teoría tiene en cuenta sus experiencias, preocupaciones y luchas. El trabajo feminista sobre el desarrollo parece haber tenido un impacto en la práctica probablemente más que en cualquier otra área. Esto es especialmente evidente en relación con la incorporación de la perspectiva de género, ya que esta estrategia fue influenciada por los escritos de las activistas de género que venían de la economía feminista, teoría política feminista y teoría del desarrollo feminista.⁶⁴

Los enfoques feministas se distinguen aún más prestando atención a la importancia del género como un aspecto de la vida social y la investigación. Sin embargo, atienden simultáneamente la diversidad de las mujeres y a las interrelaciones de género con raza, clase, sexualidad, nacionalidad y otros (Letherby, 2003:73; Holland y Ramazanoglu, 2002:147).

La reflexividad para Bourdieu y feministas como Moore y Haraway significa tomar conciencia de que la posición intelectual de una misma y el trabajo también representan estrategias en esta lucha por el reconocimiento académico. Significa

⁶⁴ Véase, por ejemplo: Molyneux (1985); Moser (1989); Kabeer (1994), Miller y Razavi (1995); Beall (1998) y Letherby (2003).

reconocer que las personas sociólogas también están motivadas en su investigación por sus intereses tanto intelectuales como de reconocimiento. La reflexividad, por lo tanto, requiere la construcción del campo intelectual de todas las y los competidores, intereses y posiciones de lucha, incluidos quien hace de sociólogo(a) y proyecta una posición de la lucha intelectual sobre los objetos de investigación (Bourdieu, 1987: 109-110).

Las feministas han hecho importantes contribuciones a la reflexividad. De acuerdo con Holland y Ramazanoglu (2002: 117),

“dado el impacto de lo explícito y lo oculto en las relaciones de poder en la investigación social y los problemas de hacer afirmaciones de conocimiento a través de la diferencia, las feministas han favorecido los procesos de reflexión crítica, o reflexividad, para hacer estas dificultades más manejables”.

Por su parte, Fonow y Cook (2005) afirman que la reflexividad ha llegado a significar el modo “(...) en que los investigadores conscientemente escriben en el texto, las reacciones del público y las reflexiones sobre el significado de la investigación, la ubicación social del investigador y el análisis de disciplina como sitios de producción de conocimiento” (p. 2219).

Otra consideración epistemológica clave se relaciona con un hilo importante de investigación social feminista preocupada por dar voz a la posición de personas marginadas y su vínculo con la práctica del desarrollo participativo (Mies, 1996; Chambers, 1999). La perspectiva desde abajo ha sido privilegiada porque promete proporcionar conocimiento que provoca el cambio social (Haraway, 1990). Sin embargo, los grandes desequilibrios de poder involucrados en cualquier situación de investigación significan que a cada paso el acto mismo de escribir y hablar sobre la vida de otras personas nunca se puede separar claramente de la pregunta de si se habla para ellos, y cómo se lo hace. Este es un problema perenne para todas las científicas sociales feministas, a pesar de que tengan un compromiso con las metodologías feministas y la investigación participativa. Moore explica cómo

“muchas de mis colegas feministas son muy críticas con mi participación en antropología, a menudo proyectando sus propias ansiedades sobre cómo lidiar con cuestiones de raza y clase” (1991:10).

Esta ansiedad aumenta y nos regresa la cuestión de la *posicionalidad*. Según Moore (1991:8), la política y la práctica feministas siempre han requerido un claro sentido de posición y de política de ubicación, por lo que, argumenta, ha habido la necesidad de hablar declarando cuál es la política feminista de una.

Los llamados países en desarrollo y las escuelas posmodernas de pensamiento feminista han destacado que la mayoría de las veces las mujeres del *sur global* podrían encontrar más puntos en común con los hombres de su misma clase, raza o edad que con mujeres de países desarrollados, sin importar que sus cuerpos sean o no biológicamente similares.

Teniendo esta perspectiva y regresando a las primeras preguntas que esboqué en el inicio de este subcapítulo, ¿cómo emprender esta tarea? Mucho de lo aprendido sobre *gender mainstreaming* y su implementación se había producido en un contexto español, casi de laboratorio en relación con la experiencia mexicana y sus dimensiones. Las desigualdades y, con ellas, los retos, se desbordaban por todas partes. Yo llevaba fuera de México 30 años y esa falta de inmersión podía parecer más una dificultad que una ventaja. Sin embargo, la posibilidad de recorrer el país, escuchar, procesar, elaborar y al mismo tiempo planificar para poder implementar una política pública feminista me acercó de pronto a esa utopía que como activista feminista soñaba con concretar. Desde el primer momento supe que tenía que tomar nota de todo lo que viera y de todas las percepciones, comentarios y reflexiones que me suscitaran preguntas o cuestionamientos. Sabía que me estaba convirtiendo en mi propio objeto de estudio⁶⁵ y que debería tener especial cuidado

⁶⁵ “La objetivación participante se refiere al comportamiento de un etnólogo que se sumerge en un universo social desconocido con el fin de observarlo, o que observa una actividad, un ritual o un baile mientras participa en él. A menudo la gente enfatiza la dificultad de dicha postura, que presupone una especie de duplicación de la conciencia, difícil de mantener. ¿Cómo puede uno ser tanto sujeto como objeto, alguien que actúa y al mismo tiempo se mira actuar?” (Bourdieu, 2003:87).

en anotar, críticamente, todo lo que iba a suceder. En el capítulo 5 haré justamente este análisis de lo que considero hallazgos, fruto, en gran parte, de este doble juego de “escuchar, actuar y mirarme actuar”.

Nada iba a detener el impulso de intentar crear un instrumento poderoso de política pública que pudiera pasar no solo los exámenes a los que lo someterían las propias dinámicas institucionales (lideradas por la SHCP), sino también de las colegas de Inmujeres y de las feministas que estarían atentas al resultado, sin contar la presión de perder una oportunidad única de construir un instrumento que realmente lograra poner en movimiento todo el andamiaje del estado y sus tres niveles y órdenes de gobierno, con el fin de avanzar sobre las desigualdades y cerrar las brechas.

3.2.2. Lo que nos inspiró: el caso de las Conferencias Nacionales de las Mujeres de Brasil

La participación ciudadana está institucionalizada en Brasil desde la Constitución de 1988, que la hace obligatoria para algunas políticas específicas (mujeres, entre ellas). A partir de entonces, se han multiplicado las formas de promoción de la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones en los distintos niveles de la federación, con una gran diversidad de temas y demandas. Respecto con las conferencias nacionales, en los gobiernos de Luiz Inácio Lula Da Silva (2003-2010) y Dilma Rouseff (2011-2016) se realizaron 112.⁶⁶

Una de las primeras reflexiones⁶⁷ sobre el resultado de las Conferencias Nacionales para las Mujeres (CNPM), o, mejor dicho, sobre el feminismo estatal participativo en Brasil proviene de Matos y Álvarez (2018) y de Stern (2020) cuando problematizan

⁶⁶ La primera Conferencia fue convocada en Brasil en 1941 por Getulio Vargas, y hasta 2016 se realizaron 138. De esas, 112 fueron durante los gobiernos de Lula y Dilma, sobre temas variados de políticas públicas. Las Conferencias Nacionales forman parte de una “marca registrada” que moviliza millones de personas en miles de municipios, estados y a nivel federal. Véase Matos y Alvarez (2018:140).

⁶⁷ Se trata de la 3ra y la 4ta Conferencia Nacional Para las Mujeres, realizadas en Brasil en los años 2011 y 2016. La investigación estuvo a cargo del Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher (NEPEM) de la Universidad Federal de Minas Gerais, en articulación con la Secretaría de Políticas para as Mulheres del gobierno brasileño, bajo la coordinación de M. Matos y Alvarez.

el feminismo estatal participativo justamente como noción de “feminismo estatal” acuñada en la academia feminista del norte y apropiada de modos diversos en América Latina. Citan, sin abundar en cuestiones teóricas, una literatura amplia para abordar el tema que podría servir de guía para estas reflexiones.

Al respecto, reproducen la división del feminismo estatal en tres modelos como proponen Rodríguez, Madera y Caminotti (2017): burocrático, participativo y transformador. Para esas autoras, el caso brasileño sería el único que puede pensarse como “casi transformador” (p.12), porque combina capacidades burocráticas con dinámicas participativas. Así, en tanto “gobernanza de género”, el tipo de relación entre las instancias estatales-participativas y los movimientos de mujeres y feministas, califican la experiencia de las CNPM como un ejemplo de “*feminismo de estado participativo y transformador*”, una “experiencia inédita de institucionalización con participación feminista” (p.13).

Matos y Álvarez (2018) adelantan una de las conclusiones más importantes del estudio:

“a pesar de que el Estado Brasileño ha incorporado, de hecho, una importante agenda de demandas de las mujeres brasileñas, tanto los programas y las acciones analizadas, como la evaluación (*avaliação*) de éstas por las delegadas de las CNPM, demostraron que ‘la promoción de acciones que apuntaron a eliminar las desigualdades de género estuvo fuertemente alineada con temas generales y universales de agenda y demandas de las mujeres, a saber: enfrentamiento de la violencia y generación de autonomía económica’ y que ‘otro conjunto más focalizado de demandas, de carácter más interseccional (raza, sexualidad, como mínimo), no apareció en las evaluaciones, a pesar de estar presente, normado parcialmente en la Agenda Transversal” (pp. 15-16).

Las autoras afirman que la realización de las cuatro conferencias para las mujeres en Brasil (2004, 2007, 2011 y 2016) es parte de la “cuarta ola” de los feminismos en América Latina (Matos y Alvarez, 2018). Se trataría de propuestas de una renovación feminista basadas en la difusión y fortalecimiento de un *feminismo estatal participativo*, una estrategia del mainstream de la perspectiva de género en el campo de las políticas estatales, o incluso de un *sidestreaming* dentro del

mainstreaming. Para ellas, tanto los mecanismos institucionales de mujeres como las conferencias nacionales serían una especie de “puertas de entrada” para que los movimientos feministas y de mujeres puedan, finalmente, dialogar e incidir más directamente en el Estado, intentando colocar sus demandas históricas en el ámbito de las instituciones estatales. Todo esto operaría como punto de partida para la “despatriarcalización” y “descolonización” de las estructuras estatales. La llegada de esta “ola” habría despertado resistencias políticas, entre las que puede citarse el retorno ultraconservador en 2018, con Bolsonaro. El conservadurismo, entonces, sería una reacción a los esfuerzos de los gobiernos progresistas para la destradicionalización social, la descolonización del saber, la despatriarcalización/desrracialización/des-heteronormatización en distintos planos y diversos grados de algunas instancias del Estado, especialmente el poder ejecutivo.

En este punto se abren unas preguntas en términos de estrategia: ¿se deben colocar dentro del Estado las agendas feministas o se deben construir instancias participativas para instalar las demandas de las interlocutoras en la agenda de políticas públicas? ¿Hasta qué punto la agenda feminista coincide con las demandas de las mujeres consideradas en toda su diversidad? Estas preguntas no son secundarias, porque las ideas de participación y los dispositivos para implementarla que se desprenderían en cada caso serían diferentes. Volveré sobre ellas en los siguientes capítulos.

3.2.3. Cómo se organizaron las Conferencias Nacionales Para las Mujeres en Brasil

Gracias a la aplicación de un cuestionario, Matos y Alvarez (2018) afirman que pudieron componer un panorama longitudinal del perfil de las mujeres que llegaron a la instancia nacional. “(...) *foram as delegadas protagonistas de ambos os eventos. Foram essas mulheres que constuíram, deram sentido e pautaram os debates e encaminhamentos das conferências*” (Matos y Alvarez, 2018:32). Sin

embargo, la investigación nada puede decir de la participación de las instancias previas, municipales y estatales. Como dicen Matos y Alvarez (2018:32):

“Hasta que se alcance la última etapa de todas las conferencias nacionales (...) es necesaria una movilización que se inicie en los espacios de deliberación y de discusión micro de la sociedad (...). Las centenas de delegadas representantes de las diversas regiones y sectores sociales brasileños son seleccionadas a lo largo de una cadena de participación política involucrada en las conferencias municipales y estatales”.

Aquí aparece un primer problema en el criterio mismo de representación. Las autoras no pretenden

“(...) sugerir que los patrones de representación y de cuotas de participación de las delegadas electas deba reflejar los perfiles demográficos brasileños -muy por el contrario, es importantísimo que se observe que las conferencias tengan diseños institucionales formulados para proporcionar más espacio político de representación a ciertas regiones y determinados grupos específicos de mujeres que, por una vez, ante las formas estructurales y continuadas de opresión de género, racial, sexual y regional, no tienen tanta expresión numérica frente a la población brasileña y que a partir de estos mecanismos podrían tener más voz en la hechura de las políticas” (Matos y Alvarez; 32-33).

Aquí se ve que, para ellas, es sólo el criterio numérico lo que podría otorgar voz a sectores invisibilizados históricamente en las políticas públicas. Sin embargo, tanto en la elección de delegadas de las CNPM como en el diseño de la investigación, se reproduce el criterio de total de población por región geográfica.

Otro sesgo en la muestra ocurre al comparar las delegadas provenientes de sectores urbanos (más del 90% en las dos conferencias analizadas) versus sectores rurales. Las autoras reconocen que ciertos sectores están sobre o subrepresentados, lo que atribuyen a dificultades de comunicación con los gobiernos municipales y estatales. El perfil sociodemográfico más frecuente resultante del cuestionario habla de un *background* mayormente urbano, cristiano, racialmente diverso (pero principalmente mujeres negras y blancas, muy pocas indígenas), de edades en torno a los cuarenta años (muy pocas jóvenes y muy pocas mayores de 60 años), cis heterosexuales, mayormente afiliadas a partidos de

izquierda, auto declaradas feministas, con ingresos familiares de medios a medios-altos, y con alta escolaridad (incluso gran proporción de posgraduadas). Ante este perfil se hace necesario entender cómo ha sido el proceso de reclutamiento y selección de delegadas. Aparentemente, se trataba de mujeres que ya participaban como integrantes de partidos y movimientos sociales de otras conferencias nacionales (de otros temas):

“Já é existente certa tendência de filtro social na seleção de delegadas desde as conferências municipais até as nacionais, o que cria uma espécie de estratificação social representativa, baseada no aumento do padrão de escolaridade e da renda média dos participantes ao longo do escalonamento das conferências” (Matos y Alvarez, 2018:35).

En las conferencias nacionales sólo participan, entonces, grupos singulares en términos de capital escolar, social y económico. En las conferencias de mujeres se agrega la participación en movimientos de mujeres o feministas. La relación entre delegadas del gobierno y delegadas de la sociedad civil fue paritaria en la conferencia de 2011 y del 70-30 a favor de la sociedad civil en 2016.

El tema del perfil plantea preguntas que tendrán eco en el diseño de la convocatoria a los Foros de consulta para el Programa Nacional de Igualdad 2019-2024⁶⁸ a la hora de pensar quién tiene voz en los mecanismos de participación social y quiénes siguen invisibilizadas, asunto que las autoras no se plantean. A su vez, interpela la forma en que se diseñan los mecanismos de participación: cómo escuchar las voces de quienes han sido históricamente silenciadas; cómo pueden corregirse estos sesgos en la representación; es “mejor representación” lo que debe buscarse, más voces que hablen en nombre de más colectivos, con mandatos o más representaciones identitarias; cómo hacer “justa” una distribución que sigue contemplando mayorías y minorías en términos numéricos; o debemos pensar otros criterios, abandonando la idea de representación como autorización de la palabra.

⁶⁸ La fecha de la convocatoria de los Foros fue 2019-2020, en el entendido de que el Proigualdad sería aprobado en 2019. Finalmente, y por los retrasos debidos al complejo camino de aprobación (mismos que abordaré más adelante), el Proigualdad se publicó en el DOF del 22 de diciembre de 2020.

Lo que se pretende resaltar en estos análisis (Matos y Alvarez, 2018) es la importancia de que los espacios de generación de políticas tengan representantes de minorías socialmente excluidas, justamente para que haya posibilidad de que buenas políticas públicas sean propuestas al finalizar las conferencias. “O sea, la gran presencia de minorías afectará e influenciará benéficamente las pautas que serán discutidas, en las instituciones contempladas, en los debates, en el lenguaje y en las articulaciones presentes en las propuestas presentadas” (Matos y Alvarez: 2018:55). No queda resuelto, de todos modos, cómo podría lograrse esa representación de minorías utilizando un concepto clásico de representación, en el sentido más jerárquico y excluyente del término.

En el mismo orden de cosas, Matos y Lins (2018) sostienen que las CNPM se explican como fruto de procesos de redemocratización y de ampliación de la participación a nuevas actoras sociales en las esferas públicas. Las conferencias, también, habría surgido a partir de la emergencia de nuevas formas participativas y de formatos renovados de instituciones deliberativas. Esto aun con el reconocimiento de las innumerables limitaciones relacionadas con las formas de ejercicio del poder y lo que ello implica para las posibilidades de inclusión efectiva de actores (as) históricamente excluidos, y sobre la disputa de legitimidad de las agendas.

Las autoras parten del supuesto de que el estado brasileño operó y opera de modo patriarcal, y que las CNPM serían instrumentos al servicio de la deconstrucción de imaginarios sociopolíticos patriarcales y formas de contestación feminista desde el propio eje estatal. Según el mecanismo establecido, las propuestas votadas (y esto fue muy relevante a la hora de tomar decisiones en relación con la metodología de los foros de consulta) en las conferencias deben formar parte de los planes nacionales de políticas para las mujeres.

En ese eje dichas políticas deben ser entendidas como resultado de las luchas por el reconocimiento y la inclusión de las mujeres, cuyos objetivos serían: 1)

profundizar y radicalizar la democracia, 2) impulsar innovaciones en el campo práctico y teórico, 3) desafiar las tradiciones autoritarias y patriarcales del pasado que están presentes en los imaginarios sociopolíticos brasileños, y 4) impulsar la formulación de políticas públicas focalizadas en el género. Así, el feminismo podría impactar en la agenda pública.

Independientemente de esas preguntas generales, las conferencias podrían ocupar un lugar de privilegio en la teoría feminista latinoamericana respecto al tema de la despatriarcalización y descolonización del estado, sobre todo por lo que definen como su “ciclo”:

“(...) su realización obedece a una lógica que parte del poder local (municipios y, en algunos casos, también regiones de municipios o incluso un consorcio de municipios), va siendo agregado al nivel del poder estatal -a través de la realización de conferencias municipales y estatales, respectivamente-, donde las delegadas son definidas por criterios establecidos en reglamentos internos de cada ente federado, y son construidas las respectivas delegaciones que al final componen el gran mosaico de delegadas nacionales” (Matos y Alvarez, 2018:142).

Todas esas iniciativas irradian de un cuadro inicial propuesto por el gobierno federal de la era pre Bolsonaro, y quedará pendiente revisar cómo afectó a esta política el propio gobierno de dicho mandatario.

3.2.4. Despatriarcalizar, ¿es un dilema realista?

Es en el registro de la normatividad de un estado patriarcal que operan las CNPM. Es importante decir que, a pesar de resaltar que las conferencias serían instrumentos para despatriarcalizar y descolonizar el Estado, las autoras no aclaran cómo es que eso sucedería, ni qué núcleo patriarcal o colonial atacan. Falta, a mi criterio, un gran trabajo para poder afirmar una cosa así. Pareciera más bien que es una declaración de intenciones o un horizonte de activismo/militancia. A veces parecería que la sola presencia de mujeres en los espacios de toma de decisión ya resuelve estos problemas. En síntesis, otra vez el tema de la representación, las mujeres están subrepresentadas en todos los niveles y poderes del Estado. “O

patriarcado é ‘a’ variável explicativa *par excellence* da exclusão política das mulheres” (Matos y Alvarez, 2018:146). Algo similar sucedería con la raza y la descolonización: más presencia de afrodescendientes e indígenas sería la solución a la colonialidad del estado.

“Despatriarcalizar significa, entonces, conducir y producir orquestadamente estrategias y mecanismos de descolonización patriarcal (y racial) del Estado brasileiro (y de su forma de gestión pública, de construcción e implementación de políticas públicas), con vistas a reforzar una nueva etapa que se focalice en la conquista de resultados cívicos de las políticas públicas para las propias mujeres. ¡Derecho (sintetizado en políticas públicas) también es poder!” (Matos y Alvarez, 2018:148).

Lo que queda claro es que las CNPM serían instrumentos importantes en esa dinámica, por ser “(...) procesos donde pueden verse mujeres dedicando su tiempo, sus recursos y su inteligencia para la construcción de un nuevo esqueleto de derechos de ciudadanía” (Matos y Alvarez, 2018:152). Estas conferencias y los planes de políticas de mujeres que de ellos se derivaron, habría representado avances sustantivos en la expansión de los derechos de ciudadanía de las mujeres y en la consolidación de su empoderamiento personal/subjetivo y colectivo/grupal. Sobre todo, porque recolocan las diferentes voces y la participación de diferentes mujeres en la lucha que busca: a) una reorganización no patriarcal de las formas de relación entre las esferas pública y privada, y b) una redefinición no patriarcal de la división del trabajo humano.

Si revisamos la exposición de motivos citada más arriba, podemos leer también este llamado a la despatriarcalización del estado. En ambos casos responde más a una operación de *marketing* político que a una propuesta realista. Tanto el caso brasileño de las CNPM como el de los foros de consulta del Proigualdad respondían a una propuesta innovadora y extensiva (en el sentido de extender al máximo los márgenes de la institucionalización), pero claramente limitada en sus posibilidades. Sin lugar a duda, la sola mención del patriarcado y su derribo (“se va a caer” como cantaron al finalizar el foro de Nuevo León en julio de 2019), encendía la llama del

feminismo más radical, pero al mismo tiempo, estaba condenado a quedar en el aire sin posibilidades reales de suceder. Poner una mirada de género y feminista en todo el proceso de la construcción de una política pública puede tener efectos positivos a mediano y largo plazo si consideramos lo que ya vimos sobre las necesidades básicas y las necesidades estratégicas (Molineux 1985; Moser 1989). Sin embargo, aun contemplando estos efectos positivos resultan mínimos en relación con la pesada estructura del estado heteronormado, jerárquico, androcéntrico (Orozco, 2014), sus sistemas de gobierno, sus prácticas y las decenas de programas de muchísimo más calado geopolítico, mucho más presupuesto, provenientes de las pocas secretarías e instituciones que realmente comparten el poder, como es el caso por ejemplo de Gobernación, Hacienda, Bienestar, Desarrollo Territorial y urbano. Las consultas de las mujeres, por muy ciudadanas y feministas que sean, y por mucho que representen una ampliación de derechos y de reconocimiento, significan una gota transformadora en un mar de resistencias, conservadurismo y reproducción de las desigualdades. En el marco de esta complejidad, Fraser (1996) comprende que existirán avances y retrocesos simultáneos en los intentos de solucionar las injusticias de género. Dentro de los avances, la autora identifica los de tipo afirmativo y los transformativos. Los primeros se expresan cuando, por ejemplo, las mujeres elaboran estrategias para resistir a una situación de violencia, pero sin modificarla o librarse de ella. Por su parte, los avances transformativos ocurren cuando las mujeres participan activamente en la toma de decisiones que transforman las dinámicas de poder al interior de su familia, por mencionar un ejemplo. En ese sentido, resulta indispensable reconocer que, incluso los avances, comprenden alcances distintos y operan dentro de marcos más amplios e intereses de diversos agentes.

En el siguiente capítulo podré analizar algunos hallazgos que ponen luz a la dificultad de estos mecanismos de avance de las mujeres (el Inmujeres) a la hora de negociar un espacio (y apoyos) para sus demandas. Apelar a la despatriarcalización es pues un lema político de cierta e instantánea efectividad, pero de nulo significado en la *realpolitik*.

3.2.5. Algo más de la metodología de las CNPM

Por lo general, las dinámicas de las CNPM de Brasil se estructuraron en cinco etapas: 1) acreditación, 2) plenaria inicial, 3) paneles temáticos / rondas de conversación, 4) grupos de trabajo / temáticos, y 5) plenaria final. Desde la plenaria hasta los grupos de trabajo se ve cómo se va orientando la discusión hacia los ejes que proponen las instancias gubernamentales. Eso no significa que las delegadas no puedan traer temas a la conversación, pero siempre dentro de los ejes previamente delineados. Es inevitable reconocer que esto condiciona la palabra de las delegadas.

Matos y Alvarez (2018:170) señalan también el rol del estado:

“Durante las gestiones del Ejecutivo nacional por el Partido de los Trabajadores (PT), emergió una nueva relación entre el Estado y los movimientos feministas, una vez que ese partido en su proyecto político fortaleció el ideario de un ejercicio de ‘gobernanza democrática’ y varios actores y actoras de la sociedad civil fueron convidados a participar de decisiones sobre políticas públicas”.

Una cosa es construir políticas públicas a partir de demandas conocidas de la participación social y otra es “invitar” a algunos actores a participar en las decisiones. En esas dos alternativas se juegan dos imaginarios distintos acerca del estado y dos culturas políticas diferentes. Una cosa es “mandar obedeciendo” y otra ampliar o reemplazar el grupo que manda. Al final, quedaron los desafíos y las palabras (demandas) sostenidas por las mujeres participantes en las CNPM. Aun así, y quisiera cerrar este capítulo con la posibilidad de transformación y de impacto en la agenda pública y en las mentalidades que este tipo de ejercicios (no retóricos) pueden provocar.

La pregunta, sin embargo, sigue intacta ¿son suficientes estos medios y estrategias para transformar el estado patriarcal?

Toda esta reflexión sobre Brasil me permitió profundizar en las preguntas y en las dudas, y situar las respuestas. Despatriarcalizar no era un objetivo que se contemplara en el objetivo de la política, porque, fundamentalmente, el diseño estaba respondiendo a un modelo normado y establecido de antemano por las propias leyes (como veremos en el subcapítulo que sigue). Sin embargo, sí resultaba atractiva la idea de poder transformar el Estado desde dentro utilizando elementos tan corrosivos como la participación horizontal ciudadana, las voces crudas de las mujeres, y los anhelos de libertad y derechos de las mujeres que mi propia formación y convicción feminista no podía dejar de sostener. También pensé que era momento de dejar muy alto el grado de feminismo de ese programa para que aquellos que vinieran después no pudieran serlo menos. Aunque era consciente de las limitaciones, desarrollar un programa nacional de igualdad y de alguna manera, feminista, se convirtió en una obsesión.

3.3. Finalmente, los foros

3.3.1. El diseño de los foros de consulta para el Proigualdad 2019-2020 en México

El diseño, planificación y ejecución de los 32 Foros Estatales de Consulta del Proigualdad 2019-2024 se enmarca en un conjunto de normativas federales, que a su vez permiten delinear lo que se entiende jurídicamente como “participación”. De aquí en adelante haré un repaso de los elementos más importantes que, en la norma, permiten anclar la construcción de una política pública participativa.

La primera referencia, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En su artículo 26 se establecen los lineamientos del sistema de “planeación democrática del desarrollo nacional”, este último entendido como el crecimiento económico necesario “... para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”. Y es justamente ahí donde, dice que dicha planeación debe ser “democrática y participativa”, y debe recoger, “mediante los mecanismos de

participación que establezca la ley (...) las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo”.

Planeación, participación y desarrollo se presentan como una tríada indisoluble a la hora del diseño democrático de políticas públicas. El Poder Ejecutivo será el que establezca los

“(…) procedimientos de participación y consulta popular (...) y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine (...) con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución”.

El instrumento clave en todo este proceso es, de este modo, el Plan Nacional de Desarrollo. Este marco deja poco margen para innovar, y solo se podrá ampliar este en cuanto a lo que se interpreta por “participación”.

En el caso de la Ley de Planeación, que es la siguiente que se debe revisar para ir completando el cuadro normativo, se establecen las normas y principios básicos para la planeación nacional del desarrollo, entre los cuales se encuentran las “(...) bases de participación y consulta a la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas de Desarrollo”. Aquí ya se introduce otra condición: la visión territorial e intercultural. Ambos deben estar presentes en la formulación de los programas que deriven del Plan Nacional de Desarrollo. En este instrumento jurídico se entiende que el desarrollo debe ser “... equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género” (art.2). El Plan Nacional de Desarrollo marca los lineamientos generales de la política pública. Lo elabora el Ejecutivo Federal al comienzo del sexenio y el presidente debe enviarlo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación. Todos los programas deben derivarse del Plan Nacional. Es por lo que en su elaboración se recomienda “(...) prever la participación que corresponda

a los gobiernos de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales; los ejercicios de participación social de los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen” (art.14, inc.III). La ley incluye un capítulo completo respecto a la “Participación Social en la Planeación” (Capítulo Cuarto), según el cual “(...) tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas” (art.20). Cabe destacar que no se contempla la consulta a personas individuales, sino a “organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares”, “instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales”, “otras agrupaciones sociales” y las “comunidades indígenas”. Prima, entonces, un criterio de representatividad. El instrumento de participación son los foros de consulta popular, en los que esos representantes dialogan con diputados y senadores del Congreso de la Unión. Es justamente esta modalidad de foro de consulta la que nos permitió ampliar la idea de la participación, la consulta y la representatividad de modo que fuera lo más directa posible.

En el caso de la Ley de Fomento de las Actividades realizadas por las Asociaciones de la Sociedad Civil, se establecen las normas básicas para la regulación de actividades de las “Asociaciones de la Sociedad Civil”. La sola inscripción en un registro habilita a estas asociaciones a cumplir un rol como instancias de participación y consulta que establece la Ley de Planeación. Se trata, entonces, de asociaciones que cumplen funciones vinculadas a actividades que tradicionalmente han sido responsabilidad de los estados, por lo que su participación en las políticas públicas podría interpretarse como “tercerización” de servicios públicos.

De gran importancia para este tema de la participación, es revisar qué dice la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. En materia de igualdad de género, esta ley establece al Inmujeres como organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal. Entre los objetivos específicos para su desempeño, se encuentra el de:

“(…) coordinación, seguimiento y evaluación de los programas, proyectos y acciones, y la concertación social indispensable para su implementación. La ejecución de la política de coordinación permanente entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las autoridades estatales, municipales y de los sectores social y privado en relación con las mujeres” (Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, 2001, art.6, inc.II).

Entre sus atribuciones se encuentra el “(…) proponer, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y, evaluar periódica y sistemáticamente la ejecución del mismo.” (art.7, inc.VI). Estas son las tres atribuciones clave para la coordinación, sistematización y seguimiento a la implementación del Proigualdad.

Respecto a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006), en su artículo 44 establece que el Ejecutivo Federal, por intermedio del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, coordinado por el Inmujeres, “(…) promoverá la participación de la sociedad en la planeación, diseño, aplicación y evaluación de los programas e instrumentos de la política de igualdad entre mujeres y hombres”. Este artículo es el que permite al Inmujeres organizar la articulación para el seguimiento de la implementación del Programa Nacional de Igualdad, lo cual es fundamental (en cuanto al cumplimiento de la ley), pero también el único instrumento complejo que permitiría vincular y activar los compromisos adquiridos al firmar el Programa.

Sin duda la norma de mayor peso, a excepción de la CPEUM, es el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Es la hoja de ruta del sexenio y de ella derivarán todos los programas que hará el gobierno. Como he mencionado ampliamente más arriba, una de las premisas básicas para el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, puede resumirse en la premisa “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera”:

“El crecimiento económico excluyente, concentrador de la riqueza en unas cuantas manos, opresor de sectores poblacionales y minorías, depredador del entorno, no es progreso sino retroceso. Somos y seremos respetuosos de los pueblos

originarios, sus usos y costumbres y su derecho a la autodeterminación y a la preservación de sus territorios; propugnamos la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la dignidad de los adultos mayores y el derecho de los jóvenes a tener un lugar en el mundo; rechazamos toda forma de discriminación por características físicas, posición social, escolaridad, religión, idioma, cultura, lugar de origen, preferencia política e ideológica, identidad de género, orientación y preferencia sexual. Propugnamos un modelo de desarrollo respetuoso de los habitantes y del hábitat, equitativo, orientado a subsanar y no a agudizar las desigualdades, defensor de la diversidad cultural y del ambiente natural, sensible a las modalidades y singularidades económicas regionales y locales y consciente de las necesidades de los habitantes futuros del país” (PND, 2019:10-11).

El Plan (PND, 2019) también propone como horizonte la construcción de una democracia participativa, contrapuesta o superadora de la institucionalidad representativa. Según el documento, esa institucionalidad fue históricamente

“(...) conformada por funcionarios electos en los que la sociedad deposita de manera periódica, por medio de elecciones, un mandato temporal. Se fue conformando así una clase política separada del pueblo que terminó actuando en función de sus propios intereses. Ese proceso se vio acentuado en el periodo neoliberal, cuando la convivencia entre el poder público y el económico, la creciente corrupción y la utilización facciosa de las instituciones conformaron una oligarquía excluyente, una pequeña élite que manejó el país a su antojo, sin atender las necesidades nacionales y atenta sólo a la expansión de sus negocios. A lo largo del tiempo (...) la población perdió la fe en su propia capacidad de influir en las decisiones nacionales y hasta en la posibilidad de cambiar el rumbo del país por medio de la participación electoral” (p. 26).

Se habría producido un cambio a partir de lo que se presenta como una “revolución de las conciencias”, la masiva afluencia a las urnas y la defensa del voto popular frente a las posibilidades de fraude electoral.

Este cambio trascendente debe ser conducido a una forma superior de ejercicio del poder: la democracia participativa. No es suficiente con que la sociedad esté informada y atenta; debe, además, participar e involucrarse en las decisiones relevantes de quienes la representan en la función pública; debe borrar la separación entre el pueblo y el gobierno” (PND, 2019:27).

La participación se convierte así, en un núcleo central de disputa de sentido. Y como se deriva de los párrafos anteriores, al igual que en el texto constitucional, aquí

también se parte de la idea de que el desarrollo económico es precondition de la democratización política, social y cultural. Desarrollo, participación y democracia permanecen juntos en la misma esfera de sentido.

3.4. Algunas conclusiones

Toda intervención política feminista que se precie apela a lo colectivo, al vínculo directo con las mujeres, con las jóvenes. El feminismo como todo movimiento social, sea cual sea su apellido, tiene sus fuentes en las voces de las mujeres, no solo en lo que ellas necesitan o quieren, sino también en lo que proponen. Las mujeres de este país donde sea la región que habiten y las problemáticas a las que se enfrenten, avanzan solas sin apoyo de los gobiernos y mucho menos del Estado. Dan de comer a sus familias, cuidan de sus personas dependientes, dan abrigo, protección, confort, consiguen recursos como pueden, se protegen de la violencia de sus hogares y del espacio público, crean redes entre ellas, y aunque no siempre logran sus propósitos porque las problemáticas son demasiado grandes y complejas, lo intentan. No están esperando a que el Estado cumpla con lo que promete. La cuestión aquí es saber si las políticas públicas, si los gobiernos y el Estado van a poder estar a la altura de lo que las mujeres necesitan y proponen como soluciones. Estar ahí donde se necesita. Proteger cuando es necesario. Procurar justicia. Garantizar derechos. Proveer la educación continuada. Erradicar los embarazos infantiles, prevenir los adolescentes. Acercar servicios de cuidados de calidad y seguros. Acercar los servicios de salud con perspectiva de género. Para esta toma de consciencia sirvieron esos 32 foros. Para escuchar a las mujeres hablar de sus problemas y las propuestas que tienen para resolverlos. Para tejer eso que se llamó Programa Nacional de Igualdad 2020-2024 con estas voces, con esas vidas, haciéndolas dialogar de manera asincrónica con los con los y las funcionarias y a través de ellos con los programas sectoriales, consiguiendo con esfuerzo que aceptaran las líneas de acción que serían su hoja de ruta durante los años que la administración actual tenía por delante. Nada se hizo sin forzar las resistencias y sin apelar a las atribuciones de cada secretaría. Los foros, pero sobre

todo la organización tan ciudadana de los mismos, le dieron a Inmujeres la legitimidad que necesitaba para poder hablar en nombre de las mujeres del país.

Capítulo IV

Pensar desde otro lugar: una nueva política pública feminista

El objetivo de este capítulo es presentar un análisis sobre la planeación y ejecución de los foros. En consecuencia con el capítulo anterior, profundizo en mi ejercicio reflexivo sobre mi posicionamiento dentro de esta investigación, destacando el reto metodológico que implicó mi simultánea dualidad como investigadora y funcionaria pública. En un segundo momento, presento una sistematización y análisis de los elementos más importantes respecto a la planeación y ejecución de los foros, destacando el desafío de incorporar la perspectiva feminista en la política pública.

4.1. El encargo y mi posición en el campo

Es un reto metodológico escribir sobre ese doble proceso reflexivo como investigadora estudiante de doctorado y en mi papel de funcionaria pública. Como tal, revisé toda la legislación relevante y los programas nacionales de igualdad que habían precedido. Como los otros Proigualdad, el de 2020-2024 debía tener también como objetivo la reducción de las brechas de desigualdad de género tanto en los ámbitos públicos como privados, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda forma de discriminación y violencia basada en el género.

Una de las premisas básicas que orientan la planeación dentro del programa es la participación, cuyo soporte normativo acabamos de describir someramente. En el Proigualdad 2020-2024 se sostiene que no es posible avanzar de manera sustantiva en la igualdad si no se toman en cuenta las realidades diversas de las niñas y mujeres de todo el territorio nacional, con énfasis en aquellas que suman múltiples formas de discriminación y exclusión, principalmente mujeres indígenas y campesinas.

Cada administración en México desde 2001 (esto quedó ampliamente expuesto en el Cap. I) ha entendido según sus propios principios, premisas e idearios políticos, qué entiende por consulta, a quiénes resulta legítimo consultar, cómo se invita, qué se pregunta, para qué y, sobre todo, qué se pretende hacer con toda esa información.

De acuerdo con el Manual de organización del Instituto Nacional de las Mujeres (2017) vigente en ese momento, era función de la Secretaría Ejecutiva (SE) del Inmujeres: “Coordinar la elaboración y seguimiento del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, para el cumplimiento de sus objetivos” (p. 27). Sin embargo, este encargo no fue turnado a la Secretaría Ejecutiva, sino a la Dirección General de Autonomía y Empoderamiento para la Igualdad Sustantiva (DGAEIS), misma que yo encabezaba desde abril de 2019. Este hecho es un primer punto por considerar en la formulación de dicho programa, porque la APF está sostenida por los límites de las atribuciones de cada cargo que se encuentran no solo en la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, sino operativamente en el Estatuto Orgánico y su Manual de organización citado. Si bien es cierto que la DGAEIS⁶⁹ es parte fundamental de todo el proceso que lleva a la elaboración, publicación y posterior seguimiento del programa nacional de igualdad, todo el Inmujeres (áreas sustantivas y administrativas) tiene distribuidas responsabilidades al respecto, particularmente la Secretaría Ejecutiva y la entonces llamada Dirección General de Estadística, Información y Formación en Género. Entre estas tres unidades administrativas o áreas debería descansar casi la totalidad del esfuerzo de elaboración del Proigualdad. Sin embargo, lo cierto es que, por la fuerza de las cosas, las dinámicas y las prácticas institucionales de quién debe ocuparse de llevar adelante este instrumento de la Política Nacional de Igualdad, la formulación y la resolución de los interrogantes, la articulación del programa, el peso sustantivo y la idea generalizada recayó sobre mi Dirección General.

⁶⁹ Con el nuevo Manual de organización publicado en el DOF junio de 2021 esta DG se llama “de la Política Nacional de Igualdad y Derechos de las Mujeres”.

Como ya he comentado antes, Bourdieu (2003) sostiene que quien investiga, en tanto sujeto inmerso en el mundo social, posee una historia personal y social introyectada que no puede evitar hacer presente (más que en una ficción) en todo recorrido, pregunta y búsqueda que se propone. La clase social de origen o a la que pertenece, las instituciones educativas en las cuales fue formado, el marco de pensamiento, los *habitus* y disposiciones adquiridas, el género, los diversos sistemas de dominación que lo atraviesan, y los trayectos laborales, de activismo social o político que haya vivido son el repertorio que, según Bourdieu (2003), puede y debe utilizarse bajo la exigente mirada científica. La “objetivación participante” (y no la observación participante, tal y como nos aclara Bourdieu) “consiste objetivar la práctica social del sujeto de análisis, en una palabra, del propio investigador” (Bourdieu, 2003, p 45, Traducción propia).

Bourdieu traza el difícil camino de objetivar *la relación subjetiva* del investigador con su objeto, es decir, convertirse en objeto objetivando asimismo su proceso de investigación. Retomo estas premisas de Bourdieu (2003) para reconstruir la génesis de la posición en la cual me encuentro y del punto de vista desde el cual parto para realizar mi investigación y más específicamente el trabajo de campo.

Es relevante recordar que yo me había incorporado al Inmujeres en el mes de abril de 2019 y que el Proigualdad debía entregarse terminado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público seis meses después de publicado el PND,⁷⁰ es decir, en junio de ese año, lo que nos dejaba tiempo (así lo habíamos entendido erróneamente) hasta el mes de diciembre. Una de mis primeras decisiones al asumir el nuevo cargo fue renovar algunos puestos de mi equipo a los que consideraba clave.

⁷⁰ Finalmente, la fecha señalada por la SHCP fue finales de octubre 2019, lo cual nos hizo acelerar el paso final.

4.1.1. La planeación de los foros: ¿cómo hacer política pública feminista desde una institución del Estado?

El modo propuesto para conocer esas realidades fue, como he ido explicando, el de la escucha activa y directa de las voces de las mujeres, sin representaciones ni mediaciones, en el marco de lo que se diseñó como diálogos libres para permitir conocer problemáticas y construir acuerdos. Así, se propuso la realización de 32 Foros Estatales de Consulta:

“(…) para generar un proceso participativo de diálogo, deliberación y generación de propuestas con mujeres, organizaciones, especialistas, actores del ámbito privado y servidoras y servidores públicos. El objetivo central de este proceso es abrir un espacio en el que tales actores, y preponderantemente las propias mujeres, especialmente aquellas que enfrentan mayores desventajas y tienen mayores obstáculos para participar y ser escuchadas, dialoguen, con la mirada puesta en el futuro, deliberen sobre los principales problemas y necesidades que enfrentan, y así propongan las soluciones que, desde su experiencia, les parezcan más adecuadas y efectivas (doc. de trabajo Inmujeres).

Cabe destacar que, si bien los marcos normativos federales establecen la necesidad de promover la participación de la sociedad civil en el diagnóstico, planeación, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, esa participación generalmente ha privilegiado la palabra de personas que actúan como representantes o voceros de ciertos sectores sociales –principalmente integrantes de organizaciones de la sociedad civil inscritas en registros públicos–, interpretada a partir de marcos conceptuales propuestos por especialistas y traducida a lenguajes tecnocráticos. En cambio, como se señaló antes, los 32 Foros Estatales de consulta del Proigualdad se propusieron como diálogos libres, no mediados por representantes o voceros, sino dinamizados por colegas feministas expertas en dinámicas horizontales (que describiré más adelante) para que se pudieran expresar y recoger la mayor variedad de voces de mujeres. El acompañamiento directo, la escucha y la observación de estos foros, mis notas y diarios de campo, mi acceso a los registros y documentos de trabajo que de ellos derivaron, y la posibilidad de entrevistar de primera mano a mujeres participantes de cada una de

estas instancias fueron una oportunidad privilegiada para analizar el proceso efectivo de participación en la construcción de agendas y políticas públicas.

En este sentido, mi papel permitía además una aproximación directa a las formas que adopta empíricamente la estructura legal y la coordinación de los tres ámbitos del estado, todo ello en el marco de un programa específico que es piedra angular de la agenda nacional de género. Este acompañamiento y análisis me permitió, simultáneamente, afinar las metodologías de participación, proponer parámetros de evaluación del proceso de consulta y discutir críticamente una categoría tan central al pensamiento de las ciencias políticas como lo es la de “participación”. El interés de relatar un proceso como el que aquí se propone, se centra tanto en los aspectos pragmáticos de la planificación, implementación y evaluación de políticas públicas, como en diversas discusiones que disputaron los sentidos políticos puestos en juego en la definición del bien público.

4.2. Los Foros “Mujeres en el centro de la transformación”: seis mesas, ciento cincuenta mujeres, treinta y dos veces

Se programó la escucha ciudadana entre julio y septiembre de 2019, a partir del diseño y la implementación de treinta y dos⁷¹ espacios de encuentro y deliberación estatales, incorporando en cada uno la participación de mujeres de condiciones diversas, con énfasis en aquellas que enfrentan múltiples formas de exclusión y discriminación, y especialmente aquellas cuya voz no había sido escuchada hasta el momento. En muchas ocasiones las mujeres nos refirieron que “era la primera vez que las invitaban a hablar”. Pero ¿cómo se hizo esta selección?

La clave inicial para lograrlo era, claramente, la convocatoria. Debía ser muy específica, y al mismo tiempo rigurosa, sobre los criterios a considerar en las invitaciones (lo más representativo de las mujeres del país):

⁷¹ Véase **Anexo 5**, Tabla de la Ruta del Proigualdad.

- Consejeras del Consejo Social y Consultivo del Inmujeres
- Funcionarias públicas
- Mujeres no organizadas
- Organizaciones de la sociedad civil
- Mujeres indígenas
- Campesinas y jornaleras
- Afrodescendientes
- Jóvenes
- Trabajadoras del hogar
- Trabajadoras (obreras, trabajadoras de maquila, sector servicios, etc.)
- Jefas de hogar
- Víctimas directas o indirectas de violencia de género
- Microempresarias
- Adultas mayores
- Madres jóvenes
- Mujeres migrantes
- Defensoras de derechos humanos
- Académicas, investigadoras
- Trabajadoras sexuales
- Mujeres constructoras de paz
- Mujeres con discapacidad
- Lesbianas y Trans

Con esta base partíamos para la selección de 120 mujeres (como mínimo) para cada foro. El promedio de participación fue de 150 mujeres, sin contar las integrantes de las Instancias de la Mujer de las Entidades Federativas (IMEF) que hacían un trabajo imprescindible de apoyo logístico y de relatoría, además de ser ellas quienes se ocupaban de la convocatoria y de mandar las invitaciones.

Como ejemplo, en el foro de Michoacán realizado en Morelia el 21 de agosto de 2019, una de las mujeres invitadas pertenecía a un pequeño grupo de mujeres

sordas que no leían ni escribían y no todas se comunicaban en lengua de señas mexicana. Ella nos refirió (con ayuda de una amiga intérprete) que cuando llegó la carta de invitación de la IMEF a su domicilio se asustó al reconocer su nombre, porque no podía entender para qué la buscaban. En su familia nadie pudo ayudarla. Presa del pánico se escondió durante unos días hasta que llegó una conocida que pudo leer la invitación y les explicó de qué se trataba. Poco después esa carta quedó expuesta en un lugar privilegiado del hogar, prueba de esa primera y tal vez única en que fue convocada a hablar sobre ella y sus necesidades.

Para poder organizar los foros, lo primero era reconocer el estado de la situación: identificación y dimensionamiento de los principales problemas, las brechas y obstáculos más importantes para la igualdad de género y las necesidades de grupos de mujeres con múltiples discriminaciones. También entender a fondo el marco legal internacional y nacional sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género, así como conocer la experiencia nacional e internacional en problemáticas similares a las que responde el Proigualdad, y entender las prioridades de la Política Nacional de Desarrollo, asentadas en el PND 2019-2024 que representaban los pilares sobre los cuales se diseñaría la propuesta del Proigualdad con enfoque de género; derechos humanos; interseccional e intercultural y territorial.

Se planteó el desarrollo de espacios de participación y deliberación en jornadas de duración de ocho horas, a llevarse a cabo en un solo día de trabajo. Para el desarrollo de los espacios se diseñó una propuesta metodológica basada en los principios de horizontalidad, inclusión, respeto y escucha, orientada a la generación de propuestas y la obtención de acuerdos. Sin distinción, los espacios fueron abiertos, sin mesas, solo sillas, en círculo; rodeados de papel pegado en las paredes para poder dibujar en aquellos momentos en que las palabras no fueran suficientes.

Con la finalidad de escuchar todas las voces y no dejar a nadie atrás, se diseñaron dinámicas de trabajo que tomaron en cuenta los diversos perfiles de mujeres presentes, para garantizar, en la medida de lo posible, que sus voces fueran

escuchadas y respetadas, así como que la participación fuera abierta y sin inducciones. Este modelo de participación se homologa con otras experiencias llevadas a cabo en países como Brasil, en donde, como se ha explicado antes. Las Conferencias Nacionales, a partir de 2003, cobraron gran relevancia al vincular y encadenar las discusiones y acuerdos a nivel local, estatal y nacional, con mucha representación de mujeres organizadas. Nuestra propuesta fue más directa e incluyente de la diversidad de mujeres que aquellas de la CNPM dado que incorporó, gracias a la convocatoria directa de la IMEF a las mujeres usuarias de sus servicios, cercanas a sus convocatorias y beneficiarias de sus programas: mujeres en situación de pobreza, vulnerabilidad, exclusión y discriminación para que discutieran de tú a tú en los espacios estatales –en tanto que en el caso brasileño sólo participaron mujeres organizadas de la sociedad civil opinando sobre los acuerdos alcanzados previamente en el plano nacional–.

El objetivo de los 32 foros estatales “Mujeres juntas trabajando por la transformación de México” fue elaborar un programa que incluyera las visiones, intereses y necesidades de las mujeres y las niñas de México, con énfasis en aquellas que enfrentan múltiples formas de exclusión y discriminación. El éxito de este ambicioso proceso dependía no solo de lograr escribir y publicar el Proigualdad en tiempo y forma como versa uno de los principios básicos de la función pública, sino en cumplir lo que nos habíamos propuesto: escuchar a las mujeres y que sus voces estuvieran realmente presentes en la redacción final del documento. Mi sueño era poder tener un material sistematizado de tal forma que fuéramos capaces de hacer la mejor trazabilidad, o seguimiento, de las voces de las mujeres y el camino que habían hecho hasta convertirse en acción o en política pública. ¿Seríamos capaces de fijar los nombres de aquellas mujeres (características de origen, alguna descripción) y su localización espacial (municipio de origen, estado) para poder situar de dónde habían surgido las preguntas (problemas, dolores, propuestas) que habrían de transformarse en parte de la política nacional de igualdad del estado mexicano? Resolver este dilema me obsesionó hasta que, metodológicamente, fuimos capaces de solucionarlo con una estrategia minuciosa de recolección de la información (en

la que intervinieron moderadoras, relatoras de doble control, más los papelógrafos desbordantes de dibujos) que acabó en largas tablas de Excel que conservan, aun hoy, toda esa riqueza.

Un interrogante presente en cada foro era saber qué tan útil iba a ser la información que se recogiera en ellos. Para poder contar con un resultado satisfactorio los foros tenían que proporcionar relatos de las experiencias de las mujeres en toda la diversidad posible, pero también propuestas y salidas factibles para las condiciones de precariedad, violencia y vulneración de derechos que viven cada día. Hubo foros muy propositivos y otros no. Estaba siendo cada vez más claro que el solo hecho de reunir mujeres ciudadanas, diversas, podía ser condición necesaria pero no suficiente para construir un instrumento del calado de lo que pretendíamos.

Para ayudarme a resolver este dilema, construí paulatinamente una lista de ocho puntos (notas del diario de campo entre el 5 de julio y el 29 de septiembre de 2019) que me sirvió de *check list* para verificar qué tanto podíamos esperar de cada foro:

Anoté lo siguiente:

“Para lograr una convocatoria plural, inclusiva y un foro que logre sus objetivos sería necesario considerar lo siguiente:

1. Liderazgo de la directora de la Instancia de Mujer de la Entidad Federativa (IMEF: qué tipo de liderazgo es):

Hay varios estilos de liderazgos entre las titulares de los mecanismos estatales para el adelanto de las mujeres: hay quienes conocen muy bien su territorio y tienen un importante capital social y político que aportar a su trabajo, y por lo tanto las puertas se abren con mayor facilidad. Fue el caso de la titular de Oaxaca, por ejemplo. O directoras con un trabajo más burocrático e institucional, menos cercano a las mujeres “de a pie”, como sucedió en el caso de Querétaro. En este último ejemplo, la convocatoria ciudadana fue sustituida por una convocatoria de funcionarias públicas que aportaron su experiencia pero que, llegadas las 15 horas, recogieron sus cosas y se retiraron al cumplirse su jornada laboral.

2. Cohesión del equipo y compromiso

Consecuencia del anterior: ¿qué capacidad tiene la titular de entender y transmitir la importancia de la consulta? ¿qué tanto le importa lo que está sucediendo en ese foro?

3. Su relación con:

a) *funcionarias públicas del estado*

b) OSC

c) mujeres no organizadas

Políticamente era muy importante para Inmujeres lograr discernir (a tiempo, es decir antes de llegar al foro) este vínculo de las titulares y del equipo con el resto de las funcionarias públicas; qué tanto serían capaces de movilizar a la sociedad civil organizada; qué tantos conflictos o apoyo tendrían de las feministas del estado; y, por último, cuál sería su poder de convocatoria real.

4. Su relación con el gobierno:

a) Gobernador/a;

b) Gabinete

c) inversión en género (con cuánto dinero participa el gobierno estatal en el quehacer de la IMEF).

Que la titular fuera cercana al gobernador, que tuviera acceso directo a él o al gabinete; que lograra su presencia en el foro (hubo quienes solo contaron con el secretario de Gobierno), hablaría mucho del respaldo que tendría posteriormente para mover la agenda de género que se desprendería de los foros. Hay que considerar que este tipo de eventos no son frecuentes: convocados por el nivel federal, con la presencia de la presidenta del Inmujeres y su equipo de dirección y técnico, con el objeto de contribuir a la elaboración del instrumento más importante de la política nacional de igualdad. Si todo esto no significaba bastante para acercarse al gobernador al foro, había muchas conclusiones que sacar sobre la fortaleza o debilidad de ese instituto o secretaría de la mujer estatal.

5. Agenda de género (qué tipo de políticas impulsan)

Necesario saber qué tipo de agenda estaba siendo bloqueada por los sectores más conservadores: la agenda de derechos sexuales y reproductivos ha sido siempre un indicador relevante, lo mismo la relación con la comunidad LGBTTTI+ y toda la temática relativa a la diversidad de género.

6. Relación con Inmujeres:

a) con la presidenta

b) con el equipo

El vínculo con el Instituto Nacional de las Mujeres era en su mayoría, nuevo, salvo en los casos de las funcionarias que venían de la anterior administración. Sin embargo, casi la totalidad del Grupo directivo eran de reciente incorporación. En 2019, la mayoría de los gobiernos estatales no estaban, necesariamente, alineados a la 4T. Sea como fuere, en casi todos los casos resultó políticamente interesante, a medio y largo plazo, la activación del vínculo presidenta Inmujeres / Gobernador del estado.

7. Acuerdos hacia el futuro

En general, salvo aquellos en que nos recibía el secretario de gobierno, el gobernador llegaba a acuerdos verbales con la presidenta de Inmujeres, que permitían abrir algunos puntos de agenda de género, especialmente el tema de la corresponsabilidad en el financiamiento de la IMEF. Aproximadamente el 30% de las IMEF se sostiene únicamente con recursos del Programa de fortalecimiento de

la transversalización de la perspectiva de género en las entidades federativas,⁷² que es un fondo que recibe el Inmujeres cada año exclusivamente para ser transferido (a través de una convocatoria específica) a los estados.

8. Elección de las delegadas (por voto o por sorteo): implicaciones de una u otra decisión.

La elección de las delegadas de cada foro no fue un tema menor de las sesiones en los estados. Al final de la jornada de trabajo, cada mesa elegía a una vocal lo que daba un total de seis delegadas por foro. Ellas viajarían al foro nacional que se llevó a cabo el 19 de noviembre de 2019 en la CDMX. Había dos propuestas para llevar a cabo esta elección: una por sorteo, con número; la otra, con propuestas de candidatas que luego se votarían. Personalmente, me inclinaba por la idea de distribuir números y sortearlos. Mis razones tenían que ver con evitar lo máximo tanto cualquier sesgo discriminatorio, por ejemplo, que la elección recayera sobre aquellas que tenían más experiencia en participar en asuntos públicos. Aquellos foros que se decidieron por la elección por sorteo efectivamente lograron mucha más calidad en la representación y aportaron la mayor parte de la diversidad del foro nacional.⁷³

En términos sustantivos, hubo foros que no aportaron prácticamente nada a la agenda del Proigualdad y otros que hicieron solos una buena parte de ello. Pero esto no era resultado de la casualidad o de la energía de ese día, sino de la suma de temas que, como se ve, iban desde el tipo de liderazgo de la titular de la instancia de la mujer de dicha entidad federativa (IMEF) hasta el tipo de convocatoria que fueran capaces de hacer (o que tuvieran intenciones de hacer), es decir, la pluralidad de las invitadas. Sin dudas, una convocatoria más plural es siempre más compleja, difícil de manejar y arriesgada políticamente.

Los foros empezaron el 5 de julio en Oaxaca y concluyeron el 25 de septiembre de 2019 en el Estado de México. Habíamos recorrido más de 40 mil kilómetros, consultado y escuchado a casi 5000 mujeres, trabajando codo con codo con 41

⁷² El Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPG) tiene como objetivo general contribuir a que los mecanismos para el adelanto de las mujeres (MAM) promuevan la incorporación de la perspectiva de género en el marco normativo, en los instrumentos de planeación programáticos, así como en las acciones gubernamentales para implementar dicha política en las entidades federativas, en los municipios y en las alcaldías de la Ciudad de México mediante su fortalecimiento institucional. El PFTPG tiene una cobertura Nacional y su población objetivo son las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF), las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM) y las unidades administrativas u homólogas a las IMM en las alcaldías de la Ciudad de México. El PFTPG impulsa y facilita el acceso de los MAM a los subsidios y herramientas que fortalezcan sus capacidades organizacionales, técnicas y operativas.

⁷³ Ejemplos de esto son los foros de Chihuahua, Nuevo León y Oaxaca.

dependencias e instancias del gobierno. En este maremágnum de información, de relatos, de historias de vida, había contenida una hoja de ruta de la igualdad de género, con visión territorial e intercultural. Muchas de las aflicciones, preocupaciones, pero también anhelos de las mujeres y jóvenes del país coincidían, y como ocurre con la recolección de datos en los métodos cualitativos, según la Teoría Fundamentada de Glaser y Strauss (2006), esta no tardó en saturarse, aunque contrariamente a lo aconsejado por ellos, no estaba previsto detener los foros. Por ello, a partir del foro de Nuevo León arrancamos con la información (en paralelo con la implementación de los otros foros) porque detectamos que, en términos generales, ya teníamos una idea bastante clara de las urgencias de las mujeres de México. Tuvimos que desechar las visiones de los foros más conservadores (Querétaro, por ejemplo), que se habían llevado a cabo con una convocatoria escasa en participación de ciudadanía y sobre representación de funcionarias públicas, lo cual hablaba, como señalé antes, del tipo de liderazgo de la titular de la IMEF, de su relación con el contexto, con el gobierno y con la sociedad civil. Esta calidad de la incidencia de la IMEF podía verse a la hora de conocer los perfiles de las mujeres invitadas. Los equipos de los institutos o secretarías estatales nos enviaban los perfiles varios días antes y nosotras los aprobábamos o corregíamos y solicitábamos ajustes, siempre que el tiempo que teníamos por delante nos lo permitiera. Que la IMEF convocara a las colegas funcionarias del estado, era sinónimo de fracaso casi seguro porque su visión era en primer lugar, institucional, y nosotras buscábamos miradas críticas y propositivas que nos permitieran corregir el rumbo, no necesariamente mantenerlo. Las mujeres “de a pie” nos demostraban, foro a foro, un conocimiento profundo tanto de los problemas como de sus posibles soluciones. Así sucedió en el foro de Nuevo León, que tuvo lugar en Monterrey el 17 de julio de 2019. Nuestras expectativas eran bajas porque no conocíamos bien a la titular del Instituto de la Mujer de Nuevo León y no sabíamos qué tan cercana era de la sociedad civil, o cuál era su vínculo con el gobernador. La organización fue perfecta en lo que concierne a la logística. El espacio elegido tenía las salas necesarias para trabajar cómodamente las seis mesas previstas. La asistencia superó la media. Fueron más de 160 mujeres,

muchas de ellas jóvenes, con su pañuelo verde en el puño. Mujeres con discapacidad, mujeres trans, indígenas... Fue un foro en el que los objetivos se superaron ampliamente: hubo debates, pluralidad de mujeres, de ideas y de posicionamientos y empezamos a hacernos de las primeras ideas sobre lo que las mujeres del país necesitan resolver con urgencia (paz, empleo digno y sistema de cuidados). Eligieron a sus delegadas por sorteo y entre ellas salieron electas mujeres con discapacidad, mujeres trans, adultas mayores. La plenaria final fue liderada por las jóvenes con sus cánticos feministas y sus consignas contra el patriarcado, los feminicidios y por los derechos de las mujeres.

En todos los casos los foros se cerraban a las 18 horas con una plenaria y con la presentación de las delegadas. Además, para el tipo de metodología elegida (un marco lógico totalmente interpretado bajo una mirada horizontal y feminista),⁷⁴ lo más adecuado eran mujeres ciudadanas, con una representación lo más diversa posible. La cercanía con las mujeres, con las organizaciones de la sociedad civil, transparentaban la dinámica cotidiana de una institución que por pequeña que sea tiene (o puede tener) la potencia de transformar o mejorar la vida de las mujeres de su territorio.

4.3. Algunas conclusiones

Colocar la agenda de género en el centro de las decisiones es el objetivo de todas las feministas que buscan incidir en la política pública. Las estrategias para lograrlo son diversas, y han evolucionado o se han transformado con el paso del tiempo, la experiencia y las frustraciones políticas colectivas. Las cuotas formaron parte de un momento político de muchísimo debate alrededor del tema; las acciones afirmativas siguen vigentes en el debate, solo opacadas por la presencia normativa de la “trasversalidad de la perspectiva de género” o *gender mainstreaming*.

⁷⁴ Este diseño se debe al resultado de largas sesiones de debate y trabajo con Epadeq, una excelente consultora feminista de la ciudad de México liderada por Fabiola Zermeño, que supo interpretar con precisión lo que necesitábamos.

La idea de que hay siempre una manera de hacer las cosas mejor y diferente, entendiendo el momento histórico que me había colocado en este lugar, en este cargo, con esta responsabilidad, y con la creencia en la posibilidad de cambiarlo todo, descubriendo lo mal que se llevan el estado y las utopías; así como los conflictos y disputas que surgen a la hora de querer implementarlas. Sembrar utopías en el corazón del estado patriarcal apareció entonces como una grieta por donde se podría asomar la luz. No pasó mucho tiempo hasta que entendimos que esta idea (corroer el patriarcado por dentro) tenía más de fantasía y de producción fantástica de la voluntad que de principio de realidad.

No solo queríamos cumplir la ley; queríamos llevar las cosas un poco más lejos, un poco más allá. Era muy difícil, y sigue siéndolo, no ver el reto (la fantasía, mejor dicho), que teníamos que cumplir, con cinco años por delante para cambiar el modelo hegemónico que domina el estado mexicano y todas las formas de Estado que conocemos, en pos de crear una nueva cultura más igualitaria, más horizontal con mayor calidad de diálogo y escucha tanto hacia las mujeres como al interior del gobierno con las Secretarías, con el poderoso objetivo de hacer las políticas no sólo más cercanas a las mujeres y niñas del país, sino más eficientes, eficaces en el gasto, transparentes y con una perspectiva interseccional. Teníamos que enfrentar, por un lado, el hecho de que la idea que las mujeres tienen del Inmujeres es, en el mejor de los casos, de una institución insuficiente o lejana a ellas y a sus necesidades, e incapaz de retener e incorporar sus propuestas. También al hecho de que algunos sectores de los feminismos rompieran con la llamada “4T”, debido a ciertas medidas tomadas por el gobierno (que luego se intentaron reparar pero que dejaron una huella en el movimiento de mujeres), como fueron el cierre de las Estancias Infantiles,⁷⁵ la Circular 1⁷⁶ que prohibió todo tipo de contrato con organizaciones de la sociedad civil (incluidas, claro, las organizaciones feministas); el fin del financiamiento de los refugios para mujeres en situación de violencia (que luego fue corregido) y el cierre de una buena parte de las Casas de la Mujer

⁷⁵ Entre enero del 2013 y junio del 2018 la cobertura del programa llegó a 1.3 millones de menores y 1.2 millón de madres y padres (Coneval, s.f./b).

⁷⁶ Ver **Anexo 6**, No. Circular SPF/INMUJERES/001/2022.

Indígena, entre otras. Todo ello en los primeros cien días del gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

A esto hay que agregarle los obstáculos propios de la Administración Pública Federal en lo que se refiere a la aplicación de la perspectiva de género en su quehacer cotidiano, que se resume en la idea generalizada, aunque equivocada, de que es el Inmujeres la instancia que debe ocuparse de resolver ese problema. La confusión sobre lo que significa la transversalización género no es de orden conceptual, es estructural: tiene que ver con el impacto subjetivo del orden de género, con los *habitus*, mandatos de género de la masculinidad, con resistencias, desinterés e indiferencia. Aunque en aquel momento (2019) ya se podía percibir esta actitud solo de “cumplimiento” (en relación con el Proigualdad), con el paso de los años (2020-2021-2022) y con el avance de la implementación de las 267 acciones de dicho programa, y la complejidad de su tejido (todas son de responsabilidad compartida entre varias secretarías, instancias, dependencias), hemos podido comprobar el alto grado de incompreensión de su responsabilidad en el cierre de las brechas de desigualdad.

Por todas estas razones y otras que no tardaron en surgir, la construcción de un instrumento (el Proigualdad) que fuera sólido, feminista, interseccional y con perspectiva territorial, se convirtió en una apuesta muy alta. Y con ello, los foros, la estrategia más valiosa. Pero ¿qué aprendimos de los foros?

Sin duda, lo más importante fue el valor de cambiar “el escritorio por el territorio”. Aunque una buena parte del trabajo de sistematización de la información recabada y de la negociación con los pares de la APF se hacía en la Ciudad de México, viajar y conocer las realidades de las mujeres escuchándolas de viva voz, nos permitió adquirir la legitimidad que solo da el contacto directo con la ciudadanía. Ni la Dra. Gasman ni yo, con nuestras respectivas experiencias fuera del país, teníamos ese pulso de la realidad de las mujeres y niñas que adquirimos oyéndolas.

A través de las voces registradas y los dibujos nos trajimos un cargamento de vivencias y de propuestas de política pública formuladas por ellas que nos sirvieron, muchas de ellas casi idénticas a como nos las formularon, para la redacción del Programa de igualdad: en Cuernavaca, en el foro de Morelos (15 de agosto de 2019), en la mesa de Autonomía económica,⁷⁷ una de las participantes empieza a contarnos que ella es una madre buscadora de su hija víctima de feminicidio. Nos relata la dureza de su día a día. Yo le pregunto por qué no está en la mesa de violencia contra las mujeres, a lo que ella responde:

“las madres buscadoras necesitamos un trabajo, un emprendimiento que nos permita buscar a nuestras hijas con cierta autonomía de tiempo. Recibir un cheque de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) no es una solución. Necesitamos (estaban en grupo de cuatro integrantes) aprender cómo montar nuestro propio emprendimiento.” (Notas de campo, MF).

En ese momento tuvimos consciencia de que debíamos vincular esos dos asuntos prioritarios en la vida de las mujeres: atención de violencia y autonomía económica. Así se incluyó en el Proigualdad, y así diseñamos e implementamos dos programas para atender y dar respuesta a estos dos problemas: el programa piloto de las Tienditas Segalmex con fondos del programa Tandas para el bienestar para mujeres que estén viviendo o hayan vivido violencia de género o estén afectadas por ello. Y el siguiente, más importante en términos numéricos y presupuestales, los Nodos territoriales para la autonomía de las mujeres como parte de la Estrategia territorial para la reactivación económica. Otro ejemplo surgió del foro de Veracruz (Boca del Río, 2 de septiembre de 2019), en el que una de las participantes nos dijo, con crudeza, que uno de sus problemas cotidianos era la falta de un foco de luz en su comunidad, especialmente, en el camino de su casa a la miscelánea. A esta idea la convertimos en acción del Proigualdad, involucrando a la CFE en ello. Hoy es una de las buenas prácticas que en materia de género se están desarrollando por la CFE.⁷⁸

⁷⁷ Notas de diario de campo, MF.

⁷⁸ Por ejemplo, en Zongolica, Veracruz.

Las mujeres del país, en todo el territorio, urbano o rural, nos compartieron sus problemas más urgentes: el fin de la violencia (“tengo miedo desde que despierto hasta que me duermo; en la calle, en el mercado, en la escuela, en la casa”); la independencia económica (“necesitamos empleo, un salario, médicos, vacaciones”) y tener quien dé cuidados a las personas dependientes (“quiero poder ir a trabajar y saber que cuando regrese mis hijos estarán bien cuidados y seguros”).

Durante esos meses y a la luz de todo lo que escuchamos pudimos hacer cruces que no habíamos imaginado: cuidados y paz; autonomía y mujeres víctimas de violencia, y todo esto nos permitió elaborar las preguntas de partida desde un lugar que ponía en el centro esos dolores, esos miedos y esas injusticias. Descubrimos que no es posible hacer política pública feminista si no es desde el conocimiento, pero también desde los sentimientos y las emociones que incluyen la rabia y, sin duda, el amor, porque como dice Norbert Lechner (2015, p119.), “la política realmente existente está cargada de imágenes y emociones, de miedos y anhelos, de simpatías y odios, de resentimientos e identificaciones (...)”.

Capítulo V

Hallazgos: ¿cambiar algo para que nada cambie?

¿Qué tienen que ver mis miedos y anhelos con la política?

Norbert Lechner (2002)

En este capítulo presento los hallazgos de la investigación. Para ello, el capítulo se conforma de tres apartados. En el primero, planteo, por un lado, la distancia que muchas veces existe entre el funcionariado público y el diseño e implementación directa de los Proigualdad y, por otro, la complejidad de hacer realidad la perspectiva de género –más allá del papel, el discurso y la buena intención–, así como de negociar entre los distintos actores e intereses. En el segundo apartado, intento responder cuáles son los principales motivos que producen la brecha entre el deber ser de las Políticas de igualdad y los resultados que arrojan en la realidad. Finalmente, en el tercer apartado me centro en los obstáculos que hubo que afrontar en el diseño del Proigualdad 2020-2024, dividiendo estos en tres categorías: subjetivos, políticos y estructurales. Resalto que, si bien, la institucionalización de la perspectiva de género en México ha alcanzado niveles importantes, ello no es suficiente para explicar y menos para reducir las brechas de desigualdad que impactan en la vida de las mujeres. Lo anterior se debe a que, a la par de la institucionalización, continúa pendiente realizar cambios estructurales que, además de complejos, exigen de una voluntad política en diversos niveles y sostenida en el tiempo que, en el fondo, implicaría un cambio de paradigma en todos los niveles de la gestión pública.

5.1. Los problemas de fondo en materia de diseño y ejecución de la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres

Por elementos subjetivos entiendo aquellos en donde la discrecionalidad, el recorrido personal y formativo, así como la voluntad de los agentes de política

pública son determinantes para el éxito de las políticas públicas de igualdad. Esta categoría ubica desafíos que están principalmente en la relación entre el ser y el deber ser.

La política, o sea, los elementos de la política se insertan en aquello que sucede en la interrelación de poder (inacabada, como dice Lechner, 1984) y los agentes de la política pública; además, se centran en las negociaciones, interacciones, intercambios y acuerdos (formales o informales, materiales y subjetivos) de los agentes dentro de un campo que es, valga la redundancia, el campo de la política también conocida como *real politik*. Esta categoría es cardinal pues resulta altamente condicionante del resultado de las políticas públicas.

Los elementos estructurales están constituidos por aquellos componentes que se relacionan con el andamiaje jurídico, programático y presupuestal; también considera a aquellas relaciones que normativa y sustantivamente se establecen entre las políticas de igualdad, otras políticas públicas y la posición de los agentes que diseñan y operan la política nacional de igualdad.

El Estado mexicano, en la década de 1990, inicia un camino hacia institucionalización y modernización de su andamiaje democrático. Los avances internacionales en materia de derechos humanos y el reconocimiento de la igualdad de género como una premisa de la propia democracia –sin detrimento de la presión ejercida por el propio movimiento feminista nacional e internacional– abren una etapa al dar acceso al gobierno, tímido pero acceso al fin, a las feministas con la creación de las primeras unidades de igualdad de género en 1998, de algunos mecanismos de avance de las mujeres (que ya he narrado en el primer y segundo capítulo) y finalmente, en el año 2000, del Instituto Nacional de las Mujeres y todo el abanico normativo que se despliega en consecuencia.

5.1.1. Discrecionalidad de los agentes de la política para el diseño y operación de las políticas de igualdad

Situada en el amplio arco que se sitúa entre emociones como el dolor, la indignación, la rabia, la indiferencia o el desapego, se encuentra la mayoría de los agentes de la política que intervienen de diferente manera en la formulación, planeación, diagnóstico, creación, diseño, operación y evaluación de las estrategias que se piensan y se implementan para la solución de los llamados problemas públicos; en este caso, dirigidos a encontrar respuestas a los pequeños y grandes dilemas que obstruyen las libertades de las mujeres y las niñas del país. Estos agentes de la política, hombres y mujeres que ocupan cargos de diverso peso y desiguales atribuciones tienen, por ende, distintas responsabilidades en relación con la solución de dichos problemas públicos.

Muchos de esos agentes, quizás la gran mayoría, jamás intervienen en este proceso y solo se acercan a esto que se conoce como “Política Nacional de Igualdad” una o dos veces al año, de manera muy tangencial y puntualmente en torno al cumplimiento de las acciones que “les tocan” del Programa Nacional de Igualdad; especialmente lo hacen cuando deben responder a la solicitud que hace el Inmujeres en relación a la carga⁷⁹ de compromisos y posteriormente de acciones en la correspondiente plataforma. Sin embargo, este tema, que parece menor y anecdótico, tiene muchísima importancia porque ellos (o ellas) mucho más que sus jefes o jefas, son las personas responsables de darle salida efectiva a la agenda de género.

Al respecto, Halley, Kotiswaran, Rebouché y Shamir (2018:15) refieren que: “No importa cuán a menudo se lo menciones, la gente olvidará el sexo, la sexualidad, el género y los asuntos domésticos tan luego como tú dejes de hablar de ello”. Esto resulta relevante porque forma parte del núcleo del desapego e indiferencia en el que se mueven dichos agentes cuando deben responder tanto a los objetivos (seis)

⁷⁹ Se refiere a “cargar” en la plataforma de seguimiento del PROIGUALDAD.

como a las acciones (267) del Proigualdad. La presidenta de Inmujeres la Dra. Nadine Gasman,⁸⁰ dice en sus presentaciones públicas, que cada “acción” del Proigualdad 2020-2024 es una revolución haciendo referencia a que si estas acciones fueran tomadas en el sentido en que fueron concebidas, sería posible un cambio revolucionario. Sin embargo, nada de eso acaba sucediendo. O casi nada. Y a pesar de todos estos obstáculos, sigue habiendo funcionarias feministas que idean, implementan y construyen los caminos para dar respuesta a dos conceptos que volvemos a traer hasta aquí: las necesidades prácticas y las necesidades estratégicas. Encuentran los “cómo sí” en el sentido de los caminos de posibilidad de la política. Las salidas. Los recorridos innovadores que les permiten hacer cosas para reducir brechas, salvar vidas, construir democracia y ciudadanía, todo esto atravesado por emociones.

5.1.2. El desafío de diseñar políticas públicas con perspectiva de género

Tal y como he relatado desde el inicio, una cosa es contar con un marco normativo que mandata la perspectiva de género en todo el proceso de la política pública federal, y otra muy distinta es su interpretación y aplicación. Diseñar políticas públicas con perspectiva de género exige en primer lugar una reflexión sobre qué son, de dónde vienen y qué vacío vienen a llenar. El surgimiento de las políticas públicas con perspectiva de género no puede explicarse sin hablar del impacto que el movimiento feminista tuvo sobre las cuatro Conferencias Internacionales de la Mujer de Naciones Unidas (Ciudad de México [1975], Copenhague [1980], Nairobi [1985] y Beijing [1995]) y de instrumentos internacionales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), que es uno de los más importantes en materia de derechos de las mujeres, adoptado en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y ratificado por el gobierno mexicano en marzo de 1981. Con el fin de cumplir como Estado a los

⁸⁰ Discurso del 21 de febrero 2022, durante la firma de convenio con el TEPJF, la presidenta e Inmujeres la Dra. Nadine Gasman señaló: "Cada estrategia y acción son una revolución que transforma la vida de las mujeres. Impulsaremos el trabajo de los observatorios para tener redes con organizaciones e instituciones que impulsen la participación de las mujeres en la política".

compromisos adquiridos tanto en las citadas conferencias como en la CEDAW (frente a cuyo Comité todos los estados miembro rinden cuentas y reciben recomendaciones), el Estado mexicano se vio obligado, sobre todo a partir de la IV Conferencia de Beijing en 1995, a hacer ajustes normativos e institucionales. Ya he mencionado la publicación del decreto para la creación del Inmujeres en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de enero de 2001, cuyos antecedentes son el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo de 1980 y la Comisión que se estableció en 1985 de cara a la III Conferencia Mundial sobre la Mujer.

Toda política pública responde a la formulación de una pregunta que tiene que ver con la detección de un problema cuya solución requiere de la intervención del Estado debido a la dimensión y relevancia de dicho problema, y porque la comunidad por sí sola no puede darle solución. Esta es la base para comprender la importancia de la pregunta sobre quién la formula y con qué fuerzas o apoyos cuenta para que alcance la consideración de política pública, con todo lo que ello implica en cuanto a tres elementos sobre los cuales se llevará adelante lo planeado, a saber: la voluntad política, la elaboración de su narrativa y su presupuesto. Estos tres factores son la clave de la construcción e implementación de las políticas públicas con perspectiva de género, también nombradas feministas. Si tuviéramos que decidir cuál es más importante en esa tríada, sin duda sería la voluntad política. Y aunque todo el espectro feminista suele decir “que sin presupuesto no hay política”, lo cierto es que hay muchas maneras de hacer que las cosas sucedan sin recursos económicos (con alianzas, apoyos de fondeo, revisión del espacio fiscal), pero nada se puede hacer sin voluntad política. En segundo lugar, está la construcción de la narrativa, o crear el espacio e introducir el tema en el debate público. Situar un problema que se considera de dimensión pública en el centro de la acción, lograr movilizar a los medios de comunicación y hacer que se interesen en ello, capitalizar el movimiento social que impulsa esa agenda (por ejemplo, la de “cuidados”) para reforzar y fortalecer la idea de que es necesario actuar desde los poderes públicos.

En un mundo en el que la hegemonía política es androcéntrica y heteronormada, la mirada hacia los problemas públicos no podría no responder a la misma visión, no importa si son personas con aspecto de hombre o con aspecto de mujer quienes la formulan. Las preguntas y los problemas públicos se ven como universales desde un centro hegemónico, aunque no lo sean; y no será sino hasta que personas con conciencia y agenda política feminista comiencen a ocupar espacios de poder en las instituciones del Estado mexicano (fecha que podríamos situar, como ya he mencionado, en 1980) que estas preguntas empezarán a ser cuestionadas en su universalidad. Porque no hay políticas públicas neutras al género, y porque donde hay hombres, mujeres y personas con identidades disidentes, el orden de género está presente en su distribución simbólica de valor y poder entre lo masculino y lo femenino.

La transversalidad de la perspectiva de género, más allá de la definición conceptual, significa, justamente, la puesta en acción de la idea de que hay un orden de género que produce desigualdades y que hay que considerarlo como eje vector; así mismo, que existen actores (las mujeres) que deben ser escuchados, y que por la misma razón tienen derecho a participar en la formulación de aquello que se considera “problema público”. A los ojos de las visiones más conservadoras de los hacedores de política pública, son problemas específicos (de ellas) y no generales (universales) de la sociedad. Aquí me refiero no solo a una visión que contemple una mirada de género en las formulaciones más relevantes del quehacer de la política (economía, hacienda, infraestructura, desarrollo territorial, urbano y rural, industria, medioambiente son algunos ejemplos), sino también a la entrada a lo institucional de todos aquellos temas derivados del lema feminista de la segunda ola, “lo personal es político”, temas que hasta entonces habían sido considerados propios del ámbito de la vida privada de las mujeres, a saber: los derechos sexuales y reproductivos, los cuidados y la violencia de género.

En la última década del siglo XX comienza a entrar, por la puerta pequeña, la idea de que los temas que abruma la vida cotidiana de las mujeres no pertenecen a su

vida íntima, sino que debían ser tratados como sociales, es decir, como resultado de las desigualdades estructurales, económicas, sociales y de género y, en ese sentido, el Estado tendría que dar respuestas eficaces. Ni los problemas derivados de la falta de atención a los derechos sexuales y reproductivos de las personas, ni los provenientes de la sobrecarga de trabajos de cuidado y del hogar, y mucho menos, las consecuencias de la violencia por razón de género son, en sentido estricto, un problema que les atañe solo a ellas. Son problemas sociales estructurales cuyo precio pagan, de manera desproporcionada, las mujeres en forma de desigualdad, discriminación y violencia.

Poder entender la diferencia entre las políticas públicas pretendidamente neutras y universales y las que parten de otra mirada, desde otras preguntas y con el objetivo de transformar la lógica binaria y androcéntrica de la política, es un desafío y un reto de alta magnitud que no se supera solo con la legislación, con la institucionalización de la perspectiva de género, ni con la paridad entre mujeres y hombres en los órganos de toma de decisiones en todos los órdenes y en todos los ámbitos. Estos no son avances menores, al contrario, pero siguen sin ser bastantes ni suficientes. No solo se necesitan personas expertas en género (Halley, Kotswaran, Rebouché y Shamir, 2018) o técnicas conocedoras de su tema a la hora de implementar la Política Nacional de Igualdad y todo el enorme marco normativo que nos rige. Es necesario dotar al Estado de más de aquello que Weber ya decía cuando hablaba de la política como una vocación, de la ética de la convicción y de la ética de la responsabilidad (Weber, [1919] 2017). En este caso, dotarlo de un funcionariado público más consciente de sus emociones a la hora de pensarse en sus responsabilidades para el cierre de las brechas de desigualdad. De otra manera, se constata lo que dicen Halley, Kotiswaran, Rebouché y Shamir (2018: 15) en la cita a la que hacíamos referencia: “[todo se olvida] tan luego como tú dejes de hablar de ello”.

Las emociones, como bien nos aclara Sara Ahmed (2015), suelen relacionarse con lo “no pensado”, por lo tanto, requerimos, en primer lugar, cuestionar que lo racional

sea, por definición, no emocional. Esta dicotomía o falsa tensión nos puede llevar a alimentar la idea de que el “feminismo se vuelve una extensión de la ‘emocionalidad’ ya patológica de la feminidad (p. 258)”. Respecto de analizar la conducta del funcionariado, resulta oportuno hablar sobre qué es hacer intervenciones con sentido político desde el dolor o desde la indignación (Ahmed, 2015) o de cómo estas emociones pueden ser un motor para la crítica de la gestión. Continúa Ahmed: “La experiencia del dolor puede impulsarnos hacia el feminismo, como una política que se ‘mueve’ en contra del sufrimiento social y físico. Pero el feminismo como una política de reparación se refiere también al dolor de los otros” (Ahmed, 2015:263). La apelación al dolor de los otros invoca de inmediato al espacio de lo público, lo colectivo y así regresamos al trabajo institucional como ese lugar donde se producen decisiones que afectan a todas las personas. Las emociones vertidas en la gestión no son emociones directas sin traducción y sin procesamiento en estrategias y propuestas de acción: “las emociones son mediadas y no inmediatas, lo que nos recuerda que el conocimiento no puede separarse del mundo corporal de los sentimientos y las sensaciones” (Ahmed, 2015:260).

Indignación, dolor o indiferencia. Son solo algunas de las emociones que es necesario revisar y entender para poder explicar el papel de las personas responsables de llevar a cabo una política pública de género que cumpla los objetivos para los que fue creada, es decir, reducir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres. En esta gama de emociones, la indignación es un potente motor que se desgasta mientras que la indiferencia y el desapego se sostienen mucho más fácilmente. Tal vez por eso cobran tanta importancia a la hora del cumplimiento de las responsabilidades de las personas funcionarias. La evaluación de desempeño de sus responsabilidades, claramente definidas en la Ley de igualdad, en el Estatuto del Inmujeres y en el Manual de organización, marca el umbral, en la mayoría de los casos, de sus preocupaciones. ¿Qué tanto tienen presente, en su quehacer diario, que el bienestar y la mejora de la calidad de vida de las mujeres y niñas depende de sus funciones? ¿De qué manera contribuye la propia definición del Inmujeres como “órgano rector de la igualdad” a la distancia que hay entre sus

funcionarios y las mujeres? Pienso necesariamente en el concepto de “enajenación” de Marx interpretado por Fromm (1962) y de qué manera el obrero que trabaja en una sola parte del proceso productivo, en el modelo industrial capitalista, pierde la noción del todo que tuvieron los artesanos y aprendices medievales. Cada servidor y servidora pública tiene un pequeño campo de observación, desligado emocionalmente de lo que realmente sucede en campo; alienado, alienada a las atribuciones y responsabilidades que empiezan y acaban en su escritorio. En ese sentido, Fromm (1962) refiere cómo la enajenación produce personas que no solo no se preocupan por los(as) otros(as), sino tampoco por sí mismas, derivando así en un proceso de deshumanización.

Sobre la alienación y la indiferencia como su consecuencia, el sociólogo francés Claude Giraud (2008), refiere que “si bien la indiferencia puede ser el resultado de una conducta voluntaria o de una estrategia de acción, también puede ser el resultado de una alienación, como en la apatía”. Según Giraud, ser actor es contrario a la indiferencia, porque la acción implica participación, atención y compromiso; esto sirve para entender el funcionamiento complejo y no unívoco de la indiferencia: “se inserta [la indiferencia] en las debilidades de la participación de los trabajadores en las ganancias o en la ignorancia de los efectos potenciales de una acción (...)” (2008, 41), es decir, en la lejanía y hasta borrado de quiénes son las personas de carne y hueso que, al final de toda la ruta de la política pública, habrán de beneficiarse con sus pequeñas o medianas acciones de escritorio. Por todo ello, resulta muy difícil lograr no solo que tengan una visión de conjunto y poliédrica (Subirats, 1994) de la naturaleza del problema público sino también evitar que se conviertan en eso que Halley, Kotswaran, Rebouché y Shamir (2018) llaman “técnicas en género de 9am a 5pm”.

5.1.3. Los espacios complejos de negociación interinstitucional para la construcción del Proigualdad 2020-2024

Para poder llevar a cabo –en el marco de las limitaciones que he ido señalando– la implementación del mandato de la transversalización de género en la política pública a través del Programa Nacional de Igualdad es imprescindible el despliegue, por parte del Inmujeres, de una estrategia de sensibilización y convencimiento, pero también de negociación e información. Esto incluye largas sesiones de debate con funcionarias y funcionarios de otras dependencias e incluso, de gobiernos locales de distintas filiaciones partidarias, en torno a por qué incorporar a mujeres y niñas en sus programas sectoriales, o de gobierno, resulta ventajoso para el logro de sus objetivos y mandatos como representantes de un determinado sector (salud, economía, desarrollo rural y urbano, transportes, infraestructuras, etc.). Durante la gestión actual (2019-2024) ha habido sesiones de trabajo con las 73 dependencias (19 secretarías de estado, 49 entidades de la administración pública federal, 3 órganos constitucionalmente autónomos y 2 poderes de la Unión) con los cuales Inmujeres se sentó a trabajar en largas sesiones⁸¹ para vincularlas estructuralmente con aquello que se recogía en territorio a través de los foros. Esto exigió la elaboración de carpetas de trabajo que incluyeron información histórica de la relación de dicha secretaría con respecto a su participación en el Anexo 13 (Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres),⁸² datos sobre las acciones de dicha entidad en los anteriores programas de igualdad (2001-2018) y las propuestas del Inmujeres para el presente y futuro cercano y, en especial, aquellas

⁸¹ Durante el 2020, el Inmujeres implementó una estrategia de trabajo consistente en la realización de reuniones con 37 instituciones de la APF, los poderes de la Unión y organismos autónomos, a fin de identificar acciones puntuales/líneas de acción que fueran susceptibles de incorporarse al Proigualdad. La metodología utilizada en dichas reuniones consideró cinco elementos: el análisis del Proigualdad 2013-2018, las 19 recomendaciones recurrentes hacia México por parte de la CEDAW, el análisis del presupuesto ejercido del Anexo 13, las áreas de oportunidad detectadas por el Inmujeres y las nuevas acciones que impulsan la igualdad detectadas por las dependencias y entidades en la actual administración (Inmujeres, 2019).

⁸² Desde 2008 el PEF (Presupuesto de Egresos de la Federación) incluye un anexo transversal conocido como “Anexo 13: erogaciones para la igualdad”. Un anexo transversal es aquel en el que concurren Programas Presupuestarios y unidades responsables, cuyos recursos son destinados a obras, acciones y servicios vinculados con el desarrollo, como es el caso de la igualdad entre mujeres y hombres. El llamado Anexo 13 se construye a partir de los presupuestos institucionales y los acuerdos que se establecen entre las dependencias de la APF, iniciativas ciudadanas y la Comisión de igualdad de la Cámara de Diputados durante el proceso de elaboración del Presupuesto de la federación. El Anexo 13 es un instrumento para acelerar el paso hacia la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; sus acciones pueden estar formuladas tanto desde una visión de intereses prácticos (mejoras inmediatas) o intereses estratégicos (transformaciones estructurales). En conjunto, constituyen una medida de carácter temporal del Gobierno Federal.

que podían derivarse (para su sector) del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Otra parte de estas largas sesiones fue la incorporación (o no) de las propuestas (las voces de las mujeres) que se iban sistematizando como resultado de los foros de consulta que estaban llevándose a cabo en paralelo.

En esos meses (de junio a septiembre de 2019) cada secretaría se encontraba desarrollando su programa sectorial del sexenio y, por lo tanto, idealmente, era el mejor momento para dar algunos pasos más y avanzar en la transversalización de género, ese proceso que, como he señalado antes, está mandado por la ley y exige a quienes son responsables de las políticas públicas, ser conscientes de la desigual distribución del poder, de los recursos y las oportunidades entre hombres y mujeres. Para transformarla, es imprescindible poner en el centro de los presupuestos, del gasto y del diseño, la dimensión de género.

El Plan Nacional de Desarrollo brindó, como ya se explicó en el capítulo II, algunos elementos para dicho cambio de paradigma: “no dejar a nadie afuera, no dejar a nadie atrás” y “por el bien de todos, primero los pobres”; con estos elementos, el equipo encargado de esta tarea (la Dirección General para el Empoderamiento y la Autonomía de las Mujeres) estructuró las mesas de diálogo con entidades y dependencias de la administración pública federal, con resultados disímiles. Un ejemplo de ello está retratado en los montos destinados por la Semarnat a acciones específicas (en el Anexo13 del PEF de 2019 y que se anexa al final de esta tesis) dirigidas a disminuir la brecha de desigualdad. Sin embargo, su potencia de transformación tal como se encuentra formulada es risible, dado que la mayor parte de su recurso se destina a capacitación. Las cantidades etiquetadas son altas, sin embargo, su impacto es mínimo y de muy difícil evaluación.

Un análisis de los presupuestos asignados para acciones específicas (afirmativas) en cada secretaría (siendo el total igual, en 2019, al 0.8% del PEF)⁸³ permitió

⁸³ Información disponible en: https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2019/docs/Anexos/metodologia_equidadgenero.pdf (última consulta septiembre 2022).

verificar que el tipo de acciones a las que se estaba asignando recursos no generaría el impacto de transformación que se esperaba, así como su poca eficiencia del recurso en materia de género.⁸⁴ La mayoría de las dependencias atribuía parte de sus recursos para capacitación a temas de género (con cifras millonarias) y de esa manera el mandato de destinar recursos a temas llamados “de igualdad” quedaba formalmente cubierto, no obstante, su impacto en la política pública y en la reducción de la brecha de género y de la desigualdad, era menos que simbólica (Véase **Anexo 7**. SEMARNAT PEF 2019 (Anexo 13)). El trabajo de explicar la transversalización de género como motor de transformación, de igualdad, de crecimiento económico, de empoderamiento y de cohesión social, es una tarea desproporcionada e imposible si se deja en manos exclusivas de una institución tan pequeña como el Inmujeres, con un escaso peso político comparado con las Secretarías de Estado.

Los y las titulares de las secretarías y de las dependencias son actores políticos principalmente, y su marco de actuación está acotado a una mirada hegemónica que nunca ha cuestionado ese sujeto central de la política pública que es un “hombre”, un sujeto universal sin atributos ni condicionamientos de ninguna naturaleza: no es rico, no es pobre, no está desempleado, no está enfermo, no debe resolver los asuntos de la vida, no cuida de nadie ni de nada, es heterosexual, habla español, vive en una ciudad, no tiene ninguna condición de discapacidad, no tiene edad, y sobre todo no es mujer ni niña. Y aunque la normatividad existente –que se ha revisado aquí profusamente– les obligue a aplicar no solo la perspectiva de género, sino también una mirada territorial, intercultural y de no discriminación e inclusión, los avances en este sentido siguen estando más en manos de la voluntad política particular que del propio cumplimiento de la normatividad, cuyo ejemplo más poderoso está, sin ir más lejos, en el artículo 1 de la CPEUM.

En contraste con lo que sucedía principalmente en escritorios de las dependencias en la Ciudad de México, las 32 consultas y sesiones de escucha activa con las

⁸⁴ Ver como ejemplo el **Anexo 7**, SEMARNAT PEF 2019 (Anexo 13).

mujeres del país, en territorio, fueron intensas y desbordantes de desafíos. En ellas surgieron y fueron visibles, sin ambigüedades, las enormes brechas, la pobreza y especialmente, las expectativas que se crearon en las mujeres de las regiones más alejadas y pobres de México al ser escuchadas sus demandas más acuciantes, sus urgencias, sus carencias: la constante y persistente violencia, la carga de los cuidados, la falta de trabajo remunerado, el rezago en la educación, la precariedad de los cuidados en salud y la salud materna, y la falta de derechos mínimos en una comunidad, cuya constante ha sido ignorarlas o minimizar sus vidas, sus proyectos y futuro.

No es posible acercarnos a explicar estas formas de ‘cumplir sin cumplir’, si no las miramos a la luz de lo que Giraud (2008) nos dice sobre la indiferencia, la indolencia y otras estrategias ocultas de la omisión: “las relaciones sociales presuponen una forma de inversión (de poner ganas) y de curiosidad diferenciadas, sobre un fondo de indiferencia y de envidia, cuya extensión e intensidad merecen un examen sociológico porque condicionan al conjunto de las relaciones de poder, de dominación, de creencias y de imitación” (p.33). En un mar de indiferencia, la presencia de funcionarias/os comprometidos y vocacionales es excepcional.

5.2. Una política de Estado de Igualdad: ser o no ser

Muchas las personas interesadas en la gestión de la política pública de igualdad, género o de derechos humanos, acaban preguntándose cuál es la razón por la que pasan los años de políticas, esfuerzos (siempre moderados) y gastos presupuestarios, y los problemas no solo no se superan, sino que se acrecientan. Nadie tiene una respuesta clara. No se sabe a fondo, tampoco, si los datos tienen relación con la mayor difusión y sensibilización sobre los temas, con que las denuncias han crecido o, sencillamente, hay más violaciones a los derechos humanos, más violencia, más discriminación y mucha más desigualdad. La estructura sexenal, clientelar y finalmente efímera de las políticas contradice la relevancia que tienen los problemas. La pobreza, la desigualdad, la violencia contra

las mujeres merecerían pactos políticos de Estado que, dejando de lado las diferencias irreconciliables entre los partidos de gobiernos, permitieran avanzar más que seis años. Como hemos señalado en el capítulo II, la existencia y persistencia (en el sentido de continuidad) de programas específicos e integrales de combate a temas como la pobreza y la desigualdad, se han revelado como efectivos.⁸⁵ Sin embargo, de manera muy generalizada en las últimas dos décadas, los programas pueden o no producir resultados positivos, o ser producto de mucho trabajo y esfuerzo financiero y humano, pero se cancelan de inmediato sin valorar su continuidad, debido principalmente a evaluaciones de carácter político, como la “imperativa necesidad” de hacer algo diferente del gobernante anterior.

Uno de tantos ejemplos fue la Red de Información de Violencia contra las Mujeres (RIVCM), presentada después de dos años de trabajo por el Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México en 2018. Esta herramienta, que alcanzó una vida de meses, permitía identificar a víctimas recurrentes, los tipos de violencia más incidentales o frecuentes, conocer las condiciones de vulnerabilidad y riesgo de las víctimas, los perfiles de las personas agresoras, la calidad y pertinencia de la atención recibida y generar una constancia sobre antecedentes de violencia para realizar denuncias o investigaciones por feminicidio. Sin embargo, y a pesar de que significaba un instrumento valioso e indispensable para el seguimiento de la coordinación, pero también de la recurrencia en casos de violencia, su funcionamiento fue detenido y archivado al llegar la nueva responsable nombrada por la administración siguiente, sin más explicaciones. Otro ejemplo es el cierre de las Estancias infantiles, largamente argumentado en la prensa por cuestiones de corrupción, pero sostenido por el oficio SB/SDSH/200/042, de fecha 1 de marzo 2019, argumentando cambios en las reglas de operación (ROP). No existe, al menos hasta la fecha (junio 2023), un estudio o diagnóstico que respalde dicha decisión, más allá del estudio “Inconsistencias del programa. Evaluación DIF Nacional”, presentado en la

⁸⁵ En el caso español, dice Lombardo y León (2014:29) : “Sin embargo, comparado con otras políticas de igualdad, en el caso de la violencia de género, la capacidad de encontrar consensos entre partidos de distinto signo político (todos los partidos políticos apoyaron la aprobación de la Ley Integral contra la violencia de género en el 2004), el activismo de los movimientos feministas y sus alianzas con las feministas de estado han permitido a las políticas contra la violencia de género una cierta continuidad incluso en momentos de fuertes ajustes y reformas a partir de 2011”.

mañanera del 18 de febrero de 2019 por la entonces subsecretaria de Bienestar Ariadna Montiel y de quien en ese momento fungía como Secretaria de Medio Ambiente y recursos Naturales (Semarnat), María Luisa Albores.

Ambos ejemplos son presentados aquí como una muestra de la interrupción de programas que siendo más o menos efectivos, su evaluación no se lleva a cabo o se hace de manera superficial y política, principalmente mediática, lo cual no permite que se produzcan avances sustantivos en materia de igualdad, dando inicio a nuevas propuestas, nuevos programas experimentales, sujetos a nuevas Reglas de Operación (llamadas ROP en lenguaje institucional), y nuevas asignaciones presupuestales, que tardarán a su vez en dar resultados y así, sucesivamente.

Este estilo de funcionamiento de los programas públicos (federales, estatales o locales) forma parte del *modus operandis* cultural de las personas funcionarias públicas que, teniendo nivel alto de toma de decisiones, optan, con buenas intenciones la mayoría de las veces, y con indiferencia otras tantas, por la implementación de propuestas superadoras e innovadoras, sobre todo en materia de género, igualdad o inclusión, que obtendrán, “ahora sí”, los resultados esperados. Esta forma de actuar no corresponde a un gobierno o a una filiación política en particular, sino que es un rasgo de la cultura administrativo-política mexicana que ha sucedido a lo largo de los años y se ha constituido en una forma de demostrar “que las cosas están cambiando” o, como suele decirse más recientemente, “las cosas no son como antes”. Esto pone en evidencia que las políticas de Estado (ejemplo del cual ya hablamos en el capítulo III sobre Pacto por México),⁸⁶ no funcionan porque exigen una manera no sexenal, no partidista y no electoral que ponga los intereses de la ciudadanía por encima de los intereses de los partidos y eso no existe; y no hablemos de las políticas de igualdad de género que no son vistas como urgentes ni prioritarias más que por el movimiento feminista y por algunas de las feministas de gobernanza que ocupan cargos en el gobierno.

⁸⁶ Se hizo mención del Pacto por México en el capítulo 3 como una propuesta política que podría haber permitido ciertos acuerdos de Estado sobre temas de primera importancia para el país.

5.2.1. Una política nacional desarticulada dificulta el logro de la igualdad de género

La coordinación de los distintos programas de igualdad de las entidades federativas y sus respectivas armonizaciones con el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres es un reto para la Política Nacional de Igualdad. Si bien la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres establece claramente las atribuciones de los ámbitos estatales y municipales de gobierno, en la realidad no existe una práctica de coordinación fluida o al menos eficiente para la implementación de una política de Estado en materia de igualdad entre mujeres y hombres que permita que los programas no se interrumpen con cada cambio de Administración. Esta falta de continuidad es un rasgo estructural característico del sistema federal mexicano en el que, de acuerdo con mis hallazgos, confluyen los siguientes factores: 1) la frecuente tensión política entre los gobiernos de las entidades federativas y el gobierno federal, 2) la falta de sincronización electoral en cuanto a los periodos en los que se renuevan los gobiernos en los estados y la federación, 3) la nula vigilancia de la eficacia jurídica de las leyes locales de igualdad por parte de las autoridades estatales, 4) la omisión de las autoridades federales de vigilar la observancia de los mandatos legales de las entidades federativas y municipios en materia de igualdad, y 5) una armonización legislativa incompleta en materia de política de igualdad en los estados y municipios.

A todo esto, se le suma la necesidad subjetiva de imprimir la propia marca, el “estilo propio de gobernar”, junto con la exigencia operativa de incluir a los propios colaboradores en la acción política y de gestión cotidiana.

Es necesario advertir que por “débil federalismo” me refiero estrictamente a la operatividad de lo que la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres establece como Política Nacional de Igualdad, es decir, al entramado de Programas de Igualdad y Sistemas para la Igualdad locales y su relación de estos con el Sistema y el Programa Federal. Esta aclaración no es menor ya que gran parte de

los avances de la agenda de igualdad de género (no en sentido legal, sino en sentido sustantivo) y del propio feminismo se debe a que México es un país federal merced a lo cual cada entidad federativa se rige con leyes propias. Los principales avances en materia de Interrupción Legal del Embarazo, tipificación del delito de feminicidio, matrimonios igualitarios, leyes de identidad de género, entre otros temas, han sucedido gracias al impulso local de grupos y movimientos sociales de dichas agendas para la armonización de leyes y por su incorporación en la Política Nacional de Igualdad.

Federalizar la política nacional de igualdad a través de una coordinación institucionalizada, así como dotar de atribuciones suficientes al Instituto Nacional de las Mujeres para articular y vigilar la ejecución de las políticas locales de igualdad, son condiciones necesarias para que la política nacional de igualdad no sea una serie de 32 políticas desarticuladas, sino que, respetando las necesidades específicas de cada entidad, se pueda elaborar y mantener una política con visión de Estado.

5.2.2. Diseño programático y presupuestal dispersos

La ausencia de un presupuesto específico que acompañe la ejecución de las acciones contenidas en el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres es una de las debilidades históricas de la Política Nacional de Igualdad. Al no haber un soporte presupuestal de la Política Nacional de Igualdad y, como ya dije, al no existir un presupuesto específico, no hay elementos para garantizar una trazabilidad de los recursos que se destinan a la ejecución del *programa especial* Proigualdad. Cada dependencia o secretaría que tiene acciones en dicho programa destina un presupuesto determinado de su presupuesto sectorial, e Inmujeres, que realiza el seguimiento de la implementación de todas las acciones (sean del tamaño que sean y de la categoría que sean), no tiene manera de conocer si realmente se está ejecutando dicha acción con el desembolso de presupuesto ni cuáles son sus impactos sustantivos. La plataforma digital que sostiene el seguimiento del

Proigualdad solo da cuenta de las acciones, de los compromisos y de las evidencias.

Lo anterior puede consistir en que la erogación presupuestal sea altísima o que sea inexistente. Inmujeres no conoce el gasto que, al final del año, se ha ejercido en beneficio de la igualdad entre mujeres y hombres más allá de lo reportado en el Anexo 13 ya mencionado (que es de conocimiento público y se presenta cada año con los Presupuestos Federales). Inmujeres cuenta con una dirección de área específica que lleva el control del Anexo 13, sin embargo, sus resultados son meramente descriptivos y de seguimiento, mas no analíticos y mucho menos sancionadores. Podemos decir, con cierta seguridad, qué es lo que las entidades *dicen* que hacen con eso que se conoce como presupuesto etiquetado. Sin embargo, no hay necesariamente una reflexión consciente entre las decisiones que las entidades toman sobre este gasto y las posibilidades de que estas acciones financiadas puedan responder a la vocación ética de la política pública con perspectiva de género y feminista de mejorar la vida de las mujeres y niñas que viven en México.

En cuanto al diseño programático existen otros factores que hacen más complejo aun el problema: en primer lugar, no existe una relación causal entre el avance de los indicadores del Proigualdad y los resultados del programa mismo. Es decir, no existe una correlación causa-efecto debido a que los indicadores no se alimentan directamente de los resultados del programa. Esta deficiencia en el diseño del programa sucede porque los indicadores del Programa tienen una dimensión macrosocial que se centra en medir a nivel nacional las brechas de desigualdad existentes. Generalmente son elaborados por instituciones como INEGI, SSPC o CONAPO y tienen su origen en tanto información estadística para la toma de decisiones y no como instrumentos que permitan analizar el avance progresivo de las políticas.

Si bien es cierto que estos indicadores macrosociales dan cuenta del avance de la situación de desigualdad en el país, no tienen una conexión directa con la ejecución del Proigualdad porque, a pesar que éste es un programa nacional, no tiene la capacidad operativa ni legal para incidir en todo el territorio nacional. Aunque normativamente es un programa que abarca el territorio mexicano en su totalidad, fácticamente se trata de un programa de articulación de instituciones federales por lo que no tiene la fuerza suficiente para incidir en todo el país ni para mover los indicadores macrosociales.

Tal como lo he mencionado a lo largo de esta investigación, la disminución de las brechas de desigualdad en México no es consecuencia directa de la ejecución de la Política Nacional de Igualdad, sino de la articulación de otras políticas y programas a nivel nacional y subnacional. En este sentido, los avances en la salud de las mujeres o en sus derechos políticos no derivan, en su mayoría, de la implementación del Proigualdad, sino de las políticas sectoriales y las reformas legales que han permitido incidir en estos temas.

Por otro lado, los indicadores del Proigualdad no tienen una temporalidad que coincida con los tiempos de ejecución del programa, por ejemplo, en el Proigualdad 2020-2024 se considera el indicador: *2 Porcentaje de mujeres en presidencias municipales o alcaldías. Presidentas municipales*. Una medición anual es incorrecta porque anualmente no es posible que este indicador avance a causa de los calendarios electorales del país y, como ya lo hemos mencionado, el aumento del número de presidentas municipales no será resultado del Programa, sino de la reforma de paridad que entró en vigor en 2019.

Este problema de desfase en la temporalidad también se presenta en los periodos de medición de los propios indicadores y de las encuestas que alimentan sus datos, tal como se demuestra en el parámetro *2.2.1 Promedio de horas que destinan las mujeres a la semana a los trabajos domésticos y de cuidados no remunerados* del Proigualdad 2020-2024, ya que la línea base de dicho indicador, por ejemplo, quedó

fijada para los registros de cumplimiento de la SHCP en 2014, y por su periodicidad quinquenal el dato estuvo disponible para el año 2019 (año en el que el Proigualdad no tenía vigencia) y la próxima medición estará disponible hasta el año 2024, con publicación de resultados en 2025. Es decir, del año 2014 al 2019 no es posible que se establezca una relación causal que permita valorar la incidencia del Programa en el avance del indicador.

Segundo, el diseño de la Política nacional de igualdad debe argumentarse a partir de la lógica del cumplimiento de los derechos humanos y con ello considerar que la igualdad es un “derecho llave” (Conapred, 2011), sin el cual no se puede acceder a otros derechos. En el caso de la igualdad, su interdependencia con otros derechos es más estrecha porque es una condición *sine qua non* del ejercicio del derecho a la salud, la seguridad social, la vivienda, entre otros. En consecuencia, la construcción de su garantía no debería asimilarse a la construcción de garantías meramente programáticas, que pueden desaparecer en cualquier cambio de opinión de sus responsables, sino también constituirse de forma transversal y como un principio base de otras políticas.

Si bien todos los programas de igualdad que se han construido son jurídicamente válidos y políticamente viables, acaban siendo insuficientes como política única debido principalmente a los siguientes elementos: de conformidad con lo establecido en la Ley de Planeación, los programas de igualdad que se han construido al amparo de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres han sido de carácter *especial*, lo cual dificulta su financiamiento pues no se garantiza por mandato de ley la creación de un programa presupuestario que lo respalde. Asimismo, el diseño de los programas especiales no considera expresamente la continuidad de acciones que hayan tenido éxito en su implementación, sexenio a sexenio los criterios para su elaboración cambian de tal manera que no hay forma de garantizar una continuidad transexenal. No hay nada que obligue, ni instrumentos que permitan una evaluación o al menos un análisis sustantivo de los logros y fracasos del Programa de Igualdad en cuestión. Quizás el

único instrumento que podría servir, si no acabara siendo un manual formal de rendición de cuentas, sería el Libro Blanco.⁸⁷ Al finalizar cada administración puede, en caso de considerarse necesario, llevar a cabo la edición de este documento que podría ser de mucha utilidad si lo inspirara una mirada crítica, con visión de Estado que incluyera recomendaciones *a posteriori* de política pública.

Por último, el diseño institucional de los programas especiales⁸⁸ tiende a atender descoordinadamente un solo problema público desde el ámbito de diferentes competencias. Si la desigualdad es un problema estructural y multifactorial que pone en evidencia de manera simultánea variados problemas públicos que hay que atender, ¿qué posibilidades de éxito tienen estos programas especiales de conseguir avances sustantivos y de largo alcance?

Finalmente, acaban duplicándose los esfuerzos, pero no sumándose. Y la duplicidad no necesariamente se traduce en efectividad. Tal y como en el caso del Proigualdad, sucede también con el Programa Nacional de Derechos Humanos, el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, y el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación.

5.2.3. Normatividad sin fuerza coercitiva

Si las políticas públicas para la igualdad entre mujeres y hombres están sustentadas en la ley, parece razonable que también lo estuvieran sujeta a un mandato y que, en consecuencia, su incumplimiento derive en una sanción exigible por los órganos de justicia administrativa. En sentido formal, la atribución de mandato de las políticas públicas de igualdad existe, al igual que las posibilidades de sancionar a las personas servidoras públicas que por acción u omisión no cumplan con las

⁸⁷ De acuerdo con la Secretaría de la Función Pública (2011), las dependencias y entidades elaborarán un Libro Blanco cuando consideren necesario dejar constancia documental del desarrollo de programas o proyectos de gobierno, así como de otros asuntos que se estimen relevantes y lo autorice su titular, previa opinión de la Secretaría. A fecha de esta tesis, junio de 2023, se ha anunciado que los Libros blancos van a ser sustituidos por “memorias documentales” aunque la información es aún escasa.

⁸⁸ No solo es el caso del Proigualdad, sino también del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024.

responsabilidades públicas que les fueron conferidas. Sin embargo, las políticas públicas de igualdad no tienen elementos normativos que aseguren de forma eficiente y directa su cumplimiento, ya que el proceso para fincar responsabilidades administrativas por incumplimiento en las funciones –cuando estas no consideran presupuesto o configuran un daño patrimonial al Estado– sería, además de excepcional, arduo y complejo. Con ello no quiero decir que sea necesario cambiar a una estrategia punitiva sobre las políticas públicas, ya que, considero, el centro del cumplimiento de las leyes en materia de igualdad no radica ni en el castigo o la sanción, sino en su utilidad para generar una gobernanza democrática centrada en el cierre de las brechas de desigualdad y el cumplimiento de los derechos humanos.

En este orden de ideas sostengo que la fuerza coercitiva de las políticas públicas debe depositarse en primer lugar en la existencia de políticas de Estado, capaces de trascender lo sexenal y sobre todo lo electoral, y en la generación de mecanismos de evaluación oportunos, periódicos, progresivos y metodológicamente sólidos que puedan producir recomendaciones puntuales y vinculantes para ser incorporadas en el diseño de los programas de igualdad subsecuentes. Esta fuerza coercitiva debe trascender a las personas y radicarse en las políticas. Actualmente, no existe un marco normativo que obligue a considerar avances o reconocer buenas prácticas para construir políticas de igualdad progresivas y de continuidad. Como decía más arriba, las personas responsables de la ejecución e implementación de dichas políticas o instrumentos, tampoco están obligadas a dejar constancia de los avances sustantivos, de sus logros, de sus fracasos y mucho menos, de los errores. El reporte que se deja, como parte de la maquinaria institucional, es un acta de entrega que permite un rastreo somero, no a profundidad, de lo que la persona hizo durante su labor y de lo que deja pendiente. Se trata, en el mejor de los casos, de reportes de desempeño y financieros que de poco sirven a sus sucesores.

5.3. Otros hallazgos

Si la igualdad sustantiva es aún un anhelo del feminismo, hay que reconocer que la construcción de una sociedad igualitaria, incluyente y justa para mujeres y niñas encuentra enormes dificultades para su logro. En 25 años de la institucionalización de la perspectiva de género en el país, aunque no puede negarse avance, los logros sustantivos son más que insuficientes en cuestiones prioritarias tales como la reducción de la violencia, crecimiento de la autonomía económica y del trabajo remunerado y de calidad.⁸⁹ Estas son problemáticas decisivas cuya resolución está pendiente. Asuntos como la paridad electoral de género han producido un salto sustantivo e innegable, pero al mismo tiempo el rezago educativo de las mujeres mayores de 15 años no ha dejado de crecer (antes de 2020 con la pandemia de COVID 19 ya se ubicaba en un 6.7% más que los hombres [Coneval, 2021]). A nivel nacional, 15 mujeres de cada 100, de 15 años y más, no saben leer y entre 2018 y 2020 el componente de la población de 3 a 21 años que no asiste a la escuela y no cuenta con educación obligatoria, tuvo un incremento de 1.1 puntos porcentuales, al pasar de 15.6% a 16.7% (Coneval, 2021). El embarazo infantil y adolescente sigue siendo un problema de política pública (ENAPEA, 2020) además del impacto que tiene en la vida y en los proyectos de futuro de las adolescentes. Al respecto, en 2020, se registraron aproximadamente 236,000 nacimientos de madres entre 10 y 19 años, lo cual representa el 14.5% del total de nacimientos en el año. La tasa específica de fecundidad adolescente (TEFA) del país en 2020 permanecía en un nivel alto de 68.53 nacimientos por cada mil adolescentes de 15 a 19 años, en comparación con 38 en Chile, 55 en Brasil y el promedio mundial de 41. Los estados con mayor TEFA en México son Coahuila (94.3), Chiapas (84.85) y Nayarit (79.48) (ENAPEA, 2020). El reconocimiento pleno de los derechos sexuales y reproductivos en todo el país, particularmente en lo que refiere al derecho a la interrupción libre del embarazo, persiste con grandes carencias, algunos avances legislativos son un rayo de esperanza (la Interrupción Legal del Embarazo -a junio de 2023- está

⁸⁹ Uso aquí este término en reemplazo de “trabajo decente” empleado por la OIT que en español tiene acepciones que se prestan a confusión por la doble moral sexual.

aprobada en diez estados, y en la Ciudad de México lleva operando libre y gratuitamente desde 2007). Todo esto sin mencionar que al menos diez mujeres son asesinadas en el país diariamente según datos actualizados del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2022) entre enero y octubre de 2022.⁹⁰

5.3.1. Obstáculos subjetivos: entre las dinámicas gubernamentales y las dinámicas subjetivas

Una de las preguntas clave de esta investigación es, si es posible cambiar la dinámica gubernamental de interpretación de la política pública de género, dado que el peso principal de la expectativa de transformación se ha instalado en la existencia (o no) de la institucionalización de la perspectiva de género. Mi tesis es que ese no es el problema. México ha llegado a un alto grado de institucionalización de la perspectiva de género: las dos décadas que nos anteceden no han dejado de producir cambios y reformas para ajustar más y más el margen de no cumplimiento del mandato legal, y para incrementar su fuerza. Sin embargo, cuando se revisan los datos de las brechas de desigualdad en el año 2000 –o incluso en 1995 (ONU, 1995)– podemos observar con claridad que las políticas públicas, las leyes, las normas, las reformas constitucionales, en muchos casos ineludiblemente feministas, no han sido suficientes para resolver los problemas estructurales y alcanzar, a dos décadas del inicio formal de las políticas públicas con perspectiva de género, avances sustantivos en bienestar, igualdad y paz para las mujeres.

Entonces, ¿qué nos detiene, cuál es el obstáculo?

Como dije desde el inicio, el perfil profesional y las habilidades políticas de la cabeza del Inmujeres, y con ella, la del equipo directivo, son fundamentales a la hora de convencer y persuadir a buena parte del Ejecutivo y al funcionariado con el

⁹⁰ En este análisis se separan las cifras de feminicidio y las de homicidio doloso y culposo de mujeres, sin embargo, he considerado útil ofrecer el dato con la cifra total: 3172 víctimas de homicidio culposo; 2378 por homicidio doloso y 777 por feminicidio, lo que suma 6,327 mujeres asesinadas por día.

que trabajan día a día, de la necesidad de incluir a las mujeres y a las niñas en el centro de sus programas sectoriales. Cada reunión con los y las titulares de las dependencias, cada sesión de trabajo se convierte en un espacio de persuasión y seducción conceptual y estratégica que, paso a paso, abre las mentes hacia la idea, cierta sin duda, de que todas las políticas públicas son mejores si son incluyentes, que habrá más y mejor crecimiento si se incorpora a las mujeres, y que la calidad de la democracia y por ende el bienestar del país depende también de este principio. Insistir en esto, a solas, ha sido la historia del Inmujeres. Hacer que esto lo piensen los otros agentes de la política, es una posibilidad de cambio. Como señalaba en el capítulo anterior, frente a la indiferencia o la omisión, la herramienta de la persuasión, el “gota a gota” de las razones y de las ventajas, es una de las pocas opciones que quedan. Lo demás, seguir apostando a los cambios normativos, no destruirá “la casa del amo”, como bien decía Audre Lorde (2018).

No cabe duda de que el instrumento de la política pública con perspectiva de género llamado “gender mainstreaming” o “transversalización de la perspectiva de género”, y que he tratado de explicar en el primer capítulo de esta investigación, es una herramienta compleja porque requiere estudio, conocimiento del contexto, construcción y lectura de las alianzas, capacitación, sensibilización y conocimiento de las buenas prácticas que han tenido lugar en diferentes países del mundo, especialmente Europa. Esta herramienta puede implementarse con diferentes grados de profundidad, privilegiando la perspectiva de corto o largo plazo o los intereses prácticos y estratégicos⁹¹ (Molyneux 1985; Moser 1991). En muchos casos, incluir a las mujeres y niñas en el diseño de programas no es sinónimo de perspectiva de género, y se está lejos de incorporar en el diseño de las políticas públicas el análisis de esos otros sistemas de opresión, dominación y exclusión que afectan y construyen las vidas materiales y subjetivas de las mujeres y niñas. Esta

⁹¹ El término Intereses de género fue inicialmente desarrollado por Maxine Molyneux (1985) como “los intereses que las mujeres -o los hombres, en su caso- pueden desarrollar en virtud de su ubicación social de acuerdo a sus atributos de género. Pueden ser estratégicos o prácticos: cada uno se origina de distinto modo y tiene diferentes implicaciones para la subjetividad de las mujeres.” Las primeras son aquellas que las mujeres tienen por desempeñar los roles de género tradicionalmente asignados -como madre, esposa y ama de casa- y los segundos surgen del análisis de las desigualdades de género.

interseccionalidad hace que la condición de género que pesa sobre las mujeres sea solo una parte sustantiva, pero no el todo (hooks, 2000).

La transversalización de la perspectiva de género, (hooks, 2000; Lombardo y Verloo 2009; Walby, 2005) no es una herramienta sencilla de implementar. Para llegar a ella, se deben ejecutar muchos pasos y procesos no solo técnicos sino principalmente políticos, que son imprescindibles tanto para implementarla como para lograr sus objetivos. El avance de la igualdad sustantiva requiere quebrar el modelo de política pública “de una sola vía” (pensar el problema público, definir el sujeto, crear, formular y diseñar la política pública, aplicar y evaluar) y construir un modelo holístico de diferentes niveles y órdenes de aplicación que, cada vez más, implique a los hombres, particularmente todo lo que se refiere a las prácticas de los mandatos de género de la masculinidad y sus efectos.

Este camino requiere voluntad política y no cualquier voluntad política, sino una que comprometa acciones, alianzas y recursos para acabar con la desigualdad estructural que asola las vidas de mujeres y niñas; voluntad política para cambiar la definición de problema público y cuestionar el tipo de sujeto que se piensa en el centro para definir cuando algo es o no un problema público (Ferreyra, 2022) y voluntad política para superar los vicios sexenales. Y esto es solo el inicio. Moverse del margen al centro como decía bell hooks (2000), no es solo un cambio de la retórica de la política o de la narrativa, sino de paradigma que implica una disposición. Es también un cambio en el orden subjetivo. Dejar de considerar la política hegemónica como universal y beneficiosa para todos (incluyendo tácitamente a las mujeres), así como dejar de pensar que las políticas públicas inclusivas son las acciones afirmativas.⁹² También implica, y eso tal vez sea lo más complicado, desmitificar la idea de que pueda existir una política dirigida a niñas y mujeres sin que exista, a su vez, una política espejo para niños y hombres. Este es un tema tabú para las feministas, ya que podría significar llevar al debate público la

⁹² Acciones o políticas específicas, afirmativas o positivas.

crítica sobre la pertinencia de una dependencia destinada solo a niñas y mujeres, y su transformación en una dependencia cuyo objetivo sea la igualdad de género.

Las acciones afirmativas para mujeres y niñas no detonan transformaciones de amplio calado, dado principalmente a que ocupan un espacio no central de la política (no la “corriente principal”), y por lo tanto su efecto nunca podrá ser estructural. Y aunque podrían ser calificadas como “acciones para el margen desde el margen”, deben ser valoradas en su impacto dado que logran impulsar, por ejemplo, programas⁹³ puntuales de empleo para las mujeres, programas de autonomía económica y de salud, de reconocimiento de derechos, de prevención y atención a la violencia sufrida por mujeres y niñas. Sin duda, esto mejora el deficiente acceso a oportunidades y las desiguales condiciones de vida respecto de los hombres. Sin embargo, la suma de muchas acciones afirmativas nunca logra el efecto de transformación que requiere el orden de género para desatar los nudos históricos de desigualdad, discriminación e injusticia.

De los tres elementos que constituyeron la Plataforma de acción de Beijing (1995): 1) autonomía e igualdad de las mujeres, 2) integración de la perspectiva de género en el diseño de las acciones implementadas en todos los ámbitos sociales, económicos, políticos y culturales, y 3) la toma en consideración de la dimensión – perspectiva– de género en el análisis de los problemas sociales y en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas y programas, los dos últimos se llevarían, en el caso mexicano, los siguientes 20 años de política pública en materia de igualdad.⁹⁴ Cuando se analiza la evolución de los indicadores de igualdad (ver gráficos del 1 al 7) se observa que hay progreso evidente en casi todos. La pregunta obligada es, ¿este avance puede explicarse por la implementación de los tres y casi cuatro Programas de Igualdad implementados entre el año 2001 y el año 2023? ¿o se debe a la implementación exitosa (en términos de reducción de brechas de

⁹³ Progresas (1997), Oportunidades (2002), Prospera (2014), por ejemplo.

⁹⁴ This requires the establishment of gender equality machinery in all governmental departments, the practice of gender impact assessment of policies and programs, the gender training of public administration personnel, and the involvement of civil society and gender experts in the policymaking process.” (Lombardo, 2016:1).

género) de programas sociales específicos para el avance de las mujeres? Esta pregunta es clave en mi investigación por las contradicciones o paradojas que, en el ámbito del avance concreto del bienestar de las mujeres, surgen a la hora de analizar los efectos de los programas nacionales de igualdad frente a los programas específicos que se desarrollaron entre 2001 y 2018.

Si en un principio este capítulo tenía como objetivo mostrar las principales áreas de oportunidad que tiene aquello que la Ley de General de Igualdad llama Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PNIMH), el análisis que arrojan ciertos indicadores clave deja ver el alto impacto que han tenido otras políticas que, sin ser parte de la PNIMH ni haber sido definidos por esta, han tenido un efecto directo y concreto en las brechas de desigualdad y que han llamado la atención sobre los múltiples problemas públicos en cuya raíz está en el orden de género.

De esta forma, es mi propósito poner en evidencia que, si bien la Política Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres tiene un mandato claro y establecido, no puede limitarse a lo estipulado en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres ya que de *facto* es también la suma de programas y políticas dotadas de presupuesto particular y regulaciones operativas (Reglas de Operación o Lineamientos de ejecución) que ofrecen mayores y mejores probabilidades que el propio Programa Nacional de Igualdad para cumplir sus objetivos específicos y, en consecuencia, atender el problema público al cual están dirigidos.

En este sentido, ¿podría esperarse un cambio real en la igualdad entre mujeres y hombres sin políticas específicas para mujeres y niñas, pero también para los hombres, especialmente en aquellos temas relacionados con su condición de género? Aunque no es materia de esta investigación, quiero consignar que desde hace varios años es interés de Inmujeres trabajar sobre las masculinidades y sus efectos tanto en la división sexual de trabajo (distribución de la carga de cuidados), como en los efectos devastadores que el orden de género y, por ende, esta idea de la masculinidad encapsulada alrededor del ejercicio de la violencia, tiene para los

hombres mismos, sus decisiones y proyectos de vida, sobre sus prácticas y dinámicas de relación con niñas y mujeres y toda aquella parte de la población que no es “suficientemente masculina”. La propia resistencia del movimiento feminista –no solo en México– retrasó durante años los esfuerzos que podrían haberse realizado para transformar una cultura basada no solo en la opresión de la hegemonía masculina sino también en la idea victimizada de la histórica subordinación femenina. Dedicar presupuesto y personal al diseño de campañas de comunicación y programas dirigidos a cuestionar el mandato de la masculinidad y los efectos que tiene el hecho de ejercer violencia de manera legitimada por el orden de género, así como trabajar en la agencia⁹⁵ de las mujeres y su desapego del lugar de víctimas ancestrales, han sido dos estrategias mal vistas por algunos sectores del movimiento feminista, los cuales han considerado siempre un dispendio y una injusticia utilizar recursos ‘que tanto esfuerzo nos ha costado a las mujeres’, para resolver “los problemas de los hombres” y no han encontrado beneficios en dejar de tratar a las mujeres desde un lugar de víctimas de la masculinidad hegemónica. Estos temas han sido históricamente puntos ciegos de las políticas institucionales de igualdad.

5.3.2. Obstáculos políticos: relaciones entre agentes de la política pública

Las relaciones entre los y las agentes de la política pública están marcadas, en primer lugar, por las jerarquías señaladas en función de su estatus en el organigrama de la Función Pública. Las personas que son pares hablan entre ellas, negocian entre ellas y toman decisiones; también instruyen e indican lo que tienen que hacer quienes están por debajo de su nivel. Este orden, sencillo y muy claro, traspasa las Secretarías y las dependencias, lo que hace que una persona que es Directora pueda vincularse sin problema (escribirle, llamarle, solicitarle información directamente) a cualquier otra persona en ese mismo nivel en toda la administración pública, incluida la administración estatal. Por otro lado, todas las personas

⁹⁵ Giddens (1984) afirma que la agencia “se refiere no a las intenciones que las personas tienen al actuar, sino a la capacidad de las mismas de poder actuar en primer lugar. La agencia está relacionada con los acontecimientos de los cuales un individuo es el autor en el sentido en que este pudo, en cualquier momento de la acción, haber obrado de manera diferente.”

“tomadoras de decisiones” tienen en mayor o en menor medida la instrucción (no solo señalada en el Plan Nacional de Desarrollo, sino por el propio presidente ya sea a través de decretos, circulares de la SFP, publicaciones propias, o en el caso de AMLO, “las Mañaneras”) de cómo y en qué gastar (y no gastar) el presupuesto público. Todo eso va incidiendo en el día a día de la construcción de la agenda, y en el caso de la agenda de género, este tema toma una especial relevancia y dificultades. Como decía anteriormente, la voluntad política es prioritaria en este sentido, y si no es explícitamente progresista en materia de género desde el más alto nivel, lo que queda es mover voluntades que tienen poder medio, y que a la hora de las grandes decisiones podrían estar ahí no solo para apoyar, sino para hacer avanzar la agenda. Esto se mueve a través de alianzas y es una de las tareas que lleva más esfuerzo y tiempo.

La estrategia del *gender mainstreaming* (GM) requiere colocar la visión de género en el centro y en todos los momentos y fases de la política pública. Esta visión de género no se reduce a pensar la política en beneficio de las mujeres sino en un cuestionamiento crítico de lo social como resultado del orden de género en donde lo masculino y lo femenino se relacionan y alimentan construyendo el sistema que conocemos, permitiendo la producción y reproducción de las desigualdades entre hombres y mujeres.

Todos los manuales que explican cómo poner en marcha la transversalización de género, diseñan instrumentos, *check lists* de preguntas, herramientas tales como “evaluaciones con impacto de género”, “presupuestos de género”, etcétera, sin embargo, para que todo esto pueda producir avances concretos, es decir, traducirse en decisiones, cambios, y lo que es más importante, en el cierre de brechas de desigualdad, cada persona tomadora de decisiones debe incorporar los principios de igualdad en su manera de pensar esa parte del todo que les toca. Al estudiar la estrategia del GM se puede pensar, erróneamente, que lo que se debe hacer como feministas es traer a los ejecutores de las políticas, a quienes toman las grandes decisiones (secretaría de Hacienda, de Trabajo, de Bienestar, SNDIF,

Salud, IMSS, por dar unos ejemplos) al terreno de la perspectiva de género y que en ese espacio se producirá el encuentro, y la posibilidad de que esa llamada a poner el género en la “corriente principal”, sea una realidad. Sin embargo, nada más lejos de lo que sucede. La única estrategia que funciona para tener una agenda común –y no una serie de contemplaciones/favores que las instituciones tendrían en beneficio del Inmujeres– es construir un espacio compartido, una agenda común en la cual todas las instituciones o dependencias implicadas ganen algo. Encontrar eso que el otro puede ganar con la “agenda común”, es resultado de saber de la materia, de estrategia y de visión política. Esa agenda exige conocimientos sustantivos (el qué), dedicación (el tiempo) y habilidades de negociación (los cómo), además de la disposición emocional que aquí sólo esbozo.

5.3.3. Obstáculos estructurales: andamiaje para la igualdad de género

Como ya he ido señalando, México tiene una de las bases normativas y regulatorias más ricas de la región, fruto tanto de la ratificación de acuerdos internacionales, como de la lucha del movimiento feminista y por los derechos humanos. Tiene además un Congreso con un número creciente de mujeres (muchas de ellas feministas) resultado de las reformas de 2014 y 2019, que ha sido receptivo a las demandas sociales y ha considerado como prioritario, en su momento, aprobar ciertas iniciativas legislativas que despuntaron por su avanzado calado normativo y conceptual (algunos ejemplos son: Ley General de Igualdad de Género, Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia, Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, y la Reforma de #Paridad en todo).

En el trasfondo de todo y dando soporte institucional al objetivo de avanzar en la promoción de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, se encuentra lo establecido en la Ley de Planeación sobre la perspectiva de género en todos los planes y programas sectoriales; en la Ley federal de Presupuestos y Responsabilidades Hacendarias, en donde se establece, entre otros avances en materia de igualdad, la irreductibilidad e intrasferibilidad de los presupuestos

etiquetados del Anexo 13; y también la Ley General de Igualdad con su enunciación de la Política Nacional de Igualdad detallada con sus campos e instrumentos.

En nuestra cultura política, las leyes intentan blindar, consolidar, dar continuidad y facilitar la exigibilidad de aquello que comienza como anhelos de libertad, de igualdad, de desarrollo, de justicia y de paz, y acaba sellándose sea en el *corpus* normativo o en la Constitución misma, con la loable idea de no perder los avances conseguidos y de evitarle a las generaciones futuras el paso por los mismos obstáculos, así como la pérdida de tiempo que significaría tener que empezar cada vez. Consolidar a través de la institucionalización es un recorrido que empieza en México en los años 90 del siglo pasado y que abarcó muchos aspectos de la vida política y ciudadana, especialmente dirigidos a mejorar la calidad de la convivencia democrática.

La Política Nacional de Igualdad y en ella, el Programa Nacional de Igualdad y el Sistema Nacional de Igualdad encargado de su articulación, constituyen la punta del iceberg de toda la estructura legal de la cual se dota el Estado mexicano para proteger los derechos de mujeres y niñas, y promover los avances en materia de igualdad sustantiva. Sin embargo, como ya hemos podido analizar, nada de esto será suficiente sin un profundo cambio cultural que modifique no solo las convicciones sociales marcadas por el orden de género que sostienen y reproducen la subordinación femenina y la dominación masculina, sino también, la transformación de las dinámicas, prácticas y formas en que esta política de igualdad es diseñada e implementada día a día por personas que forman la administración pública en sus tres órdenes de gobierno: federal, estatal y local, y cuya subjetividad juega un papel en la dinámica política y laboral.

A toda esta rigidez estructural se suma la falta de políticas a largo plazo sobre temas estratégicos, fruto de acuerdos y consensos en los que participen la sociedad civil, el Estado y los partidos políticos capaces de trascender los ritmos sexenales; la sobre-actuación de las nuevas administraciones en el afán de demostrar que “todo

tiempo pasado fue peor”; la no existencia de evaluaciones que contemplen los errores, las propuestas y las recomendaciones, más allá de las políticas partidistas, poniendo como núcleo esa vocación por la política de la que hablaba Weber (2017 [1919]) en temas tan acuciantes como la violencia contra las mujeres, el acceso a la justicia, la igualdad, la democracia y el estado de derecho, por nombrar algunos. Aquí podrían tener lugar los llamados Pactos de Estado.

Al respecto, el Gobierno de España (2017), experimentado en los llamados Pactos de Estado en materia de terrorismo o de violencia de género, los define como la “denominación que se da a los pactos entre partidos políticos de tendencias opuestas para enmarcar la acción del Estado a largo plazo en asuntos de trascendencia, sin importar qué partido ocupe el gobierno en cada momento”. Y continúa: “Se suele hacer a través del consenso de la mayoría de las fuerzas políticas del arco parlamentario. En España destacan los Pactos de la Moncloa en 1977, el Pacto de Toledo sobre el sistema de pensiones público en 1995, o el Pacto por las Libertades y contra el Terrorismo en el año 2000. El Pacto de Estado contra la Violencia de Género de 2017, que incluye medidas en todos los ámbitos, fue el resultado de intensas negociaciones parlamentarias en los grupos de trabajo constituidos en la subcomisión parlamentaria en el Congreso de los Diputados y en la Comisión de Igualdad el Senado.”

De esta manera queda establecido un modelo de gobernabilidad que puede, si no propiciar, al menos evitar que gobierno tras gobierno se empeñen en deshacer los avances anteriores. Pero esto, sin duda, requiere de una madurez no sólo del conjunto del arco político sino también de la ciudadanía interesada e implicada en sostener ciertas políticas.

La evaluación del impacto de la Política Nacional de Igualdad no está contemplada en la Ley General de Igualdad. La observancia que lleva a cabo la Comisión Nacional de Derechos Humanos está limitada exactamente a eso, una observancia, pero no está pensada, ni es esa su atribución, para hacer un análisis crítico de los logros y

alcances o fracasos. La Auditoría Superior de la Federación como ya mencioné, puede ocuparse de realizar sus evaluaciones de desempeño y sugerir cambios, casi todos muy pertinentes, que son de obligado cumplimiento en el caso de Inmujeres, pero no así cuando las recomendaciones implican cambios de mayor calado, por ejemplo, en el ámbito de competencias del Poder Legislativo. En la opinión de la Auditoría Superior de la Federación (2020):

“(…) de 2007 a 2017 la política pública de igualdad de género tuvo una limitada contribución en la atención del problema de la desigualdad entre mujeres y hombres debido a que las deficiencias en el diseño no permitieron implantar en su totalidad el Proigualdad, ni el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”.

Inmujeres, como ya hemos visto a lo largo de este estudio, no tiene la fuerza para coordinar políticas públicas transversales, por lo que necesita mayores capacidades de gobernanza, así como facilidades institucionales para la coordinación transversal de los programas. Otro problema de dimensión estructural es la escasa participación que tiene Inmujeres en las formulaciones de las propuestas para la asignación presupuestaria en materia de igualdad contenida en el Anexo 13 (gasto etiquetado), lo que hace que una gran parte del presupuesto que se coloca en este anexo tenga una utilidad o un impacto relativo, y más bien bajo, en el avance de la igualdad. Según el Índice Global de Desigualdad (World Economic Forum, 2022), en 2022, México se ubicó en el lugar 31 a nivel global, de un total de 146 países, con 76.4 puntos de 100, y ocupó la cuarta posición en la región de América Latina y el Caribe (ALC), lo que implica un camino muy largo aun, hacia una sociedad más igualitaria.

Para cerrar este capítulo, sería pertinente mencionar que el hecho de circunscribir o limitar tanto la noción de género a las mujeres, como la igualdad, a un propósito que solo nos concierne a las mujeres, va quitando incentivos emocionales y subjetivos al trabajo que hombres y mujeres deberían hacer desde todos los niveles del Estado por subvertir el orden de género y sus sistemas de clasificaciones, coerciones y violencias. Las mujeres y niñas no son las únicas afectadas por el sistema

sexo/género. Los hombres y los niños lo son en diferente manera, pero tienen sus vidas prefabricadas por los mandatos de la masculinidad, en igual medida que las mujeres por los mandatos de la feminidad. En este sentido, quizás sería momento de empezar a pensar en una Secretaría de Igualdad de Género que oriente sus objetivos hacia una política pública que atienda con urgencia los problemas que el sistema sexo-género, en estrecha alianza con el sistema capitalista en su fase financiera (Fraser, 2016), produce hoy en la vida de las mujeres y de los hombres.

Capítulo VI

Conclusiones

Homero, el poeta, hizo viajar a Ulises durante veinte años antes de volver a tocar su amada Ítaca, y veinte son los años que han pasado desde que se creó el Instituto Nacional de las Mujeres, primer mecanismo nacional de adelanto de las mujeres en México. Las contrariedades de Ulises, debidas en su mayoría a los juegos de los dioses, retrasan constantemente su regreso a Ítaca, pero nunca la quitan de su horizonte, de manera tal, que aun hoy, Ítaca sigue siendo, para muchas personas, un sinónimo de utopía. La lucha por la igualdad de acceso y oportunidades entre hombres y mujeres, la lucha por la conquista del derecho efectivo a la no discriminación y contra todas las formas de desigualdad y violencias que amenazan la vida de las mujeres y niñas de México, es una Ítaca para las feministas.

En el camino de estas dos décadas se han producido grandes avances y logros que no habríamos imaginado el siglo pasado. Principalmente, en institucionalización y gobernanza de género, normas y leyes, pero también en el posicionamiento de temas que hace dos décadas no eran considerados problemas de orden público: me refiero a la violencia contra las mujeres, los derechos sexuales y reproductivos, y sobre todo la división sexual del trabajo, la economía de los cuidados y la carga que esto provoca sobre el uso del tiempo y la vida de las mujeres y niñas. Estos asuntos que aquejan el día a día de las mujeres de México tienen impactos en la economía y crecimiento del país; impactos que son reportados año tras año en encuestas del Inegi que recaban datos sobre el crecimiento, la productividad, la calidad de vida, el empleo, la violencia en los hogares, el uso diferenciado del tiempo, la discriminación y muchos aspectos más que dan cuenta irrefutable de la inequidad y las brechas de género que impiden el acceso de las mujeres a una vida mejor.

Los avances formales que se han logrado en veinte años han colocado a México en un lugar destacado; sin embargo, salvo algunas excepciones como es el número de mujeres en el Congreso (“la paridad en acción”), la igualdad sustantiva es una Ítaca que, por momentos, no parece alcanzable, y menos en el contexto de desgarramiento del lazo social y la violencia brutal que se vive.

Por todo ello, cuestionarnos sobre lo andado e interrogarnos sobre las posibilidades reales de que, a este ritmo, seamos capaces de alcanzar ese horizonte igualitario, esa Ítaca feminista, resulta más que legítimo. Esta ha sido una de las principales preguntas que movieron esta investigación: ¿por qué, después de tanto esfuerzo institucional y social, la condición de vida de las mujeres no mejora tal y como debería? y ¿cuáles son los puntos ciegos de la política pública de género?

Lo primero sobre lo que quiero regresar, aunque lo he revisado a lo largo de esta tesis, es a la validez de la crítica a la estrategia del *gender mainstreaming*. Utilizo el término en inglés porque, contrariamente a su traducción al español, incluye los dos momentos de esta herramienta: la técnica (transversalización) y la política (la institucionalización). Por si sola, esta estrategia no es suficiente para combatir la discriminación por razón de género y sus efectos en la vida de mujeres y niñas, ni para cerrar, sustantivamente, las brechas de desigualdad.

Dejar a los mecanismos de adelanto de las mujeres (MAM) la responsabilidad práctica y simbólica de la lucha por la igualdad es persistir en un mandato que es imposible de cumplir. Por regla general, los MAM son institucionalmente débiles, jerárquicamente subordinados, escasamente dotados desde el punto de vista presupuestal; carecen de capital político suficiente para influir en las grandes decisiones de Estado y de gobierno y sólo en ocasiones muy excepcionales, como cuando su titular es cercana al Jefe del Ejecutivo (sea federal o estatal), podría aumentar su influencia; por lo tanto, una encomienda que afecta a más de la mitad de la población está en manos de organismos que no pueden, sin ayuda, lograr avances y sin embargo, se los hace responsables.

Si la transversalización de la perspectiva de género estaba pensada para fortalecer los MAM porque tendría la fuerza de colocar a todas las instituciones y dependencias del estado en posición de formular toda su política poniendo el género en el centro, ¿por qué, esa estrategia de distribuir la perspectiva de género, en lugar de hacernos más fuertes nos ha debilitado?

Varias son las razones. En primer lugar, privilegiar la formación, la comprensión y la capacitación en género ocupó, y sigue ocupando, una parte muy importante de los recursos etiquetados, como lo muestra el ejemplo de Semarnat “Anexo 13” (**Anexo 7**), que intentan instalar capacidades en las instituciones, pero sin lograrlo debido a la alta rotación del funcionariado. El uso de los recursos señalados a través del Anexo 13 (presupuesto etiquetado para igualdad) se asigna sin que Inmujeres opine o participe en la formulación de los proyectos que formarán parte de ese capítulo, por lo que cada institución pone ahí lo que cree que tiene “algo que ver” con las mujeres. Gracias a esta idea, en todo el país, y no solo en la administración pública central, el funcionariado (muchas personas parte de las Unidades de Género) se benefició de cursos y seminarios, diplomados, maestrías especializadas que, sin duda, mejoraron su *curriculum*⁹⁶ sin embargo, poco de eso quedó en las instituciones.

La rotación junto con la dificultad de anclar los conocimientos al propio acervo de las dependencias ha provocado un constante “vaciamiento” del capital de su conocimiento en materia de género. En segundo lugar, aunque no menos importante, el hecho de que Inmujeres sea el “órgano rector de la Política Nacional de Igualdad”, simbólicamente pone el peso de la responsabilidad de su avance en Inmujeres (léase “mujeres”), diluyendo las atribuciones y preocupaciones de las demás instituciones, además de que invisibiliza el problema de la masculinidad hegemónica, y en especial, de cómo el mandato de género de la masculinidad afecta a los hombres y les resta no solo responsabilidad sino toda posible

⁹⁶ Diagnóstico en materia de Igualdad entre mujeres y hombres para las Unidades para la igualdad de Género o áreas homólogas, realizado por el Inmujeres en colaboración con la SFP en 2020.

implicación y toma de consciencia sobre este tema, al tiempo que los carga de otras cuestiones y deberes.

Finalmente, como dijo esta institución auditora (ASF) en 2017: “Inmujeres carece de fuerza de mandato para coordinar políticas públicas transversales”. No es posible decirlo con mayor claridad.

En relación con el Proigualdad, su cumplimiento es un trabajo colectivo en el que inciden más de 300 dependencias de distinto rango, tamaño y tipo. Los seis objetivos y sus 267 acciones, el trabajo de seguimiento, coordinación e implementación se multiplica exponencialmente debido a que hay acciones de tipo *general*, de coordinación y *específicas*, y cada una supone un tejido de actores con diverso grado de compromiso y responsabilidad, además de su propia subjetividad, en la que con frecuencia se manifiesta la indiferencia. Todo esto se lleva a cabo y se supervisa a través de una plataforma digital de una involuntaria complejidad en la cual todas las entidades reportan sus avances una o dos veces al año.

El distanciamiento del cual hablé en el capítulo V lleva a que muchas de las casillas de los formularios sean contestadas de manera pasiva e indiferente (por ejemplo, si hay que reportar una acción sobre cambio cultural en temas de masculinidades, alguna institución puede escribir en la plataforma “mail enviado a coordinador de área”, dando formalmente por cumplida la tarea). Otros tantos, simplemente contestan poco y mal, apresurados por los plazos establecidos por Inmujeres que se cruzan sin querer con tantos otros plazos que también deben cumplir. Muchos otros avances, por cuestiones que escapan al control y al seguimiento de Inmujeres, no son reportados en sus fechas, tal vez porque quien debía hacerlo no estuvo presente o porque lo consideró fuera de sus atribuciones,⁹⁷ o debido a resistencias de orden subjetivo, dejando fuera de visibilidad acciones buenas y potentes.

⁹⁷ Una funcionaria de rango medio responsable de una UIG, me dijo en una llamada telefónica (enero 2023), respondiendo a mi pregunta de “¿por qué si hacen tanto, se refleja tan poco en la plataforma?”: “soy Directora, no capturista”, lo que deja ver que, para ella, interactuar con la “plataforma” se vive como una tarea de rango menor, por lo cual no le dedica su tiempo.

Nada de esto ayuda a reportar el avance sustantivo, que, aunque es desigual, existe. Las grandes políticas de acciones afirmativas se han ido dejando de lado en pos de los cambios transversales y de las necesidades estratégicas, base ideológica, estructural y normativa que soporta la existencia del Proigualdad. Y en un país como México de grandes carencias, la mejora en las condiciones de vida inmediatas de mujeres y niñas no se deja ver.

La propia diversidad de los intereses de las mujeres hace muy difícil atender en una sola política sus variadas necesidades, sean prácticas o estratégicas, considerando que, finalmente, todas las políticas han sido formuladas por personas que no dejan de estar sesgadas, entre otras cosas, por el lugar que tienen en el orden de género, sus trayectorias y ambiciones políticas, todas ellas atravesadas por su subjetividad. Y aunque muchas de estas políticas públicas no cuestionan la existencia de una asimetría de género en las oportunidades y en el acceso de los recursos y responsabilidades, tampoco llegan a desafiar las formas de subordinación y exclusión de las mujeres y mucho menos las formas negativas del mandato de género de la masculinidad.

Lo que se impone es preguntarnos si podemos agregar a la tradicional perspectiva de género una dimensión más feminista de la política que logre atender las raíces históricas, subjetivas y estructurales de la desigualdad. Saber si es posible, si acaso estamos a tiempo aun, de aumentar la intensidad y aplicar una mirada feminista que comprometa a las instituciones a disponer de más recursos para llegar más lejos con estrategias y modelos mucho más incluyentes e innovadores, con personal más comprometido y consciente.

Ganar, como diría Bourdieu, la lucha que se produce en el campo de la política, en este caso por la conquista de la norma, del presupuesto y de la narrativa, pero también sobre los *habitus* de las personas tomadoras de decisiones que mantienen el *status quo* de privilegios, en donde la hegemonía masculina es solo uno de ellos. Hay normatividad y legislación, pero el cambio sigue sin producirse porque la

voluntad política es escasa y porque, cuando la hay, el funcionariado, tanto de niveles medios como altos, sigue haciendo una lectura mínima de sus responsabilidades (“de 9:00am a 5:00pm” como dice Jannet Halley), inmovilizando el cambio, manteniendo las políticas de igualdad y de género al margen. Si lo social es una fuente de energía psíquica para el sujeto, la indiferencia (Giraud 2008:111) es la descalificación de lo social como tal, porque la indiferencia, por muy contradictorio que parezca, es un obstáculo para el reconocimiento de los otros y por lo tanto de sí mismo; “sin embargo, existe”, concluye Giraud. La indiferencia no es un comportamiento de efecto anodino, y en ciertos contextos históricos, sociales y culturales, es considerada como un obstáculo para el ejercicio de la ciudadanía.

“La indiferencia forma así parte del aprendizaje de la vida profesional, al punto de que puede articularse con el aprendizaje de la rutina (...). La indiferencia podría llegar a ser potencialmente peligrosa en la medida en que se trata de una capacidad de ignorancia cuyos efectos son la anestesia y el embotamiento progresivos (...). Transforma profundamente su subjetividad” (Giraud, 2008:208).

Además, no podemos olvidar, como dice Bourdieu (2015: 236), que ese funcionario/a no es un individuo biológico que entra en contacto con una institución, “sino una institución social que entra en contacto con otra institución social”.⁹⁸

La cuestión que aparece aquí es cómo todos estos aspectos (indiferencia, omisión, enajenación, compromiso, pasión, etc.) pueden contribuir, como dice Javier Auyero (2021), a desafiar o perpetuar la dominación del Estado. Auyero estudia las prácticas relacionales que vinculan el funcionamiento cotidiano del Estado con la vida de los subordinados, y concretamente a las personas que llama “pacientes del Estado”. Este sociólogo ha analizado la espera (de los usuarios/as de los recursos y beneficios del Estado) como procesos y relaciones cargados de poder (p.56) y dice:

⁹⁸ La traducción es mía: “D’une certaine façon, quand un agent social quelconque entre en relation avec du social (...) ce n’est pas un individu biologique qui entre en relation avec une institution sociale, c’est une institution sociale qui entre en relation avec une autre institution sociale.”

“La interacción con el Estado tiene sus propias calles de sentido único, sus propias señales de dirección prohibida, cosas que se dicen y cosas que no se dicen, cosas que se evitan hacer y obligaciones y castigos que [...] pueden ser literales o figurados. En conjunto constituyen un orden, llamémoslo el orden de la dominación política, que salvo pocas excepciones parece firmemente establecido” (Auyero, 2021: 88).

Aunque Auyero lo concluye en relación con experiencias concretas de la vida cotidiana de personas beneficiarias directas de servicios del Estado, nos sirve para explicar cómo el funcionamiento deficiente o discrecional de las políticas públicas en manos de funcionarios también cumple una función que tiene que ver con la reproducción de la dominación. Un mensaje que, en síntesis, construye la idea generalizada de que las instituciones se colocan intencionalmente demasiado lejos de la ciudadanía y no mejoran su vida.

Mi lugar en el campo, en este espacio acotado de la política pública, como latinoamericana, feminista, académica y funcionaria, me permite una doble o triple perspectiva que lejos de reducir la mirada, me da más amplitud. La metodología de la objetivación participante de Pierre Bourdieu da contención a mis movimientos como analista y, en lugar de ver debilidad en mi posición en el campo dada mi doble implicación en él, la fortalece. Formar parte del proceso cuyo análisis crítico estoy realizando me ha permitido detectar mis percepciones subjetivas, pero también sobre los actos, dichos y prácticas de los y las colegas funcionarias, políticas y feministas con quienes he compartido debates, discusiones, desencuentros, momentos de elaboración, de trabajo de campo, y por supuesto, de frustración y de regocijo. Todo lo que he sido capaz de captar y analizar sobre lo sucedido entre quienes participamos en estos más de cuatro años de construcción de la política pública de igualdad (2019-2023) ha sido vertido en este trabajo.

La política pública de igualdad, además de presentar las dificultades metodológicas de elaboración de toda política pública (qué, por qué, para quienes), tiene el añadido de las disputas propias del feminismo: son ríos subterráneos movidos por fuerzas

que no siempre saltan a la vista. Estas contradicciones en el seno de los feminismos han aumentado conforme el espectro de la vida política mexicana se hace más y más complejo, sobre todo con la aparición de nuevos reclamos de las luchas identitarias. Estas nuevas luchas atraviesan y suman las históricas reivindicaciones del movimiento feminista. Las formas institucionales del activismo feminista no siempre son reconocidas y mucho menos legitimadas como tales, y las exigencias hacia este, por su supuesta cercanía con el poder por parte de una parte del movimiento, no facilita ni el diálogo entre compañeras de distintas tendencias ni la construcción de una agenda compartida.

El llamado feminismo de la gobernanza o feminismo de Estado acaba condenado a una honorable práctica de la *realpolitik*, todo con el objeto de lograr los mejores avances, las mejores decisiones posibles, negociando constantemente bajo la presión, tanto de quienes desde el territorio menosprecian aquello que se hace en el escritorio, como de quienes desde el escritorio no velan por incorporar otras voces y otros cuerpos a la agenda pública.

Y vemos repetirse, demasiadas veces, lo importantes que son las personas por encima de sus instituciones, y cómo, en el caso del Inmujeres, una presidenta de trayectoria y formación feminista puede transformar la política, dar espacio al equipo de dirección para ir más allá de la “perspectiva de género”, y poder construir de manera colectiva una política pública (el Proigualdad) concebida como parte de una ética del ejercicio público desde una perspectiva feminista, empapada por el reconocimiento de la singularidad y legitimidad de las voces de las mujeres que escuchamos durante meses, en todo el país, para construir y elaborar ese programa.

En este momento es relevante traer aquí otra pregunta: ¿qué hace el Estado con esas voces que vienen de abajo?, ¿existen formas de mantener su eco y consistencia, su trazo y su huella? Siguiendo a Moore (1991), comprender nuestra posición en el campo implica que siempre se ha de explicar cuál es la política

feminista de una. Esa sería una manera de garantizar, en la medida de lo posible, cierta humildad en el propósito del acercamiento hacia el centro de las mujeres más alejadas y más al margen.

Ser capaces de poner nombre, apellido y origen (en el sentido de su localización) a las propuestas y haber mantenido en la sistematización una política de no apropiación de sus ideas ni de sus palabras y no extractivista, como una convicción feminista que tiene que ver con la demanda de transparencia, la representación, el consentimiento, la autodeterminación, el respeto, y la no invisibilización de los cuerpos y de sus historias precarias. “Es la primera vez que me invitan a hablar de mí” o “nunca había recibido una carta a mi nombre”, son solo algunos de esos llamados silenciosos que nos obligan, feminismo mediante, a pelear para hacer de esto una nueva costumbre de la política pública, y no una cualidad producto de una circunstancia azarosa.

Sin embargo, dicho programa no podría funcionar solo con lo que habíamos escuchado y sistematizado. Para cumplir con lo mandado y con la convicción y obligación de hacer un programa que fuera un equilibrio entre el deber y el ser, los “ideales” y los “posibles”, había que hacerles dialogar con las instituciones, con sus programas sectoriales y con sus presupuestos, en el contexto de una escasa comprensión de su rol en el espectro de la política pública con perspectiva de género. Y también con sus resistencias y una pretendida distancia objetivante, como si los agentes (en el sentido bourdesiano) fueran realmente capaces de tal disposición.

A todo esto, debemos agregar las dificultades prácticas y teóricas para definir a ese sujeto de la política pública que son las “mujeres”; sujeto diverso que debe ser accesible metodológicamente, al tiempo que se aleja de cualquier simplificación o intento de homogeneización. No hay en la legislación, ni en la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres, ni por supuesto en la CPEUM, ninguna referencia explícita a quién es ese sujeto de la política llamado “hombre” o llamado

“mujer”, por lo cual se da por sentado que es la comúnmente aceptada división biológica binaria. Y tampoco en la justificación de las políticas públicas específicamente dirigidas a mujeres queda claro qué es eso que llamamos “mujer”, y por qué son ellas (¿quiénes son ellas?) las sujetas de dicha política y mucho menos, de qué mujeres hablamos, sobre todo aplicando una lectura interseccional que nos permita reconocer que “las mujeres” no son un sujeto único y que el género y esos otros sistemas de dominación con los que lidian, les suman dificultades y particularidades a sus condiciones de vida, marcando las diferencias al interior de ese supuesto (Crenshaw, 1990; Golubov, 2016).

El esfuerzo tuvo sus frutos porque logramos el reconocimiento de un sujeto mujer situado y no universal, tal y como lo menciona el PROIGUALDAD 2020-2024 (Inmujeres, 2020c:15):

“Se reconoce además que si bien todas las mujeres, de alguna manera, enfrentan limitaciones, brechas y discriminación por el sólo hecho de ser mujeres, algunas tienen mayores restricciones derivadas de factores de exclusión, desventaja social o discriminación, como la edad, etnicidad, condición de discapacidad, lugar de residencia, pobreza, entre otros. Atendiendo a ello, el PROIGUALDAD además de elaborarse bajo la perspectiva de género y de derechos humanos, incorpora los enfoques interseccional y multicultural”.

Sin embargo, lo cierto es que, a casi cuatro años de su publicación, avanzar en el logro de las metas del Programa Nacional de Igualdad, y de su aplicación, se ha convertido en una tarea por momentos digna de Sísifo, que sube una roca hasta la cima al tiempo que está destinada a rodar montaña abajo una y otra vez, volviendo frustrante y moralmente agotadora su labor. Por ello, para sostener el avance no alcanza con el “*género de 9 a 5*”. Se necesitan la emoción, la convicción y la vocación.

Para enfrentar este análisis de los 20 años de las políticas públicas de igualdad, desde el punto de vista de los logros objetivos, pero también desde una perspectiva que pusiera de relieve las implicaciones subjetivas presentes en los avances y en los retrocesos, utilicé mi propio bagaje personal y teórico de activista, académica y funcionaria. Mi estrategia metodológica fue, como ya expliqué con anterioridad, sumergirme en la metodología de la objetivación participante (Bourdieu 2003), haciendo de mí, de mi quehacer como funcionaria, pero también de mi trayectoria y razones personales, políticas y académicas, un objeto de mi propia reflexión y análisis crítico.

En este sentido, puedo agregar que una prematura formación de izquierda, una práctica militante atípica (debido entre otras cosas a mi condición de extranjera que vivió en Bélgica, España y ahora en México, habiendo obtenido la nacionalidad mexicana en junio de 2023) y la mucha observación y análisis que he podido hacer con el pasar de los años, sobre la deriva de los movimientos de izquierda marxista leninista en Argentina (ofrecidos ante mí, a través de mi familia), y sobre la experiencia del feminismo de Estado en España, impactaron en mi crecimiento personal y en mi desarrollo político. Sumado a esto, las vivencias de la represión militar en mi país de origen y las consecuencias trágicas que de esto resultaron, incluido el exilio, más las vivencias recogidas con el trabajo y activismo en organizaciones feministas y estatales en España (1995-2014), son parte de la construcción del equipaje emocional que porto, de la mirada política y de una sensibilidad crítica, aprendida con el cuerpo, contra los fundamentalismos y utopías desmedidas bajo las cuales, verifiqué, se esconden sólidos tejidos que mezclan retóricas de “mundo nuevo” bajo patrones conservadores y patriarcales.

He comprobado, pero esta vez con estudio y más de 30 años participando y trabajando, que es necesario activar esta mirada crítica a nuestros itinerarios políticos, activistas e institucionales, para poder asegurarnos caminos más realistas y con menos frustraciones o derrotas.

De 1978 a 1982 estudié en la UNAM la licenciatura en Historia, después de lo cual interrumpí mi formación académica. Mi regreso a México en 2013 favoreció mi reinserción en la academia. Entre 2014 y 2016 estudié, para mi maestría, a tres organizaciones feministas de México con el objeto de analizar las diversas tensiones que ocurren cuando mujeres feministas trabajan juntas, y así explicar cómo los mandatos de género y los malestares y rivalidades, cuando no son explícitos, acaban afectando de manera negativa el desempeño y entorpeciendo la incidencia que se intenta llevar a cabo (Ferreyra, 2016). En el curso de esa investigación y la actual, aunque presencié similares desgarros, resistencias y decepciones, también encontré diferencias. Las feministas en las instituciones tienen otras maneras de llevar a cabo su activismo, otras formas de explicarse su presencia en el gobierno, y muy diferentes maneras de resolver su presunta y tácita vocación de justicia. Como ya he intentado explicar en el capítulo V, la función pública está condicionada, principalmente, por las atribuciones que la ley hace y los vacíos que deja, marcando de manera paulatina, pero persistente, cuál es el límite de sus acciones. Esto es algo que no está presente ni en las organizaciones de la sociedad civil, y tampoco en las asociaciones feministas.⁹⁹ El contorno o límite que establecen las leyes, las normas y todo aquello que conocemos como marco institucional, a la vez que da amparo y contención, puede terminar socavando o desgastando las mejores intenciones de transformación y de avance que las personas concretas, en puestos relevantes o no, impulsan en los gobiernos y concretamente en los mecanismos de avance de las mujeres.

Pensar, leer, escuchar, actuar y mirarme actuar, fueron procesos simultáneos y circulares que tuve que sostener como cinta de Moebius a lo largo de estos cuatro años para poder observar lo que estaba haciendo como funcionaria, al tiempo que me veía en el campo, como feminista y como académica; siendo crítica con los alcances de la política pública que estábamos diseñando; sospechando de mis

⁹⁹ Véase, Cadena Roa, Jorge (coord.). (2022). *Contribuciones para el estudio del desempeño asociativo. Resultados de la puesta a prueba del Protocolo para la evaluación de asociaciones*. CEIICH, UNAM, México. En este estudio se puede comprobar cómo ciertos comportamientos al interior de las organizaciones sociales, no están solo relacionados con la condición de género (y los ideales feministas que detentan), sino con otras muchas variables. No necesariamente subjetivas.

buenas intenciones y poniéndolas en cuestión, a la vez que fijaba el horizonte en el límite que habían puesto las mujeres: “queremos vivir en paz; queremos trabajo digno; queremos un sistema de cuidados”.

Enfrentarme a mis propias limitaciones como tomadora de decisiones que está subordinada a otras personas que realmente tienen eso que conocemos como “voluntad política”¹⁰⁰ para cambiar el *status quo*: la presidenta de Inmujeres, los otros miembros del gabinete, el presidente de México y todo aquello que llamamos Estado. Los recortes y restricciones presupuestales. Las premisas de lo que conocemos como “austeridad republicana”¹⁰¹ que han redistribuido el gasto público reconociendo explícitamente un solo objetivo que abatir (la pobreza y su desdoblamiento, la corrupción), dejando como telón muy secundario las políticas públicas de igualdad de género demostrando cuán esquiva (Jahan y Zerbe, 1997) puede ser esta agenda. Todo ello, al tiempo que trataba de no dejarme abrumar por el sentido de “esa oportunidad única de marcar la diferencia”, además del enorme alcance de lo que significa ser parte de, estar y pertenecer al Estado (capitalista, androcéntrico, patriarcal y muchos adjetivos posibles más), atestiguando cómo, todas sus instituciones (salvo una: Inmujeres), alimentan sin cesar una idea de la jerarquía y del poder que como principio sitúa a los hombres –y a algunas mujeres– en la dinámica incuestionable de la reproducción de lo masculino como centro universal cuyos intereses deben primar sobre las demás.

Y aunque la práctica de la escucha como estrategia estable de construcción de política pública de género es un legado que esta administración del Inmujeres dejará instalada (2018-2024), reunir a mujeres ciudadanas y oírlas no es una condición suficiente para garantizar que esa política lleve a buen puerto ni a mejorar las condiciones de vida de las mujeres, ni a crear mayor bienestar o cerrar brechas de

¹⁰⁰ Voluntad política es: primero, querer hacer y, luego, tener el poder para hacerlo.

¹⁰¹ Ley Federal de Austeridad Republicana: es de orden público e interés social. Tiene por objeto regular y normar las medidas de austeridad que deberá observar el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos económicos de que se dispongan se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez. México, 20 de noviembre de 2019.

desigualdad. Tampoco va a acelerar ni a producir ninguna transformación el hecho de declararle, retóricamente, la guerra al Estado patriarcal.

Las mujeres han estado fuera de la invención del Estado y por ende, de la construcción de las leyes, normas y de todo el complejo sistema jurídico que legitima su fuerza y que nos rige. Y no fue, sino hasta hace unas décadas, que las mujeres empezamos a participar de algunas instituciones del Estado y por ello, a ejercer presión para ser vistas y escuchadas como protagonistas. Y como aun somos consideradas intrusas para el ejercicio del poder y esto de alguna manera pueda parecer desestabilizador para el Estado, lo cierto es que éste ha demostrado mucha capacidad de adaptación a nuestra presencia, a los avances normativos y jurídicos, y a las estrategias de política pública que ya he mencionado a lo largo de esta tesis.

El Estado patriarcal es una forma de organización del poder, de sus instituciones, del sistema jurídico, de los recursos y oportunidades y del acceso a estas. Es también una forma de relación entre hombres y mujeres, basada en el orden de género, que mandata ciertas características para los hombres (la masculinidad) y las mujeres (la feminidad). Pero, por sobre todas las cosas, el patriarcado es, como decíamos antes, un sistema de relaciones que establecen, de manera taxativa, la supremacía del hombre sobre la mujer.

El patriarcado, por tanto, es un sistema político completo, que incluye ordenamiento subjetivo y jurídico, y que ha sido compartido por todos los sistemas políticos que conocemos, aunque con algunas variaciones. Ningún tipo de Estado, hasta el momento, ha sido lo suficientemente revolucionario como para transformar y cuestionar el orden social de género, de intercambio, de valores y de distribución (Segato, 2023). Y en ello, el orden de género es un sistema primario de explicaciones del mundo, que nos dice a hombres y mujeres, desde que nacemos (e incluso antes de nacer), cómo deberemos comportarnos para ser consideradas suficientemente mujeres u hombres, respectivamente. En el orden de género, la diferencia sexual se presenta como razón suprema y se erige en la base y en el

fundamento de la discriminación que inspira su ideología (Lamas, 2013). ¿Cuáles son los comportamientos, las habilidades y pensamientos que debemos tener para funcionar con comodidad en este mundo? ¿cualquier ruptura de este paradigma significará algo en contra de esto que llamamos el patriarcado?

Cuestionar de manera crítica nuestro papel como mujeres subordinadas a la dominación masculina es un primer paso para salir de esta rueda infinita que nos lleva a la reproducción de un sistema injusto y discriminatorio en donde las mujeres y las niñas ven condicionados sus proyectos de vida y recortadas, generación tras generación, sus libertad y oportunidades. Pero a medida que el modelo capitalista se complejiza a través de su fase financiarizada (Fraser, 2016), más se alejan las posibilidades de que con nuestras herramientas discursivas, académicas y metodológicas, o con nuestras estrategias de política pública, logremos construir modelos alternativos realmente capaces de disputar el poder. Tal vez se trate, como dice Segato (2023), de dejar de pensar en el poder y pensar en la influencia. Y ver qué podemos hacer desde ahí.

A pisotear las flores del jardín del patriarcado nos llamaba Rossana Rossanda en 1982. Pisoteándolo, paradójicamente, con el mismo poder que nos presta y cuya forma de ejercicio debemos imitar. Ni el Estado ni sus instituciones nos son del todo desconocidas: las vivimos, las padecemos y en muchos casos, ocupamos espacios de administración o gestión. Si aceptamos el hecho de que las mujeres conocemos de cerca los instrumentos del Estado, tenemos que reconocernos como capaces de revisarlos y de cuestionarlos. Pero esa idea, convertida en convicción y en propuesta política, puede acabar siendo un sueño con que adobar nuestra esperanza, porque no alcanza con sembrar utopías en el corazón del Estado. El riesgo acaba siendo, no solo el ser tragadas por la inmensa estructura, sino, en el peor de los casos, terminar trabajando, inconscientemente, en la generación de cambios que nada cambian sino el semblante. En la práctica de la política pública de igualdad, la mejor lección es aprender de la frustración y avanzar con lo que queda y como se pueda.

Y al final, ¿cuáles son los problemas de fondo que frenan el avance de la agenda de género en los planes del gobierno? Como he tratado de explicar no son solo de índole estructural, institucional o sistémica, sino también subjetiva, cuya dimensión rara vez vista y analizada, es comparable a los otros obstáculos. Tienen que ver con la política, con los agentes de esta, con la idea que estos tienen de su labor y de su responsabilidad en el cambio y en sus habilidades para aportar al avance real de las mujeres y en la disminución de las desigualdades. La desalentadora realidad que pone en evidencia la escasa incidencia que tienen nuestras acciones en relación con la inmensidad de las injusticias y lo imbricadas que están en el funcionamiento del todo. Repitiendo la cita de Janet Halley, “no importa cuán a menudo lo menciones, la gente olvidará el sexo, el género y los asuntos domésticos, tan luego como tú dejes de hablar de ello”.

Aunque tengamos entre las manos un Programa Nacional de Igualdad (2020-2024) cuyas 267 acciones, si se llevaran a cabo, implicarían una transformación real, lo cierto es que Inmujeres no tiene la fuerza coercitiva legal para mandar u obligar a las instituciones que deben implementarlas, a hacerlo. Y ninguna normatividad la establece tampoco, dejando en puntos suspensivos y posponiendo, administración tras administración, la oportunidad de cambiar el rumbo.

Finalmente, la política pública con perspectiva de género (y el mainstreaming de género) tiene que ver con lo formulación de una pregunta primigenia que en realidad son dos: ¿cuál es el problema que atender? y ¿quién lo decide?, con la certidumbre de que, cómo le decía Humpty Dumpty a Alicia en *A través del espejo*, “la cuestión está en saber quién manda aquí”.

ÍTACA

de Konstantino Kavafis
(Alejandría, Egipto, 1863 – 1933)

*Cuando emprendas tu viaje a Ítaca
pide que el camino sea largo,
lleno de aventuras, lleno de experiencias.*

(...)

*Pide que el camino sea largo.
Que muchas sean las mañanas de verano
en que llegues -¡con qué placer y alegría!-
a puertos nunca vistos antes.*

(...)

*Ten siempre a Ítaca en tu mente.
Llegar allí es tu destino.
Mas no apresures nunca el viaje.
Mejor que dure muchos años
y atracar, viejo ya, en la isla,
enriquecido de cuanto ganaste en el camino
sin aguardar a que Ítaca te enriquezca.
Ítaca te brindó tan hermoso viaje.
Sin ella no habrías emprendido el camino.
Pero no tiene ya nada que darte.
Aunque la halles pobre, Ítaca no te ha engañado.
Así, sabio como te has vuelto, con tanta experiencia,
entenderás ya qué significan las Ítacas.*

Edición y traducción de Pedro Bádenas de la Peña, para Antología poética, de Alianza Editorial.
Madrid, 1999.

ANEXOS

Anexo 1. Acta de la cuarta sesión extraordinaria 2018 de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres

ACTA DE LA CUARTA SESIÓN EXTRAORDINARIA 2018 DE LA JUNTA DE GOBIERNO DEL INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

ACTA 4ª J.G.E. 14/12/2018

En la Ciudad de México, siendo las doce horas del día catorce de diciembre del año dos mil dieciocho, en el Salón Revolución de la Secretaría de Gobernación, con domicilio en calle Abraham González número 48, colonia Juárez, Alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, se llevó a cabo la Cuarta Sesión Extraordinaria 2018 de la Junta de Gobierno, presidida por la **licenciada María Marcela Eternod Arámburu**, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres y de la Junta de Gobierno.

De acuerdo con los registros, y en su carácter de integrantes de la Junta de Gobierno, asistieron como vocales de las entidades de la Administración Pública Federal: la doctora Olga Sánchez Cordero Dávila, Secretaria de Gobernación; la maestra Josefina González Blanco Ortiz Mena, Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales; la maestra Luisa María Alcalde Luján, Secretaria del Trabajo y Previsión Social; la licenciada Martha Delgado Peralta, Subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, de la Secretaría de Relaciones Exteriores; la arquitecta Ariadna Montiel Reyes, Subsecretaria de Desarrollo Social y Humano de la Secretaría de Bienestar; la doctora Luz María de la Mora Sánchez, Subsecretaria de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía; el doctor Salvador Fernández Rivera, Encargado del Despacho de la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; la maestra Tania De La Paz Pérez Farca, Subsecretaria de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas de la Secretaría de la Función Pública; el arquitecto David Ricardo Cervantes Peredo, Subsecretario de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; la maestra Sara Irene Herrerías Guerra, Subprocuradora de Derechos Humanos y Servicios a la Comunidad, de la Procuraduría General de la República; el licenciado Hugo Aguilar Ortiz, Encargado de la Coordinación General de Derechos Indígenas del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas; y la licenciada Paola Ojeda Linares, Jefa de la Unidad de Atención a Población Vulnerable, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Por parte de los Órganos Auxiliares del Instituto Nacional de las Mujeres, asistieron las vocales propietarias del Consejo Consultivo: la maestra María del Carmen Ríosco Gallegos; la maestra Clara Balderrama Barbeita; la doctora Medley Aimée Vega Montiel; la maestra Rosa Berta Simón Sánchez; la maestra Jimena Guadalupe

Hernández López; la maestra Marcela García Vázquez; la doctora Estela Casados González, y en su calidad de vocal suplente, la doctora Mónica Iris Jasis Silberg. Por parte del Consejo Social, asistieron las vocales propietarias: la maestra Milagros del Pilar Herrero Buchanan; la maestra Gretel Eunice Castorena Escalera; la maestra Eugenia Flores Hernández; la licenciada Yenifar Carina Gómez Madrid; la ciudadana Alba Adriana Jiménez Patlán; la maestra Mariana Belló; la licenciada Mariana Gascón Nuñez; y en su calidad de vocal suplente, la doctora Adriana Esmeralda del Carmen Acosta Toraya.

Por los Órganos de Vigilancia asistieron: el licenciado Manuel Galán Jiménez, Delegado y Comisario Público Propietario del Sector Seguridad Nacional de la Secretaría de la Función Pública, el licenciado Carlos Jacinto Serrano García, Subdelegado y Comisario Público Suplente del Sector Seguridad Nacional de la Secretaría de la Función Pública y el maestro Rubén Quiterio Tlachino, Titular del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de las Mujeres.

Por parte de las Invitadas Permanentes asistieron: la diputada María Wendy Briceño Zuloaga, Presidenta de la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados, la diputada Elba Lorena Torres Díaz, la diputada Lourdes Celenia Contreras González, la diputada Ma. Guadalupe Almáguera Pardo y la diputada Beatriz Manrique Guevara.

Por parte del Instituto Nacional de las Mujeres, asistieron: la licenciada Rosa María Zaldívar Pérez, Secretaria Técnica de la Junta de Gobierno; el maestro Pablo Navarrete Gutiérrez, Coordinador de Asuntos Jurídicos; y el licenciado Roberto Bolaños Pérez, Prosecretario Técnico de la Junta de Gobierno.

1. Lista de asistencia y declaración del quórum legal

La **licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres**, comentó que antes de abrir los trabajos de la sesión, y con motivo del inicio de gestión de la actual Administración Pública Federal, agradecía la asistencia de todas y todos los funcionarios públicos presentes en esta Cuarta Sesión Extraordinaria 2018 de la Junta de Gobierno, y de manera muy especial a la doctora Olga Sánchez Cordero, Secretaria de Gobernación, por haber ofrecido las instalaciones de esa Secretaría para poder desarrollar la sesión.

Mencionó que, para dar inicio a la Sesión le solicitaba a la Secretaria Técnica de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres verificara la existencia del quórum legal.

La licenciada Rosa María Zaldívar Pérez, Secretaria Técnica de la Junta de Gobierno, refirió que, de acuerdo con el registro de asistencia, se contaba con el quórum legal para llevar a cabo la sesión.

2. Lectura y aprobación del Orden del Día

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, solicitó a la Secretaria Técnica desahogar el punto 2 del orden del día.

La licenciada Rosa María Zaldívar Pérez, Secretaria Técnica de la Junta de Gobierno, comentó que el orden del día era el mismo que se pudo revisar en la carpeta electrónica, siendo el siguiente:

1. Lista de asistencia y declaración del quórum legal.
2. Lectura y aprobación del Orden del Día.
3. Asuntos para aprobación.
 - 3.1 Designación de las 16 Vocales Propietarias de los Órganos Auxiliares del Instituto Nacional de las Mujeres.
 - 3.2 Propuesta para la integración de la terna que se someterá a la consideración del Presidente de la República para la designación de la Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres.
4. Ratificación de acuerdos.
5. Clausura de la sesión.



La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, sometió a consideración de las y los integrantes de la Junta de Gobierno, el orden del día, mismo que fue aprobado por unanimidad de conformidad con el siguiente:

**ACUERDO
INMJGE1804705**

La Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres, con fundamento en el artículo 13, fracción XVII de la Ley; y 15, fracción VII del Estatuto Orgánico, ambos ordenamientos legales del Instituto Nacional de las Mujeres, **APRUEBA** el orden del día.

3.1 Designación de las 16 Vocales Propietarias de los Órganos Auxiliares del Instituto Nacional de las Mujeres.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, conforme al orden del día, pasó al desahogo del punto 3.1, correspondiente a la designación de las 16 Vocales Propietarias de los Órganos Auxiliares del Instituto Nacional de las Mujeres

Informó que el día seis de diciembre, el Instituto Nacional de las Mujeres recibió oficialmente la lista de consejeras propuestas por los consejos Consultivo y Social, para que ocho integrantes de cada uno de ellos se incorporen como vocales propietarias ante la Junta de Gobierno.

Agregó que la propuesta que hacen los consejos fue resultado de un proceso interno en el que la totalidad de sus integrantes eligieron por consenso a cada una de las consejeras que aparecen en la lista para ser sometida al pleno de este órgano colegiado, proponiendo por su parte el **Consejo Consultivo** como vocales propietarias ante la Junta de Gobierno a: María del Carmen Rioseco Gallegos, Clara Balderrama Barbeitia, María Kyra Nuñez de León, Medley Aimée Vega Montiel, Rosa Bertha Simón Sánchez, Jimena Guadalupe Hernández López, Marcela García Vázquez y Estela Casados González; y el **Consejo Social** a Milagros del Pilar Herrero Buchanan, Gretel Eunice Castorena Escalera, Eugenia Flores Hernández, Yenifar Carina Gómez Madrid, Imelda Marrufo Nava, Alba Adriana Jiménez Patlán, Mariana Belló y Mariana Gazcón Nuñez.



Una vez dados a conocer los nombres de las consejeras propuestas para ocupar un lugar en la Junta de Gobierno, solicitó comentarios de las y los integrantes, y al no haber, sometió a aprobación de la Junta de Gobierno la designación de las consejeras, siendo aprobado por unanimidad bajo los siguientes términos:

**ACUERDO
INMJGE1804706**

La Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres con fundamento en los artículos 12, fracción I, inciso b); 13, fracción VII de la Ley; y 14, fracción III; 15, fracción VII del Estatuto Orgánico, ambos ordenamientos legales del Instituto Nacional de las Mujeres, **APRUEBA** la designación de las 16 Vocales Propietarias de los Órganos Auxiliares del Instituto Nacional de las Mujeres ante la Junta de Gobierno, por el periodo 2018-2021, siendo las siguientes: **Consejo Consultivo:** María del Carmen Riosco Gallegos, Clara Balderrama Barbeitia, María Kyra Nuñez de León, Medley Aimée Vega Montiel, Rosa Bertha Simón Sánchez, Jimena Guadalupe Hernández López, Marcela García Vázquez y Estela Casados González. **Consejo Social:** Milagros del Pilar Herrero Buchanan, Gretel Eunice Castorena Escalera, Eugenia Flores Hernández, Yenifer Carina Gómez Madrid, Imelda Marrufu Nava, Alba Adriana Jiménez Patlán, Mariana Belló y Mariana Gascón Nuñez.

3.2 Propuesta para la integración de la terna que se someterá a la consideración del Presidente de la República para la designación de la Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, mencionó que una vez que las 16 consejeras designadas como Vocales Propietarias de la Junta de Gobierno se han incorporado al pleno de este órgano de gobierno, y para continuar con el desahogo del orden del día, se pasaría al punto 3.2, referente a la propuesta para la integración de la terna que se someterá a la consideración del Presidente de la República para la designación de la Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres, para lo cual solicitó la intervención de la doctora Olga Sánchez Cordero, Secretaria de Gobernación.

La licenciada Olga Sánchez Cordero Dávila, Secretaria de Gobernación, agradeció a las y los integrantes de la Junta de Gobierno su presencia en las instalaciones de la Secretaría de Gobernación, mencionando que para ella era un día muy importante en razón de que uno de los puntos del orden del día era precisamente el poder aprobar la terna para la designación de la Presidenta del



Instituto Nacional de las Mujeres, a fin de continuar con el avance en la política pública de igualdad y de protección de los derechos de las mujeres y en contra de la violencia de género.

Mencionó que agradecía a las mujeres representantes del poder legislativo, así como a las nuevas consejeras y al resto de las y los integrantes de la Junta de Gobierno, con quienes esperaba contar para la realización de las importantes y necesarias reformas a la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.

Señaló que de forma específica reconocía el trabajo desempeñado desde la sociedad civil por las integrantes de los consejos Consultivo y Social en favor de los derechos de las mujeres, y a las diputadas, quienes seguramente habrían de fortalecer desde su posición legislativa al INMUJERES.

Precisó que el titular del ejecutivo la había instruido para llevar a cabo el proceso para la integración de la terna, con la indicación precisa de que este fuera transparente y conforme a lo indicado por la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, por lo que la terna que se presentaría en esta sesión para su aprobación a la Junta de Gobierno, era resultado de un proceso de recepción de propuestas de candidatas a dirigir el Instituto Nacional de las Mujeres, tratándose de mujeres de reconocida trayectoria en la defensa de los derechos de las mujeres, de quienes se analizaron sus perfiles y posteriormente fueron entrevistadas.

Destacó que las candidatas que participaron en el proceso son mujeres que tienen un gran liderazgo en las diversas actividades que desempeñan y algunas cuentan con una trayectoria académica muy sólida.

Consideró que la terna que estaba presentando daba cuenta de una riqueza de perfiles pertenecientes a tres mujeres con una importante preparación académica y con una amplia trayectoria en la defensa y promoción de los derechos de las mujeres, lo que habla de su sensibilidad y su responsabilidad con los enormes temas pendientes de la agenda de género.

Agregó que son mujeres que han tenido una amplia trayectoria en la Administración Pública Federal, y alguna de ellas en organismos internacionales encargados del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas comprometidas con la agenda feminista, teniendo además todas ellas una gran capacidad para formular e impulsar la agenda de género que se requiere para lograr la igualdad sustantiva.



Mencionó que una de las personas propuestas para integrar la terna era Candelaria Ochoa Avalos, una mujer que ha trabajado en diversas organizaciones, sobre todo en la ciudad de Guadalajara, siendo una persona que cuenta con amplio prestigio y trabajo respecto a los derechos de las mujeres y a la igualdad sustantiva, de quien seguramente las y los integrantes de la Junta de Gobierno conocen su trayectoria.

Indicó que la segunda persona propuesta para integrar la terna era Nadine Gassman Zylvermann, una reconocida médica cirujana comprometida con los derechos de las mujeres, quien tiene a su cargo en este momento la representación de ONU Mujeres en Brasil, mismo cargo que ha tenido en otros países, siendo además una especialista en los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

Informó que la tercera mujer que conformaba la terna era Fabiola Alanís Sámano, quien al igual que las primeras, cuenta con un importante currículum, tratándose de una persona que ha desarrollado su trabajo en varias administraciones gubernamentales de estado de Michoacán, desde donde ha tenido una gran oportunidad de trabajar en beneficio de los derechos de las mujeres en esa entidad.

Refirió que una vez presentados los perfiles de las tres candidatas que conformaban la terna, proponía esta al pleno de la Junta de Gobierno para su aprobación, a fin de ser sometida a la consideración del titular del ejecutivo federal para que éste, en uso de sus facultades, designe de entre ellas a quién sería la presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, agradeció la intervención de la doctora Olga Sánchez Cordero, y preguntó a las y los integrantes de la Junta de Gobierno si antes de proceder a la votación de este asunto, alguien deseaba hacer algún comentario u observación al respecto.

La doctora Medley Aimée Vega Montiel, Presidenta del Consejo Consultivo, comentó que las integrantes de los órganos auxiliares venían a esta Junta de Gobierno a manifestar su disposición a coadyuvar con las instituciones integrantes de este órgano de gobierno para la integración de la terna que debe ser presentada al presidente de la República para el nombramiento de la titular del Instituto Nacional de las Mujeres.

Consideró que por su relevancia, la terna debía ser resultado de un proceso participativo basado en principios democráticos, incluyentes y transparentes que incluya deliberaciones abiertas sobre la idoneidad de los perfiles de las candidatas



2019
INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

Handwritten signature

por lo que en observancia a la responsabilidad respecto al impulso de la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres y las niñas en México, las consejeras de ambos órganos se dieron a la tarea de delinear una propuesta de procedimiento que incluye una metodología y un perfil de las candidatas, el cual profundiza el enunciado en el artículo 15 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, por lo que sometían esa propuesta a consideración de la Junta de Gobierno con el fin de que la integración de la terna sea producto de un proceso de esta naturaleza.

Agregó que las integrantes de los consejos confirmaban su compromiso con el establecimiento de los ejes centrales de la democracia participativa y la transparencia que el nuevo gobierno estableció, y que el proceso de elección de la terna para la Presidencia del Instituto representaba una oportunidad invaluable para poner en práctica estos principios.

La maestra Milagros del Pilar Herrero Buchanan, Presidenta del Consejo Social, comentó que reconocían la amplia trayectoria y los méritos de cada una de las tres personas mencionadas, pero que en un ejercicio de análisis de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, específicamente del artículo 13, las integrantes de ambos consejos consideraban importante salvaguardar el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, para lo cual se dieron a la tarea de elaborar un documento que querían someter a consideración de la Junta de Gobierno, referente a llevar a cabo una convocatoria abierta a la ciudadanía, un proceso para recibir propuestas de mujeres que aspiren a presidir el Instituto Nacional de las Mujeres.

Refirió que, en ese sentido, querían dar lectura a dicha propuesta de convocatoria, la cual tiene la intención de transparentar el proceso de elección de la terna y cuenta con criterios claros de selección.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, mencionó que lo que tendría que definirse era si era procedente tener una convocatoria abierta, ya que el artículo 13 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres refiere que la Junta de Gobierno tiene la facultad de integrar por consenso, y de no alcanzar el mismo por acuerdo de las tres quintas partes de la totalidad de sus integrantes, una terna que someterá a la consideración del Presidente de la República, por lo que tendría que analizarse si el procedimiento propuesto por los consejos se apega a lo que se mandata en el citado artículo.

La diputada Ma. Guadalupe Almaguer Pardo, señaló que durante el inicio de la administración pasada sucedió lo mismo con este proceso de selección de la terna.



2019
INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

Handwritten signature

donde los consejos social y consultivo propusieron lo que estaban planteando los actuales consejos, una convocatoria, por lo que se dio una apertura para hacer una convocatoria amplia que duró 15 días, durante los cuales se recibieron varias propuestas y se conformó una terna que fue presentada al titular del Poder Ejecutivo.

El licenciado Pablo Navarrete Gutiérrez, Coordinador de Asuntos Jurídicos, indicó que la redacción del artículo 13 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres era muy clara, estableciendo literalmente que para el cumplimiento de sus atribuciones, la Junta de Gobierno integrará por consenso, y de no alcanzar el mismo, por acuerdo de las tres quintas partes de la totalidad de sus integrantes, una terna que someterá a la consideración del Presidente de la República a efecto de que designe a la presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres.

Agregó que de la redacción del artículo se desprende que este no habla de un proceso de convocatoria abierta, porque esta es una facultad que constrañe única y exclusivamente a la Junta de Gobierno.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, comentó que antes de la celebración de esta sesión de la Junta de Gobierno, se tuvo un intercambio de información con ambos consejos respecto a este proceso para la designación de la Presidenta del instituto, y que la intención era que en un futuro se pudiera avanzar en un mecanismo de selección que sea mucho más claro, pero que en este momento se siguiera el proceso tal y como estaba planteando, para que en un momento posterior se modifique la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres para que tanto en ésta como en su Estatuto Orgánico, se establezca un proceso normado, regulado y perfectamente claro para la conformación de la terna.

La diputada Beatriz Manrique Guevara: consideró importante que se pudiera aclarar si en el proceso llevado a cabo durante la administración pasada, hubo o no una convocatoria como lo mencionó la diputada Almaguer, ya que esta información sería un insumo importante para todas y todos los integrantes de la Junta de Gobierno.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, informó que la única evidencia que se tenía del proceso anterior, era el acta de la sesión de la Junta de Gobierno en la que se desarrolló este proceso, y que en su contenido no estaba consignado que se hubiera llevado a cabo una convocatoria amplia, abierta y participativa, y que lo único que se hizo fue publicar un boletín para recabar más

propuestas, pero que no había evidencia de cómo se llevó a cabo, cuántas personas participaron o cuáles fueron los requisitos, y que lo único que se desprende de la referida acta es que la conformación de la terna fue pospuesta por varias semanas.

El licenciado Pablo Navarrete Gutiérrez, Coordinador Jurídico, comentó que con relación a lo manifestado por la diputada Guadalupe Almaguer, al no contemplar la Ley una convocatoria, lo que se hizo en la administración pasada para subsanar esta misma situación, fue acordar con los consejos un periodo más amplio de tiempo para analizar otras propuestas, pero que eso no fue formalmente una convocatoria.

Agregó que lamentablemente esta sería la tercera ocasión en la que se vuelve a presentar el mismo problema debido a que la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres no ha sufrido desde su creación ninguna reforma en este sentido, lo cual evidencia la necesidad de proponer las reformas legales necesarias que eviten en un futuro volver a pasar por la misma situación.

La arquitecta Ariadna Montiel Reyes, Subsecretaria de Desarrollo Social y Humano de la Secretaría de Bienestar, expuso que por el momento, compete a la Junta de Gobierno presentarle la terna al titular del Poder Ejecutivo para que este designe a la Presidenta del Instituto, y que el planteamiento de los consejos respecto a hacerlo mediante una convocatoria pública, es un asunto que en un futuro debería plantearse al poder legislativo para que se realicen los ajustes necesarios a la Ley

La maestra Gretel Eunice Castorena Escalera, Consejera Social, señaló que la intención de los consejos es que el procedimiento para la designación de la Presidenta del Instituto sea un proceso legítimo, para lo cual las integrantes de los consejos, a partir del inicio de su gestión, han trabajado una propuesta de convocatoria y una sobre los criterios para la designación de candidatas a la terna.

La licenciada Olga Sánchez Cordero Dávila, Secretaria de Gobernación, preguntó a la consejera Gretel Castorena que en qué medida consideraba que el proceso propuesto por la Junta de Gobierno para la conformación de la terna no era legítimo, ya que de acuerdo con lo expresado por varios integrantes de la misma, el mismo estaba apegado a lo que establece la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.

La maestra Gretel Eunice Castorena Escalera, Consejera Social, refirió que lo que querían los consejos es que existiera transparencia por parte de la Junta de Gobierno en esta convocatoria, y que no obstante que la Ley tiene algunas lagunas, lo que se pretendía era que en el acta quedara asentado que los consejos estaban

proponiendo una convocatoria, aclarando que no estaban en contra de la terna presentada, por lo que solicitó se le permitiera leer la propuesta.

La maestra Josefa González Blanco Ortiz Mena, Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, consideró que no hay lagunas legales en la Ley, y que ésta era muy clara respecto a la conformación de la terna, por lo que de incluir en este proceso una convocatoria como la planteada, la Junta de Gobierno estaría actuando fuera de sus atribuciones autorizando algo que no está contemplado en la Ley del Instituto.

Expresó que la propuesta planteada le parecía muy buena, pero que para realizarla tendría que pasar primero por un proceso legislativo para incluirla en la Ley, por lo cual proponía hacer una modificación de la ley mediante el consenso entre los dos consejos, los demás integrantes de la Junta de Gobierno y con los grupos parlamentarios.

La diputada María Elba Lorena Torres, mencionó coincidir con la opinión expresada por la Secretaria Ortiz Mena, por lo que ofreció impulsar los cambios legislativos necesarios para evitar que esta misma situación se presente en lo subsecuente, pero que por lo pronto pedía a las y los integrantes de la Junta de Gobierno un voto de confianza para la terna que estaba proponiendo la doctora Olga Sánchez Cordero.

La diputada Ma. Guadalupe Almaguer Pardo, consideró que no sería un ilegalidad el abrir una convocatoria aunque esta fuera informal, ya que la ley no lo prohíbe, por lo que conminó a las y los integrantes de la Junta de Gobierno a abrir un espacio de difusión como se hizo hace seis años a fin de que más candidatas se inscriban para la conformación de la terna, para poder zanjar esta situación, y que una vez hecho eso, sea el propio titular del Poder Ejecutivo quien - como lo señala la Ley- designe a la Presidenta del INMUJERES.

La doctora Olga Sánchez Cordero Dávila, Secretaria de Gobernación, aclaró que para la presentación de la terna propuesta, se entrevistó a muchas mujeres pertenecientes a varias organizaciones y de distintos estados de la República que contaban con excelentes perfiles en materia de igualdad de género y derechos humanos de las mujeres, y conocedoras de los programas y políticas públicas del Instituto, todas ellas interesadas en ocupar la titularidad del Instituto Nacional de las Mujeres.



Agregó que la terna que se estaba proponiendo era, por tanto, producto de muchas horas de entrevistas y de evaluación de perfiles de una gran cantidad de mujeres; señaló que consideraba que la propuesta de terna no estaba en contra de la Ley, por lo que lo más conveniente era que se votara en este momento la aprobación de la terna, y que, para evitar que esta situación se repitiera en un futuro, se realizaran a la Ley las modificaciones correspondientes, ya que si se quiere una convocatoria para este proceso, no era lo más adecuado hacerlo mediante un boletín, sino mediante su publicación en el Diario Oficial con base en un fundamento legal.

La diputada María Wendy Briceño, señaló que en su calidad de legisladoras las integrantes de la Comisión de Igualdad de la Cámara de Diputados ofrecían comprometerse para avanzar en los cambios legislativos que fueran necesarios para consolidar los derechos de las mujeres, y particularmente en las adecuaciones a la Ley del Instituto relacionadas con el nombramiento de su Presidenta, pero que consideraba importante que en esta sesión se aprobara la terna dado que era importante contar ya con la titular para que fuera empujando los temas relacionados con los derechos de las mujeres, entre ellos el tema del presupuesto.

La doctora Eugenia Flores Hernández, Consejera Social, comentó que las integrantes de los órganos auxiliares eran conscientes de la importancia de este proceso, informando que dentro de sus consejos recibieron una serie de inquietudes y reclamaciones de otras organizaciones debido a que no fueron tomadas en cuenta para esas entrevistas, lo que generó en la sociedad civil un ambiente de cuestionamiento del proceso, no así del resultado.

Reconoció el trabajo que la Secretaria de Gobernación hizo previamente a su designación para llegar a la terna que hoy estaba proponiendo, pero que la situación era, como lo dice la Ley, que la Junta de Gobierno es la que debía decidir la terna, por lo que reiteró la solicitud respecto a que el pleno de la Junta les permitiera poner a consideración la propuesta de convocatoria para que se vote y se elija si se está de acuerdo con la terna presentada por la licenciada Olga Sánchez Cordero o con la propuesta de convocatoria presentada por los consejos.

La maestra Milagros del Pilar Herrero Buchanan, Presidenta del Consejo Social, expuso estar de acuerdo con lo planteado por la diputada Guadalupe Almaguer en el sentido de abrir un espacio de tiempo mediante una convocatoria informal para la recepción de otras propuestas de candidatas para la conformación de la terna, ya que la Junta de Gobierno contaba con la facultad para tomar ese acuerdo, el cual ayudaría a transparentar el proceso, por lo cual solicitó a la Junta de Gobierno se tomara en cuenta esta solicitud de los consejos.



El licenciado Manuel Galán Jiménez, Delegado y Comisario Público Propietario del Sector Seguridad Nacional de la Secretaría de la Función Pública, indicó que en opinión de la Secretaría de la Función Pública, la propuesta para la integración de la terna que se estaba sometiendo al pleno de la Junta de Gobierno, cumplía con toda la normatividad, y que lo procedente era que las modificaciones que se deban hacer a la Ley se hicieran con posterioridad.

El arquitecto David Ricardo Cervantes Peredo, Subsecretario de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, refirió que la discusión de este punto no debiera ser si fue un proceso legal o ilegal, ya que de lo expuesto por la doctora Olga Sánchez Cordero se desprende que sí hubo un proceso de participación de la sociedad civil mediante las entrevistas para la conformación de la terna, distinta a un consulta formal, tal como lo fue el proceso de apertura de hace seis años para captar más propuestas, pero finalmente con un carácter participativo, proponiendo igualmente que los cambios que se deban hacer a la Ley, se hicieran en un momento posterior.

La maestra Milagros del Pilar Herrero Buchanan, Presidenta del Consejo Social, solicitó a la Junta de Gobierno un receso de 10 minutos a fin de que las integrantes de ambos Consejos pudieran establecer un acuerdo a partir de todo lo que fue expuesto por diferentes integrantes de este órgano colegiado, para después retomar la sesión, lo cual fue autorizado.

RECESO

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, una vez concluido el receso y reiniciada la sesión, expresó que valoraba el intercambio de ideas con las integrantes de los consejos y que le parecía importante ver de qué forma se pudiera trabajar con ellos para avanzar en el fortalecimiento del Instituto Nacional de las Mujeres con base en el ofrecimiento hecho por las representantes del poder legislativo para la reforma de la Ley.

La doctora Medley Aimée Vega Montiel, Consejera Consultiva, mencionó que antes de proceder a la votación de este punto, aprovechaban el espacio para reconocer ampliamente el trabajo realizado por la Secretaria de Gobernación, y que les parecía muy acertada la intención de incluir en la Ley una convocatoria para el

proceso de elección de la terna, manifestando su disposición para participar en una reforma integral a la Ley.

La licenciada Martha Delgado Peralta, Subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, comentó que una manera de poder empezar bien en esta administración, sería dándole un voto de confianza a la propuesta de terna hecha por la doctora Olga Sánchez Cordero, así como aceptar el ofrecimiento de los distintos funcionarios en el sentido de promover una reforma a la Ley, ya que de esa manera, en lugar de perder un tiempo valioso sin tener designada a una Presidenta, este se podría utilizar para impulsar las reformas a la Ley.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, manifestó que era de suma relevancia contar ya con la persona titular del Instituto nombrada por el presidente de la República, dado que muchos temas de la agenda de género necesitaban atención y definición inmediata, como el de la agenda internacional que estaba avanzando y era urgente definir la participación de México.

Señaló que si bien los consejos Consultivo y Social son parte de distintos grupos de mujeres, su papel como consejeras del Instituto les imponía una responsabilidad institucional muy clara, y que la terna propuesta estaba integrada por un grupo de mujeres con los suficientes méritos para ocupar la Presidencia del INMUJERES.

La maestra Luisa María Alcalde Luján, Secretaria del Trabajo y Previsión Social, refirió que por parte del gobierno entrante existe un verdadero compromiso para acompañar esas reformas legales, ya que existía entre todas y todos los integrantes de la Junta de Gobierno el convencimiento pleno de que este proceso debe ser mucho más abierto, amplio y democrático.

Consideró que esta reunión pudiera concluir incluso con la creación de una mesa de trabajo que se pueda coordinar con las representantes del poder legislativo a fin de comenzar a la brevedad con las reformas legislativas, dado que se necesita un INMUJERES totalmente fortalecido que permita de manera transversal ir atendiendo los enormes pendientes que se tienen con las mujeres.

La doctora Estela Casados González, Consejera Consultiva, expuso que las integrantes de los consejos no dudaban en lo absoluto de que el papel de la Secretaria de Gobernación va a estar siempre en congruencia con los principios

feministas fundamentales, así como que este nuevo gobierno va a construir una nación de manera distinta.

Consideró que el aporte de los actuales consejos será precisamente tratar de incluir miradas diversas y tratar de hacer más eficiente todo el mecanismo que regula al INMUJERES, y que desde sus propias trincheras han venido observando que algunas cosas no son funcionales.

Comentó que el propósito de la propuesta de convocatoria que no se leyó, tenía otro espíritu, consistente en transparentar el proceso y que esperaban que realmente fuera incluido en las modificaciones a la ley.

Mencionó que respecto al señalamiento de que se debe acelerar el proceso de designación de la Presidenta del INMUJERES en razón de afrontar los compromisos internacionales de México, aclaraba que el Instituto nació de movimiento amplio de mujeres y que, por tanto, también esos compromisos dependen de todas las mujeres que conforman el Instituto y no de una sola persona, de forma que entre todas ellas se debería colaborar para que esos compromisos internacionales se cumplan de la mejor manera, dada la importancia que ha tenido México para toda la región Latinoamericana.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, comentó que independientemente de las mesas de trabajo para las reformas de la Ley, la agenda de las mujeres era muy relevante y debía estar presente en todos los temas.

Comentó que si no había más comentarios, una vez que se habían escuchado todas las voces y para desahogar este punto del orden del día, sometía para la aprobación de la Junta de Gobierno la terna propuesta por la Secretaria de Gobernación.

La doctora Eugenia Flores Hernández, Consejera Social, solicitó a la licenciada Marcela Eternod que la votación fuera nominal, siendo aceptada la propuesta por la Secretaria de Gobernación y las y los integrantes de la Junta de Gobierno, habiéndose votado en los siguientes términos:

Las ocho integrantes del Consejo Consultivo se abstuvieron de votar bajo el argumento de que no contaban con los elementos para aprobar o desaprobar el procedimiento que dio origen a la terna que presentó la Secretaria de Gobernación.



Las ocho integrantes del Consejo Social se abstuvieron de votar bajo el argumento de que no contaban con los elementos para aprobar o desaprobar el procedimiento que dio origen a la terna que presentó la Secretaria de Gobernación.

Por parte de las y los funcionarios de la Administración Pública Federal que forman parte de la Junta de Gobierno, hubo 13 votos a favor. No hubo votos en contra.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, consultó al licenciado Pablo Navarrete Gutiérrez qué procedía después de la contabilización de la votación.

El maestro Pablo Navarrete Gutiérrez, Coordinador de Asuntos Jurídicos, informó que al contar con 13 votos a favor y 16 abstenciones, no se alcanzaba la votación a la que se refiere la fracción I del artículo 13 que plantea dos escenarios: El primero, integrar la terna por consenso o, en su defecto, por acuerdo de las tres quintas partes de la totalidad de los miembros de la Junta de Gobierno. Por lo que se debe convocar a una nueva sesión para la discusión de este tema, en virtud de que es facultad de este órgano colegiado, la conformación de la terna que se someterá al Presidente de la República para la designación de la Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres.

4. Ratificación de Acuerdos.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, solicitó a la licenciada Rosa María Zaldívar Pérez, Secretaria Técnica, exponer lo relacionado con el punto 4 del orden del día, referente a la ratificación de acuerdos

La licenciada Rosa María Zaldívar Pérez, Secretaria Técnica de la Junta de Gobierno, informó que en esta sesión se aprobaron dos acuerdos, ambos por unanimidad, uno referente al orden del día y el otro para la integración de las vocales consejeras.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, informó que, dado que no fue posible aprobar una terna, conforme lo mandata la Ley, se



convocaría en su oportunidad de nueva cuenta a la Junta de Gobierno para el desahogo de este asunto.

5. Clausura de la sesión

Para finalizar la Sesión, la **licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres**, agradeció la presencia de las y los asistentes a la Cuarta Sesión Extraordinaria 2018 de la Junta de Gobierno, y agotados todos los puntos del Orden del Día, dio por concluida la sesión, siendo las catorce horas con cuatro minutos del día catorce de diciembre del año dos mil dieciocho.



**LICENCIADA MARÍA MARCELA ETERNOD ARÁMBURU,
SECRETARIA EJECUTIVA, EN SUPLENCIA DE LA PRESIDENCIA
DEL INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES**



**LICENCIADA ROSA MARÍA ZALDÍVAR PÉREZ
SECRETARIA TÉCNICA DE LA JUNTA DE GOBIERNO**

En cumplimiento al artículo 13, fracción II del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de las Mujeres, se anexa formato en el que consta la firma de autorización de la presente acta.

Anexo 2. Acta de la primera sesión ordinaria 2019 de la Junta de Gobierno de INMUJERES

ACTA DE LA PRIMERA SESIÓN ORDINARIA 2019 DE LA JUNTA DE GOBIERNO DEL INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

ACTA 1ª J.G. 18/02/2019

En la Ciudad de México, siendo las doce horas del día dieciocho de febrero del año dos mil diecinueve, en la Sala de Consejo del Instituto Nacional de las Mujeres, con domicilio en calle Boulevard Adolfo López Mateos, número 3325, piso 7, colonia San Jerónimo Lídice, alcaldía La Magdalena Contreras, Ciudad de México, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, se llevó a cabo la Primera Sesión Ordinaria 2019 de la Junta de Gobierno, presidida por la **licenciada María Marcela Eternod Arámburu**, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres y de la Junta de Gobierno.

De acuerdo con los registros, y en su carácter de integrantes de la Junta de Gobierno, asistieron como vocales de las entidades de la Administración Pública Federal: la doctora Olga Sánchez Cordero Dávila, Secretaria de Gobernación; la licenciada Martha Delgado Peralta, Subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, de la Secretaría de Relaciones Exteriores; la arquitecta Ariadna Montiel Reyes, Subsecretaria de Desarrollo Social y Humano de la Secretaría de Bienestar; la maestra Katya Puga Cornejo, Subsecretaria de Planeación y Política Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; la doctora Luz María de la Mora Sánchez, Subsecretaria de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía; el doctor Miguel Jorge García Winder, Subsecretario de Agricultura de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; el doctor Francisco Luciano Concheiro Bórquez, Subsecretario de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública; la maestra Tania De La Paz Pérez Farca, Subsecretaria de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas de la Secretaría de la Función Pública; la doctora Asa Ebba Christina Laurell, Subsecretaria de Integración y Desarrollo del Sector Salud de la Secretaría de Salud; el licenciado Alfredo Domínguez Marrufo, Subsecretario del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; el arquitecto David Ricardo Cervantes Peredo, Subsecretario de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; la maestra Sara Irene Herrerías Guerra, Subprocuradora de Derechos Humanos y Servicios a la Comunidad, de la Fiscalía General de la República; el licenciado Hugo Aguilar Ortiz, Encargado de la Coordinación General de Derechos Indígenas del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas; y la licenciada Rocío García Pérez, Titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Por parte de los Órganos Auxiliares del Instituto Nacional de las Mujeres, asistieron las vocales propietarias del Consejo Consultivo: la doctora Medley Aimée Vega Montiel; la maestra Jimena Guadalupe Hernández López; la maestra María del Carmen Rioseco Gallegos; la maestra Clara Balderrama Barbeitia; la maestra Rosa Berta Simón Sánchez; la maestra Marcela García Vázquez; la doctora Estela Casados González, y la maestra María Kyra Nuñez de León. Por parte del Consejo Social, asistieron las vocales propietarias: la maestra Milagros del Pilar Herrero Buchanan; la maestra Gretel Eunice Castorena Escalera; la maestra Eugenia Flores Hernández; la licenciada Yenifar Carina Gómez Madrid; la ciudadana Alba Adriana Jiménez Patlán; la maestra Mariana Belló; la licenciada Mariana Gazcón Núñez y la maestra Imelda Marrufo Nava.

Por los Órganos de Vigilancia asistieron: el licenciado Manuel Peralta García, Delegado y Comisario Público Propietario del Sector Seguridad Nacional de la Secretaría de la Función Pública, el licenciado Carlos Jacinto Serrano García, Subdelegado y Comisario Público Suplente del Sector Seguridad Nacional de la Secretaría de la Función Pública y la licenciada Agueda Mireya Galván Abraham, Titular del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de las Mujeres.

Como Invitadas Permanentes asistieron por parte del Senado de la República: la senadora Martha Lucía Micher Camarena, Presidenta de la Comisión para la Igualdad de Género del Senado de la República; la senadora Verónica Martínez García; la senadora Geovanna del Carmen Bañuelos De La Torre y la senadora María Leonor Noyola Cervantes. De la Cámara de Diputados: la diputada María Wendy Briceño Zuloaga, Presidenta de la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados; la diputada Verónica María Sobrado Rodríguez; la diputada María Liduvina Sandoval Mendoza; la diputada Norma Adela Guel Saldívar; la diputada María Ester Alonzo Morales; la diputada Elba Lorena Torres Díaz; la diputada Lizeth Sánchez García; la diputada Lourdes Celenia Contreras González; la diputada Ma. Guadalupe Almaguer Pardo; y la diputada Beatriz Manrique Guevara.

Por parte del Instituto Nacional de las Mujeres, asistieron: la licenciada Rosa María Zaldívar Pérez, Secretaria Técnica de la Junta de Gobierno; el maestro Pablo Navarrete Gutiérrez, Coordinador de Asuntos Jurídicos; y el licenciado Roberto Bolaños Pérez, Prosecretario Técnico de la Junta de Gobierno, y para el desahogo de asuntos del orden del día, la maestra Rocío Ivonne Pérez Martínez.

1. Lista de asistencia y declaración del quórum legal

La licenciada **María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres**, agradeció la asistencia a esta Primera Sesión Ordinaria 2019 de la Junta de Gobierno a todas y todos los funcionarios públicos, así como a las senadoras y diputadas invitadas permanentes y a las integrantes de los consejos Consultivo y Social. Mencionó que, para dar inicio a la Sesión le solicitaba a la Secretaría Técnica de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres verificara la existencia del quórum legal.

La licenciada **Rosa María Zaldívar Pérez, Secretaria Técnica de la Junta de Gobierno**, refirió que, de acuerdo con el registro de asistencia, se contaba con el quórum legal para llevar a cabo la sesión.

2. Lectura y aprobación del Orden del Día

La licenciada **María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres**, solicitó a la Secretaría Técnica desahogar el punto 2 del orden del día.

La licenciada **Rosa María Zaldívar Pérez, Secretaria Técnica de la Junta de Gobierno**, comentó que el orden del día era el mismo que se pudo revisar en la carpeta electrónica, siendo el siguiente:

1. Lista de asistencia y declaración del quórum legal.
2. Lectura y aprobación del Orden del Día.
3. Aprobación del acta de la Cuarta Sesión Ordinaria 2018.
4. Aprobación del acta de la Cuarta Sesión Extraordinaria 2018.
5. Seguimiento de Acuerdos.

6. Asuntos para aprobación.

- 6.1 Autorización para gestionar adecuaciones presupuestarias ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el Ejercicio Fiscal 2019.
- 6.2 Autorización para el ejercicio de recursos por un monto de \$37'559,145.00 (Treinta y siete millones quinientos cincuenta y nueve mil ciento cuarenta y cinco pesos 00/100 M.N.) de las partidas 33605 y 36101, destinados al rubro de Comunicación Social, para el ejercicio 2019.
- 6.3 Aprobación para la erogación del monto de \$86'366,404.00 (Ochenta y seis millones trescientos sesenta y seis mil cuatrocientos cuatro

pesos 00/100 M.N.), de la partida 48101 para la ejecución del Programa PROEQUIDAD en su Décima Octava Emisión 2019.

6.4 Erogaciones presupuestales para otorgar Transferencias Internacionales a:

El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (MESECVI).

La Comisión Interamericana de Mujeres (CIM-OEA).

La Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres).

6.5 Se solicita diferir la aprobación del Programa Anual de Trabajo 2019 del Instituto Nacional de las Mujeres.

6.6 Se solicita diferir la presentación del Plan Anual de Actividades del año 2019 de los Órganos Auxiliares.

6.7 Aceptación de donación de bienes muebles a favor del Instituto Nacional de las Mujeres por parte de la empresa OFI PRODUCTOS DE COMPUTACIÓN S.A. DE C.V.

6.8 Programa Anual de Disposición Final de los Bienes Muebles 2019.

6.9 Propuesta para la integración de la terna que se someterá a la consideración del Presidente de la República, para la designación de la Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres.

7 Asuntos para conocimiento.

7.1 Presupuesto de Egresos para el año 2019.

7.2 Informe sobre los convenios suscritos por el Instituto Nacional de las Mujeres durante el año 2018.

7.3 Informe de los avances en el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

7.4 Informe de actividades 2018 del Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses.

8 Asuntos Generales.

9 Ratificación de Acuerdos.

10 Clausura de la Sesión.

La licenciada **María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres**, sometió a consideración de las y los integrantes de la Junta de Gobierno, el orden del día, mismo que fue aprobado por unanimidad de conformidad con el siguiente:

**ACUERDO
INMJG1901707**

La Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 13, fracción XVII de la Ley; y 15, fracciones IV y VII del Estatuto Orgánico, ambos ordenamientos legales del Instituto Nacional de las Mujeres, **APRUEBA** el orden del día.

3. Aprobación del acta de la Cuarta Sesión Ordinaria 2018.

La licenciada **María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres** comentó que, de acuerdo con el orden del día, procedía desahogar el punto 3, referente a la aprobación del acta de la Cuarta Sesión Ordinaria 2018 de la Junta de Gobierno, por lo que solicitó a la licenciada Rosa María Zaldívar informara al respecto.

La licenciada Rosa María Zaldívar Pérez, Secretaria Técnica de la Junta de Gobierno, informó que al acta de la Cuarta Sesión Ordinaria 2018, celebrada el 14 de noviembre de 2018, le fueron incorporadas todas las observaciones, por lo que la versión incluida en la carpeta electrónica era la que se estaba poniendo a consideración para ser aprobada.

La licenciada **María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres**, sometió a consideración de las y los integrantes de la Junta de Gobierno la aprobación del acta de la Cuarta Sesión Ordinaria 2018 de la Junta de Gobierno, siendo aprobada por unanimidad en los siguientes términos:



**ACUERDO
INMJG1901708**

La Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 13, fracción XVII de la Ley; y 15 fracción VII del Estatuto Orgánico, ambos ordenamientos legales del Instituto Nacional de las Mujeres, **APRUEBA** el acta de la Cuarta Sesión Ordinaria 2018 de la Junta de Gobierno.

4. Aprobación del acta de la Cuarta Sesión Extraordinaria 2018.

La licenciada **María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres** mencionó que, para dar cuenta del cuarto punto del orden del día, relacionado con el acta de la Cuarta Sesión Extraordinaria 2018, solicitaba a la licenciada Rosa María Zaldívar informara al respecto.

La licenciada **Rosa María Zaldívar Pérez, Secretaria Técnica de la Junta de Gobierno**, indicó que respecto al acta de la Cuarta Sesión Extraordinaria 2018, se habían incorporado los comentarios y las observaciones que fueron hechas por las y los integrantes de la Junta de Gobierno, por lo que la versión final se encontraba en la carpeta electrónica de la Junta de Gobierno, la cual pudieron revisar con antelación las y los integrantes. Añadió que si alguien aún quería hacer comentarios u observaciones, estaba en posibilidad de incorporarlas.

La licenciada **María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres**, preguntó a las y los asistentes si alguien deseaba hacer algún comentario o modificación; no siendo así, sometió a aprobación el acta de la Cuarta Sesión Extraordinaria 2018 de la Junta de Gobierno, siendo aprobada por unanimidad en los siguientes términos:

**ACUERDO
INMJG1901709**

La Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 13, fracción XVII de la Ley; y 15 fracción VII del Estatuto Orgánico, ambos ordenamientos legales del Instituto Nacional de las Mujeres, **APRUEBA** el acta de la Cuarta Sesión Extraordinaria 2018 de la Junta de Gobierno.

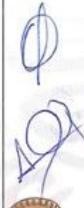


5. Seguimiento de Acuerdos.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, solicitó a la licenciada Rosa María Zaldívar Pérez, dar cuenta del siguiente punto del Orden del día, relativo al seguimiento de acuerdos.

La licenciada Rosa María Zaldívar Pérez, Secretaria Técnica de la Junta de Gobierno, dio cuenta del seguimiento de acuerdos en los siguientes términos:

No	Acuerdo	Seguimiento
1	<p>INMJG1704663</p> <p>La Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 15, fracción VII del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de las Mujeres; 58, fracción II de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 57, 58 y 59 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 92, 98 y penúltimo párrafo del artículo 99 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, APRUEBA la autorización para gestionar adecuaciones presupuestarias ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el Ejercicio Fiscal 2018; no se considerará para efectos de esta autorización, cualquier adecuación externa mayor a 15 millones de pesos y/o aquellas que se realicen entre programas presupuestarios del Instituto, independientemente del importe que se trate. Al término del ejercicio fiscal, se deberá informar a la Junta de</p>	<p>En relación con las adecuaciones presupuestarias que se realizaron durante el año 2018, se informa que durante el primer trimestre del presente año se concluye el cierre del ejercicio presupuestal 2018 y la presentación de la Cuenta Pública.</p> <p>Por lo anterior, en la siguiente sesión ordinaria de la Junta de Gobierno del INMUJERES se informarán todas las adecuaciones presupuestarias realizadas en 2018. Por lo anterior, el presente acuerdo se encuentra EN PROCESO.</p>




No	Acuerdo	Seguimiento
	Gobierno respecto de las adecuaciones realizadas al amparo de esta autorización.	
2	<p>INMJG1704666</p> <p>La Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres, de conformidad con los artículos 13, fracciones II, V y XVII de la Ley; 15, fracción VII del Estatuto Orgánico, ambos ordenamientos legales del Instituto Nacional de las Mujeres; 58, fracciones II y XVI de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; y 80, fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, APRUEBA la erogación por un monto de \$90,884,393.00 (Noventa millones ochocientos ochenta y cuatro mil trescientos noventa y tres pesos 00/100 M.N.), de la partida 48101 para la ejecución del programa PROEQUIDAD en su Décima Séptima Edición 2018.</p>	<p>En cumplimiento con los criterios establecidos en las Bases de Participación de la Convocatoria, contrato y documentos vinculatorios correspondientes al programa PROEQUIDAD en su Decima Séptima Emisión, el 15 de diciembre de 2018, las Organizaciones de la Sociedad Civil beneficiadas con los recursos de este programa, presentaron su informe final de resultados y el tercer informe financiero.</p> <p>Por lo anterior, este acuerdo está CONCLUIDO.</p>
3	<p>INMJG1804703</p> <p>La Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres con fundamento. En los artículos 13, fracción X de la Ley; 15 fracción VII; 24, fracción II del Estatuto Orgánico, ambos ordenamientos legales del Instituto Nacional de las Mujeres; y 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; APRUEBA el Manual de Organización del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de las Mujeres.</p>	CONCLUIDO




No	Acuerdo	Seguimiento
4	INMJG1804704 La Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres, con fundamento en los artículos 14, fracción IV; 15, fracción VII; y 18 del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de las Mujeres; APRUEBA el Reglamento Interno de los Órganos Auxiliares del Instituto Nacional de las Mujeres	CONCLUIDO
5	INMJGE1804706 La Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres con fundamento en los artículos 12, fracción I, inciso b); 13, fracción VII de la Ley, y 14 fracción III; 15, fracción VII del Estatuto Orgánico, ambos ordenamientos legales del Instituto Nacional de las Mujeres; APRUEBA la designación de las 16 Vocales Propietarias de los Órganos Auxiliares del Instituto Nacional de las Mujeres, por el periodo 2018 - 2021, siendo las siguientes: Consejo Consultivo: María del Carmen Rioseco Gallegos, Clara Balderrama Barbeitia, María Kyra Núñez de León, Medley Aimée Vega Montiel, Rosa Bertha Simón Sánchez, Jimena Guadalupe Hernández López, Marcela García Vázquez y Estela Casados González. Consejo Social: Milagros del Pilar Herrero Buchanan, Cretel Eunice Castorena Escalera, Eugenia Flores Hernández, Yenifar Carina Gómez Madrid, Imelda Marrufo Nava, Alba Adriana Jiménez	CONCLUIDO

(Handwritten signatures and stamps)



No	Acuerdo	Seguimiento
	Patlán, Mariana Belló y Mariana Gazcón Núñez.	

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, agradeció a la licenciada Zaldivar la exposición anterior, e informó que en la próxima sesión se dará cuenta de los acuerdos que aún están en proceso.

6.1 Autorización para gestionar adecuaciones presupuestarias ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el Ejercicio Fiscal 2019.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres mencionó que en relación con los asuntos para aprobación, el punto 6.1, correspondía a la autorización para gestionar adecuaciones presupuestarias ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y solicitó a la maestra Rocío Pérez exponer lo conducente.

La maestra Rocío Ivonne Pérez Martínez, Directora General de Administración y Finanzas, mencionó que se sometía a consideración de las y los integrantes de la Junta de Gobierno la autorización para realizar las modificaciones al presupuesto mediante adecuaciones presupuestarias, con el objeto de permitir un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo del Instituto, mismas que se llevarían a cabo en estricta observancia de los lineamientos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, puntualizando que no se consideraría para efectos de esta autorización, cualquier adecuación externa mayor a los 15 millones de pesos.

La doctora Asa Ebba Christina Laurell, Subsecretaria de Integración y Desarrollo del Sector Salud, comentó que le llamaba mucho la atención que, sobre este punto del orden del día, se trataba de un incremento sustancial relacionado con el Capítulo 4000, que es uno de los que están sujetos al principio de la austeridad republicana observada por la nueva administración gubernamental, por lo que consideraba que en ese sentido era un rubro que estaba particularmente restringido.

La doctora Olga Sánchez Cordero Dávila, Secretaria de Gobernación, comentó que esta autorización era únicamente para realizar gestiones para efectuar adecuaciones presupuestarias, lo cual no significa que vaya a haber

(Handwritten signatures and stamps)



un incremento en el gasto, por lo que con base en esa argumentación consideraba adecuado aprobar este punto.

Mencionó que con relación a los siguientes asuntos para aprobación del orden del día, casi todos se referían a la autorización para el ejercicio de recursos, ya sea su aprobación para erogación o bien para su ejercicio o transferencia, e incluso en dos de ellos, relacionados con el Programa Anual de Trabajo 2019 tanto del Instituto como de los Órganos Auxiliares, se estaba solicitando su diferimiento, por lo que estimaba que se deberían diferir todos los puntos hasta que el Instituto tuviera a su nueva Presidenta, a fin de que fuera ella quien los presentará a la Junta Gobierno en una sesión posterior, para que conjuntamente con ella se pueda decidir la forma en que serán utilizados estos recursos.

La maestra Rocío Ivonne Pérez Martínez, Directora General de Administración y Finanzas, mencionó que la autorización de estos puntos es vital para continuar con las gestiones, y que en dado caso, por cuanto hace a las medidas de austeridad o alguna otra disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cualquier contravención relacionada con dichas gestiones sería comunicada por parte de esa Secretaría y se suspendería el trámite.

Agregó que sería de mucho apoyo el que la Junta de Gobierno autorizara este punto a fin de iniciar los trámites administrativos normales, y que de cualquier forma todas las modificaciones se le informarían a la Junta de Gobierno, así como los motivos o causas por las cuales no se lleve a cabo el ejercicio de algún recurso.

Informó que respecto a las adecuaciones, a manera de ejemplo, se tiene que hacer ya la gestión del traspaso de los recursos del programa presupuestario del Órgano Interno de Control del INMUJERES, tal y como lo comunicó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; explicó que hacer el traspaso solicitado, implica una adecuación presupuestaria de ramo a ramo, por lo que de no contar con la autorización de la Junta de Gobierno para efectuar estas adecuaciones, se estarían limitando gestiones administrativas regulares y con ello el actuar del Instituto para responder de manera oportuna a la dinámica administrativa.

La doctora Olga Sánchez Cordero Dávila, Secretaria de Gobernación, comentó que dado que se esperaba que en los próximos días el Instituto ya tuviera Presidenta, aun cuando estos asuntos sean urgentes, sería conveniente

tratarlos en una sesión extraordinaria, que probablemente sería la siguiente semana, pero que sin embargo estaba en manos de las y los integrantes de esta Junta de Gobierno decidir lo que más convenga.

El licenciado Alfredo Domínguez Marrufo, Subsecretario del Trabajo, comentó que entendía cuáles eran las necesidades de las dependencias del Gobierno de México, pero que sin embargo la Secretaría que él representaba no estaba en condiciones de emitir un voto a favor sobre estos puntos dado que no tenían ninguna información respecto de los mismos, y que lo único que se les informó fue que esta les sería brindada durante el desarrollo de esta sesión; pero que sin embargo, al no ser así, sugería que se les hiciera llegar la misma a tiempo, a fin de contar con todos los elementos necesarios que les permitan emitir una opinión fundamentada.

La diputada Ma. Guadalupe Almaguer Pardo, mencionó que no obstante que en breve se contaría ya con una Presidenta en el Instituto Nacional de las Mujeres, eso no era una razón para frenar los procedimientos administrativos e institucionales, como tampoco lo era argüir desconocimiento de la información de los puntos a tratar en el orden del día, ya que todos ellos se encontraban en la carpeta electrónica que se puso con antelación a disposición de las y los integrantes de la Junta de Gobierno; señaló que se trataba de procedimientos regulares que no solo son parte del trabajo cotidiano del INMUJERES, sino de cualquier institución, y que garantizar su correcta operación era una de las responsabilidades del órgano de gobierno.

Señaló que el trabajo del INMUJERES tiene una dinámica propia, independiente del nombramiento de una nueva Presidenta, por lo que hacía un llamado firme pero muy respetuosos a las y los integrantes de la Junta de Gobierno para que estos puntos se pudieran desahogar inmediatamente y votar en esta misma sesión.

La maestra Eugenia Flores Hernández, Consejera Social, expresó que la propuesta que se estaba haciendo para que los puntos del orden del día relacionados con la aprobación de los recursos financieros se pospusiera para otra sesión, desde su punto de vista, no debería ser así, dado que son recursos que fueron autorizados por la Cámara de Diputadas y Diputados.

Refirió que era muy importante utilizar en tiempo los recursos y ejercerlos conforme a lo programado, como los 37 millones destinados al rubro de comunicación social, dado que vivimos en un país altamente discriminatorio y

violento contra las mujeres, por lo que deben lanzarse las campañas en los medios de comunicación para enfrentar este problema.

Finalizó pidiendo a las y los integrantes de la Junta de Gobierno reflexionaran sobre la conveniencia de aprobar estos puntos del orden del día a fin de comenzar a gestionar y gastar esos recursos aprobados por parte del poder legislativo.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, consideró que la moción hecha por la consejera social Eugenia Flores era muy pertinente, ya que la autorización para gestionar adecuaciones presupuestarias le permite al Instituto atender sus compromisos y responsabilidades administrativas y cumplir tanto con lo que mandatan otras normativas, como lo que necesite la nueva administración.

Señaló que la transferencia de los recursos de los órganos internos de control a la Secretaría de la Función Pública se debe hacer ya, para lo cual es necesario contar con la autorización de la Junta de Gobierno, y añadió que todas las adecuaciones presupuestarias se presentan ante este órgano de gobierno conforme va transcurriendo el calendario fiscal.

Puntualizó que el punto referente a las adecuaciones presupuestarias era una autorización de procedimiento y no tenía nada que ver con los siguientes puntos, por lo que propuso que los subsecuentes se fueran explicando uno a uno para que las y los integrantes de la Junta de Gobierno que no pudieron ver la carpeta electrónica pudieran contar con la información para emitir su voto. Esta propuesta fue aceptada, por lo que se sometió a la aprobación de la Junta de Gobierno el punto, siendo acordado por mayoría, con una abstención, bajo los siguientes términos:

**ACUERDO
INMJG1901710**

La Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 15, fracción VII del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de las Mujeres; 58, fracción II de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 57, 58 y 59 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 92, 98 y 99, penúltimo párrafo del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, **APRUEBA** la autorización para gestionar adecuaciones presupuestarias ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el Ejercicio Fiscal 2019; no se considera para

efectos de esta autorización, cualquier adecuación externa mayor a 15 millones de pesos y/o aquellas que se realicen entre programas presupuestarios del Instituto, independientemente del importe de que se trate. Al término del ejercicio fiscal 2019, se deberá informar a la Junta de Gobierno sobre las adecuaciones realizadas al amparo de esta autorización.

6.2 Autorización para el ejercicio de recursos por un monto de \$37'559,145.00 (Treinta y siete millones quinientos cincuenta y nueve mil ciento cuarenta y cinco pesos 00/100 M.N.) de las partidas 33605 y 36101, destinados al rubro de Comunicación Social, para el ejercicio 2019.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, informó que en relación con el punto 6.2 del orden del día, referente a la solicitud de autorización de recursos para el rubro de Comunicación Social del Instituto, el monto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación era de 37 millones 559 mil 145 pesos y estaba etiquetado para dos partidas: la correspondiente a campañas y la referente a inserciones.

Indicó que tradicionalmente el Instituto Nacional de las Mujeres cada año realiza una campaña de comunicación para promover la igualdad entre mujeres y hombres, dado que ambos deben tener las mismas oportunidades en todas las esferas; y otra para promover el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

Mencionó que los lineamientos y parámetros para realizar las campañas de comunicación social pasan por la Secretaría de Gobernación y la Oficina de Comunicación Social de la Presidencia de la República, quienes fijan las directrices sobre qué campañas, cuándo y cómo deben de hacerse, y que ya hay un calendario en marcha para las campañas de 2019, el cual obliga a que cada dependencia haga un conjunto de trámites en ciertas fechas, y que para poder cumplir con los trámites pendientes, era necesaria la aprobación de este recurso por parte la Junta de Gobierno.

Agregó que para 2019, el INMUJERES cuenta con recursos etiquetados por 31 millones 612 mil 145 pesos para las campañas: "El derecho a la igualdad", en su versión paridad; y "El derecho a una vida libre de violencia", en su versión prevención.

Comentó que, en el rubro de inserciones, el Instituto elabora mensualmente el Suplemento Todas, en donde participan tanto las consejeras sociales y consultivas como representantes de la academia, expertas y expertos en diferentes temas, representantes de las organizaciones de la sociedad civil, así como funcionarias y funcionarios públicos, con un tiraje mensual aproximado de 105 mil ejemplares. Señaló que para las diversas inserciones que van a un conjunto amplio de medios, se tienen destinados 2.9 millones de pesos.

Mencionó que la autorización del ejercicio de estos recursos por parte de la Junta de Gobierno le permitiría al Instituto cumplir -en tiempo y forma- con lo mandatado por la Secretaría de Gobernación y la Oficina de Comunicación de la Presidencia de la República, así como ir realizando las gestiones presupuestales para la realización de la campaña.

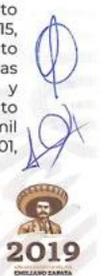
La senadora Martha Lucía Míchler Camarena, aclaró que cuando se habla de presupuesto etiquetado, significa que está destinado específicamente para una acción, pero no que ya hay una asignación a ninguna empresa, lo cual se hace mediante un proceso licitatorio subsecuente.

La doctora Olga Sánchez Cordero Dávila, Secretaria de Gobernación comentó que, dado que era un recurso pre- etiquetado, no veía inconveniente alguno en que fuera aprobado por la Junta de Gobierno.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, al no haber más comentarios, sometió a consideración de las y los integrantes de la Junta de Gobierno la aprobación de este punto, siendo acordado por mayoría, con una abstención, en los siguientes términos:

**ACUERDO
INMJG1901711**

La Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 6, fracción III; 7, fracción XVII de la Ley; 8 y 15, fracción VII del Estatuto Orgánico, ambos ordenamientos legales del Instituto Nacional de las Mujeres; 52 y 58, fracciones I y II de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; y 38 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, **APRUEBA** el ejercicio de recursos por un monto de \$37,559,145.00 (Treinta y siete millones quinientos cincuenta y nueve mil pesos ciento cuarenta y cinco pesos 00/100 M.N.) de las partidas 33605 y 36101, destinados al rubro de Comunicación Social para el ejercicio del año 2019.



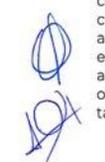
6.3 Aprobación para la erogación del monto de \$86'366,404.00 (Ochenta y seis millones trescientos sesenta y seis mil cuatrocientos cuatro pesos 00/100 M.N.), de la partida 48101 para la ejecución del Programa PROEQUIDAD en su Décima Octava Emisión 2019.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, refirió que el siguiente punto del orden del día correspondía a la solicitud para el ejercicio de los recursos relacionados con el programa PROEQUIDAD en su en su Décima Octava Emisión 2019.

Señaló que el PROEQUIDAD es un programa que le permite al Instituto Nacional de las Mujeres apoyar, mediante un proceso perfectamente transparente que incluye una convocatoria abierta y bases de participación, a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en pro de las mujeres y las niñas mexicanas con el objetivo de reducir las brechas de desigualdad e impulsar el adelanto de las mujeres, en las distintas esferas del ámbito social, político y económico.

Destacó que el PROEQUIDAD ha tenido una evolución positiva en la asignación de sus recursos desde el año 2013 gracias al trabajo que realiza la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputadas y Diputados, iniciando ese año con una asignación de 13 millones, pasando a 47 millones en 2014, a 60 millones en 2015, a 82 millones para 2016, habiendo tenido un ligera reducción en 2017 por situaciones de restricción presupuestal, pero que sin embargo en 2018 aumentó a casi 91 millones. Señaló que aunque en 2019 también hubo una ligera reducción de aproximadamente un cinco por ciento, se trata de un recurso de casi 86.4 millones de pesos.

Agregó que la autorización para el ejercicio de este presupuesto etiquetado es necesaria, ya que le permite al Instituto cumplir con el cronograma y seguir avanzando en el diseño de la convocatoria y las bases mediante las cuales se convoca a las organizaciones, dado que sin esta aprobación no se puede continuar con el proceso. Señaló que cada año se convoca al PROEQUIDAD alrededor del 8 de marzo. Y comentó que en las bases del Programa se explicitan los temas, montos, etc. y que el proceso de selección está totalmente automatizado y es transparente, además de que los proyectos de las organizaciones participantes son dictaminados por una comisión creada para tal fin.



El licenciado **Carlos Jacinto Serrano García, Subdelegado y Comisario Público Suplente del Sector Seguridad Nacional de la Secretaría de la Función Pública**, comentó que el día 14 de febrero del presente año fue publicada la Circular Uno de la Presidencia de la República, la cual menciona que la entrega de recursos presupuestarios ya no se va a hacer a las organizaciones, y que desconocía si en el PROEQUIDAD ya se contempló esta adecuación, y que de ser así habría que hacer un replanteamiento del programa, o bien, dada la urgencia de comenzar a ejecutarlo, considerar realizar una sesión extraordinaria para la aprobación de este presupuesto.

El maestro **Pablo Navarrete Gutiérrez, Coordinador de Asuntos Jurídicos**, señaló que la circular a la que hace referencia el licenciado Carlos Serrano se refería a aquellas organizaciones que reciben recursos como intermediarios para ponerlas en manos de las mujeres o de la ciudadanía beneficiaria, pero que en el caso del PROEQUIDAD, las organizaciones que participan para la obtención de los recursos de este programa no son intermediarias para hacer llegar un recurso a un tercero, sino que son el destinatario final, y que por tanto, desde el punto de vista del Instituto, el PROEQUIDAD no estaría en el marco de la circular en comento.

El licenciado **Carlos Jacinto Serrano García, Subdelegado y Comisario Público Suplente del Sector Seguridad Nacional de la Secretaría de la Función Pública**, sugirió que en ese sentido, dentro del programa se haga esa aclaración, señalando que no se está incumpliendo con lo dispuesto en la Circular de referencia.

La licenciada **María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres**, agradeció al licenciado Carlos Serrano el comentario y refirió que esa sugerencia sería considerada en las bases del PROEQUIDAD a fin de que el punto quede perfectamente claro.

Ariadna Montiel Reyes, Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, expresó que la Circular Uno deja de manifiesto que estos mecanismos dejarían de existir, y que en razón de que en la Junta de Gobierno no tenían información que permitiera conocer a fondo cómo funciona el PROEQUIDAD, en su opinión se debería posponer este asunto para una próxima sesión a fin de que primero conocerlo y después aprobarlo.

La maestra **Eugenia Flores Hernández, Consejera Social**, mencionó que el presupuesto de egresos establece que el recurso aprobado debe gastarse de

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]



una forma determinada, y que si el Poder Legislativo ya aprobó y etiquetó en este caso un presupuesto, no debería otro poder, en este caso el Ejecutivo, cambiar su destino, sobre todo porque como lo mencionó el maestro Pablo Navarrete, las organizaciones de la sociedad civil participantes en este programa no son intermediarias, sino destinatarias del recurso.

Agregó que dichas organizaciones realizan un trabajo de apoyo al gobierno en temas de adolescentes, mujeres violentadas, mujeres privadas de la libertad con niños y niñas, por lo que esta nueva administración debería apoyarlas más.

La doctora **Asa Ebba Christina Laurell, Subsecretaría de Integración y Desarrollo del Sector Salud**, señaló que apoyaba la propuesta de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, ya que no obstante ser un programa de vital importancia, haría falta que se brindara más información a quienes conforman la Junta de Gobierno, sobre todo en aspectos que tienen que ver con la transparencia, por ejemplo, saber si estas organizaciones están sujetas a las leyes de transparencia.

La licenciada **Imelda Marrufo Nava, Consejera Social**, propuso que el área de Comunicación Social del Instituto instaure un mecanismo de comunicación para dar a conocer, sobre todo a los nuevos integrantes de la Junta de Gobierno, los logros y resultados del PROEQUIDAD, para entender cuál es el verdadero papel de la sociedad civil y cómo este programa ha impactado en favor del fortalecimiento de la misma.

Agregó que este programa está relacionado con el cumplimiento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, siendo esta una ley impulsada en gran medida por la sociedad civil hace aproximadamente 15 años.

El licenciado **Hugo Aguilar Ortiz, Encargado de la Coordinación General de Derechos Indígenas del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas** comentó que, para los sectores vulnerables de la sociedad en este país, entre los que se encuentra el de las mujeres, las formas organizativas genuinas se han convertido en un mecanismo eficaz para ir mejorando las condiciones de vida de los pueblos, por lo que la precisión hecha por el maestro Pablo Navarrete era muy clara.

Informó que, en el caso del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, cuentan con un fondo para apoyar a las casas de mujeres indígenas, las cuales son operadas fundamentalmente por organizaciones de la sociedad civil, quienes son las destinatarias finales de esos apoyos.



En su opinión, la interpretación más adecuada de esa circular era evitar el intermediarismo que se ha dado históricamente en el caso de organizaciones de tinte político, quienes reciben el recurso y lo bajan a su clientela, siendo ese mecanismo el que se quiere evitar, precisando que en el caso de las organizaciones civiles que son las destinatarias finales de los recursos, son quienes verdaderamente ayudan a transformar la realidad que se quiere cambiar.

La diputada Verónica María Sobrado Rodríguez, mencionó que la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados, revisó el anexo 13, y con la intervención de las diputadas de todos los partidos políticos que conforman esa Comisión, lograron que no sólo no desaparecieran programas como el de Fortalecimiento a la Igualdad Sustantiva o el de Fortalecimiento a la Transversalidad, sino que quedara como estaba el año anterior, dado que el proyecto de presupuesto traía una considerable disminución y también en el caso de los recursos para el PAIMEF y el de Coinversión Social, los cuales venían en ceros, pero se logró que volvieran a contar con el presupuesto que el año anterior habían tenido, e incluso se logró un incremento del dos por ciento aproximadamente en el mismos.

Señaló que quienes forman parte de esa Comisión son conscientes de la importancia que tienen tanto esos programas como las organizaciones de la sociedad civil en el combate a la violencia contra las mujeres, y su aportación para acciones afirmativas a favor de la igualdad.

Agregó que es fundamental para el gobierno y para la Cámara de Diputados el hecho de que la sociedad civil se integre al trabajo que se hace en estos temas, pues solo así será posible disminuir las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres.

La diputada María Liduvina Sandoval Mendoza, indicó que el presupuesto para el PROEQUIDAD aprobado en la Cámara de Diputados, tiene que ver con el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil mediante la entrega directa de recursos a las mismas, dado que esa es la naturaleza del programa, por lo que la Junta de Gobierno no puede ir contra ese presupuesto.

La licenciada María del Rocío García Pérez, Titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, reconoció la importancia que tienen las organizaciones de la sociedad civil en el apoyo que otorgan al Estado para el avance de las mujeres, pero señaló que las dudas son muy válidas, y que a algunas y algunos de los integrantes de esta Junta de Gobierno no les queda



claro si la Circular Uno pudiera o no tener incidencia sobre la aplicación de los recursos del PROEQUIDAD, por lo cual cabría antes de su aprobación hacer un análisis para ver si la instrucción presidencial aplica o no para este programa, y si de este análisis resulta que la circular no afecta al PROEQUIDAD, se proceda a la aprobación por parte de la Junta de Gobierno.

Propuso que, en ese sentido, el PROEQUIDAD no se apruebe en esta sesión de la Junta de Gobierno y que se le pida a la Secretaría de la Función Pública su opinión, y si ésta determina que la circular no afecta al programa, aprobarlo entonces en una próxima sesión.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, indicó que en esta sesión lo que se pretende era la aprobación para la erogación de los recursos, y que el siguiente paso, como cada año, sería emitir una convocatoria junto con las bases de participación, en las que se precisa cuál es el alcance, cuáles son los temas, cuáles son las esferas y cuáles son las modalidades en las que se puede participar.

Ofreció a las y los integrantes de la Junta de Gobierno que, si estaban de acuerdo, en un momento posterior se les podrían presentar estos dos documentos para que tuvieran conocimiento, además de hacerles llegar una carpeta con toda la información de lo que es este programa que tiene muchos años y que ha demostrado ser un programa útil para los fines que persigue.

El maestro Pablo Navarrete Gutiérrez, Coordinador de Asuntos Jurídicos, comentó que el hecho de que en esta sesión se aprobara la erogación de este recurso, no implica que el día de mañana se vaya a comenzar con su dispersión, dado que aún falta la etapa de la convocatoria y las bases de participación. Mencionó que el problema que se enfrentaba en estos momentos era que el recurso está autorizado para ejercerse en el primer trimestre del año, por lo que se contaba ya con muy poco tiempo.

Propuso que en esta sesión se aprobara el PROEQUIDAD, condicionado a que antes de comenzar a ejercer los recursos la Secretaría de la Función Pública analice que las organizaciones civiles que participan en este mecanismo no tienen el carácter de intermediarias, como las que pudieran estar relacionadas con la Circular Uno de la Presidencia de la República, y que en caso contrario, la convocatoria y las bases de participación no se emitirían.



El arquitecto David Ricardo Cervantes Peredo, Subsecretario de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Desarrollo Agrario, solicitó para futuras sesiones de la Junta de Gobierno, que previo a su celebración, se brindara a sus integrantes mayor información a fin de que pudieran analizarla y realizar consultas sobre los temas a tratar, ya que consideraba que en este caso la información con la que contaron no fue suficiente.

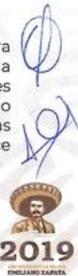
Comentó que dado que sobre este punto existían dudas de algunas personas integrantes de este cuerpo colegiado, proponía que se pudiera someter a aprobación y que en el acuerdo quedara asentado que la Secretaría de la Función Pública analizaría el asunto.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, agradeció el comentario del arquitecto David Cervantes y comentó que para las próximas sesiones se ampliaría la información de cada proyecto o tema para las y los integrantes de la Junta de Gobierno.

Señaló que se cuenta con toda la información sobre los temas a tratar, que todo está documentado. Pero que, atendiendo a la solicitud, se les haría llegar a las y los integrantes de la Junta de Gobierno los materiales adicionales y complementarios con la debida antelación, a fin de que las sesiones de la Junta de Gobierno sean más fluidas, para beneficio de todas y de todos.

La doctora Medley Aimée Vega Montiel, Consejera Consultiva, mencionó que previó a la sesión de la Junta de Gobierno, las integrantes de los consejos fueron informadas acerca de los temas a tratar, considerando que fue un ejercicio muy acertado, en el cual justamente les fueron despejadas las dudas que han estado ahora surgiendo sobre estos puntos, por lo que consideraba que en futuras ocasiones el Instituto debería brindar previamente más información a las y los integrantes de la Junta de Gobierno, a fin de que cada integrante acuda a la sesión con los elementos de información necesarios.

Expuso que no debe olvidarse que el Comité de la CEDAW, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer de la Organización de las Naciones Unidas, en sus recientes recomendaciones emitidas al gobierno mexicano en julio del año pasado, estableció como uno de los renglones más importantes, el fortalecimiento de la participación de las organizaciones de la sociedad civil como un elemento necesario en el avance de las mujeres en los distintos ámbitos de la sociedad.



La doctora Olga Sánchez Cordero Dávila, Secretaria de Gobernación, mencionó estar de acuerdo con la propuesta del maestro Pablo Navarrete, respecto de aprobar la erogación para el PROEQUIDAD bajo la condición suspensiva de realizar una consulta a la Secretaría de la Función Pública y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para ver si este programa se encuentra o no en el contexto de la Circular uno.

El licenciado Carlos Jacinto Serrano García, Subdelegado y Comisario Público Suplente del Sector Seguridad Nacional de la Secretaría de la Función Pública, comentó que esa sugerencia era con la intención de proteger al Instituto contra posteriores auditorías, y para que la opinión que emitiría la Secretaría de la Función Pública, en el caso de considerar que no se está en contra de la Circular Uno, sirva como respaldo.

El licenciado Alfredo Domínguez Marrufo, Subsecretario del Trabajo, precisó que tanto la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como las demás dependencias representadas en la Junta de Gobierno, no estaban cuestionando el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por las mujeres, ni el apoyo que se les da con estos recursos, pero que en lo particular, su abstención era solamente en razón de que carecía de la información necesaria para poder emitir una opinión a favor o en contra, pero que sin embargo no dudaba de la confiabilidad de los datos ni de la honorabilidad y la ética con que se condujeron cada una y cada uno de los miembros de la Junta de Gobierno que emitieron su voto.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, preguntó a las y los integrantes de la Junta de Gobierno si alguien deseaba expresar alguna otra opinión o comentario, al no ser así, sometió a consideración de las y los integrantes de la Junta de Gobierno la aprobación de este punto, siendo acordado por unanimidad en los siguientes términos:

**ACUERDO
INMJG1901712**

La Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres, de conformidad con los artículos 13, fracciones II, V y XVII de la Ley; 15, fracción VII del Estatuto Orgánico, ambos ordenamientos legales del Instituto Nacional de las Mujeres; 58, fracciones II y XVI de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; y 80, fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, **APRUEBA** la erogación por un monto de \$86'366,404.00 (Ochenta y seis millones trescientos sesenta y seis mil cuatrocientos cuatro pesos 00/100 M.N.),



de la partida 48101 para la ejecución del programa PROEQUIDAD en su Décima Octava Emisión 2019, condicionado a que la Secretaría de la Función Pública opine si para este Programa aplica la Circular Uno, emitida el día 14 de febrero de 2019, por el Presidente de la República.

6.4 Erogaciones presupuestales para otorgar Transferencias Internacionales a:

El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (MESECVI).

La Comisión Interamericana de Mujeres (CIM-OEA).

La Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres).

La licenciada **María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres**, indicó que de acuerdo con el orden del día, el siguiente punto a abordar por la Junta de Gobierno se refería a las erogaciones presupuestales para otorgar transferencias internacionales al Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (MESECVI); a la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM-OEA); y a la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres).

Señaló que cada año se le autoriza un recurso al Instituto Nacional de las Mujeres para apoyar a estos tres mecanismos internacionales.

El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, es relevante a nivel de la región de América Latina y a lo largo de toda su vida México ha participado en su grupo directivo, donde actualmente ocupa la primera vicepresidencia de la conferencia. Comentó que desde el año 2004 se apoya al Mecanismo para que pueda realizar algunas actividades en relación con la convención interamericana, con la prevención, la atención y la sanción de la violencia contra las mujeres.

Agregó que la segunda organización a la que se le transfieren recursos de forma anual es a la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, que fue el



primer organismo intergubernamental en el mundo en asumir como labor fundamental la defensa de los derechos humanos de las mujeres en todos los ámbitos, y que México ha presidido varias veces el Comité Directivo y ocupado muchas veces algunas de las vicepresidencias, siendo integrante permanente de esa Comisión que, entre otras muchas cosas, impulsa un modelo para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

Comentó que la tercera instancia a la cual se le otorgan estos recursos es a la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, quien se encarga de promover la igualdad entre hombres y mujeres, del empoderamiento de las mujeres en todas las esferas y de coadyuvar para que se pueda acelerar el proceso para prevenir la discriminación y la violencia contra las mujeres, y lograr su autonomía económica y física, así como su participación en la toma de decisiones.

Precisó que la donación para la cual se estaba pidiendo la aprobación de la Junta de Gobierno, misma que ya está autorizada en el presupuesto de este año, era de 387 mil 102 pesos para cada una de las instancias.

La maestra **María Kyra Núñez de León, Consejera Consultiva**, preguntó si respecto a este punto de las transferencias internacionales era posible obtener un informe que diga qué hacen las citadas instancias con ese recurso que reciben por parte del Instituto y qué impacto real tienen esas acciones en las mujeres.

La licenciada **María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres**, informó que estos donativos son para fortalecer a esas organizaciones internacionales y que no van dirigidos a un proyecto en específico, sino únicamente para reforzar su operación, aunque los tres mecanismos periódicamente hacen un informe de sus actividades, el cual es público.

La maestra **Milagros del Pilar Herrero Buchanan, Consejera Social**, comentó que, a diferencia de los puntos del orden del día anteriores, mismos que tienen que ver con un ejercicio presupuestal y erogaciones que benefician directamente a las mujeres mexicanas con programas desde la Administración Pública Federal, en este caso se trataba de donaciones a organismos internacionales.

Questionó que qué pasaría si esta decisión que estaba siendo sometida a consideración de la Junta de Gobierno se pospusiera hasta que el Instituto



contara ya con una Presidenta para que esta estuviera en posibilidad de analizar este tema, y que en una próxima sesión fuera puesto a consideración del órgano de gobierno, ya con un mayor abundamiento de la información sobre los contenidos de estas donaciones, tales como si estos compromisos anualmente se han transferido en una fecha específica, para no caer en un incumplimiento de los compromisos internacionales.

La maestra Rocío Ivonne Pérez Martínez, Directora General de Administración y Finanzas, informó que estos donativos forman parte del Capítulo 4000, y que previamente fueron etiquetados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo aportaciones a instancias en donde el Estado mexicano es parte. Señaló que estos recursos se encuentran calendarizados para cubrirse en el primer trimestre de este año, por lo que para efectos de cumplir en tiempo y forma con la entrega de los mismos sería conveniente considerar su aprobación en esta sesión de la Junta de Gobierno para proceder a su transferencia.

Ariadna Montiel Reyes, Subsecretaria de Desarrollo Social y Humano de la Secretaría de Bienestar, consideró que el problema es que no se proporcionó previamente a las y los integrantes de la Junta de Gobierno la suficiente información, y que aunque ella no estaba en contra de que México participe en los organismos internacionales y se alimente de las visiones del mundo, consideraba que se estarían aprobando cosas que no conocían, por lo que le parecía importante que hubiera la información y los resultados de esos convenios de colaboración, a fin de explicar a la ciudadanía en qué se gasta cada peso del presupuesto.

La diputada Ma. Guadalupe Almaguer Pardo, señaló que cualquier persona que ocupe un cargo público tiene la responsabilidad de informarse sobre los temas y que es obligación de las y los integrantes de la Junta de Gobierno revisar la información que se trata en cada sesión, por lo que le parecía cuestionable que se hubiera votado el punto anterior de manera condicionada, y que confiaba en la institucionalidad del Instituto Nacional de las Mujeres para que les hicieran llegar la minuta con los pormenores y las intervenciones, porque lo que estaba sucediendo en la Junta de Gobierno en esta ocasión, era absolutamente cuestionable, dado que no se podía detener la marcha de la administración pública ni el cumplimiento de sus compromisos, solo porque alguien desconoce un tema, no sabe los que es un donativo o simplemente desconoce cómo funciona una Junta de Gobierno.



La doctora Olga Sánchez Cordero Dávila, Secretaria de Gobernación, solicitó a las y los integrantes de la Junta de Gobierno que estos puntos pudieran aprobarse en razón de tratarse de mecanismos internacionales que reciben contribuciones de los países.

La maestra María Kyra Núñez de León, Consejera Consultiva, reiteró que sería importante que, en adelante, el Instituto con la debida antelación explicara a las personas integrantes de la Junta de Gobierno la información completa relacionada con las sesiones, de manera que al momento de la Junta se llegue con menos dudas sobre los asuntos que se tratan.

El licenciado Carlos Jacinto Serrano García, Subdelegado y Comisario Público Suplente del Sector Seguridad Nacional de la Secretaría de la Función Pública, sugirió que también en este caso de las transferencias internacionales, se considerara una consulta a la Secretaría de la Función Pública, dado que también se trataba de organizaciones, a fin de proteger al Instituto en el cumplimiento de esta norma.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, comentó que en este caso, en su opinión, al tratarse de organizaciones internacionales, no era necesario condicionarlo como se proponía, pero que quedaba abierto el espacio para escuchar las opiniones de las y los miembros de la Junta de Gobierno, y al no haber opiniones al respecto, solicitó la autorización de este punto, siendo acordada por unanimidad en los siguientes términos:

**ACUERDO
INMJG1901713**

La Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres, de conformidad con los artículos 7, fracción IX de la Ley; 14, fracción VI; y 15, fracción VII de su Estatuto Orgánico, ambos ordenamientos legales del Instituto Nacional de las Mujeres; y 58 fracción II de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, **APRUEBA** la erogación presupuestal por la cantidad de \$1 161,307.98 (Un millón ciento sesenta y un mil trescientos siete pesos 98/100 M.N.) de la partida presupuestal 49201 para otorgar al Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (MESECVI); a la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM-OEA), y a la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), la cantidad de \$387,102.66 (Trescientos ochenta y siete mil ciento dos pesos 66/100 M.N.) a cada una de esas entidades.



6.5 Se solicita diferir la aprobación del Programa Anual de Trabajo 2019 del Instituto Nacional de las Mujeres.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, comentó que se procedería a desahogar el punto 6.5 del orden del día, relacionado con diferir la presentación del Programa Anual de Trabajo 2019 del Instituto.

Mencionó que aún no concluía el proceso de transición administrativa entre la pasada y la nueva administración, y que el Programa Anual de Trabajo se elabora en el último trimestre del año anterior para presentarse en la primera sesión ordinaria de la Junta de Gobierno, y que en virtud de la coyuntura por la que se estaba atravesando, se solicitaba diferir la presentación de este programa para que las nuevas autoridades pudieran hacer la revisión y las adecuaciones pertinentes.

La maestra Katya Puga Cornejo, Subsecretaria de Planeación y Política Ambiental, externó que tenía una preocupación inherente al Programa Anual de Trabajo del Instituto, y era cómo, una vez que se nombrara a la nueva Presidenta del Instituto, agilizar la siguiente sesión para tratar este punto, ya que como era del conocimiento, en días pasados se inició la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, y la asesoría técnica y el acompañamiento del INMUJERES a las dependencias en esta tarea para una correcta transversalización de la perspectiva de igualdad de género era vital.

Solicitó al INMUJERES que considerara una línea de trabajo muy sólida a este respecto, dado que la transversalización, en caso de no contar con programas transversales como lo dejó entrever la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, iba a implicar trabajar muy fuerte en esta primera versión del Plan Nacional de Desarrollo.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, agradeció el comentario de la Subsecretaria Katya Puga, informando que gracias al apoyo de la Secretaria Olga Sánchez Cordero, el Instituto ha podido incidir en los lineamientos que se están elaborando para el Plan Nacional de Desarrollo desde un inicio; comentó que ahora la perspectiva de género está claramente explicitada en el eje transversal uno: igualdad de género, no discriminación e inclusión.



Agregó que el Instituto ha ido avanzando en todas las tareas que exige el Plan Nacional Desarrollo, cumpliendo en todo lo que está organizando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, teniendo entre las próximas actividades la obligación de realizar un foro de mujeres antes del 28 de febrero, además de acompañar a todos los sectores, actividad en la que participan los distintos equipos del INMUJERES. Aclaró que por supuesto, sí hacía falta incidir con mayor profundidad en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo, y que durante los próximos foros sería uno de los objetivos del Instituto.

Preguntó al pleno de la Junta de Gobierno si alguien más quería hacer comentarios sobre este punto, no habiendo más intervenciones, sometió a aprobación el diferimiento del Plan Anual de Actividades 2019 del Instituto, siendo acordada por unanimidad bajo los siguientes términos:

ACUERDO INMJG1901 714

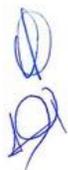
La Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres, con fundamento en el artículo 15, fracciones IV y VII del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de las Mujeres, **APRUEBA** que el Programa Anual de Trabajo 2019 del Instituto Nacional de las Mujeres, sea diferido para su aprobación en la próxima sesión de la Junta de Gobierno.

6.6 Se solicita diferir la presentación del Plan Anual de Actividades del año 2019 de los Órganos Auxiliares.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, mencionó que con relación al punto 6.6 del orden del día referente al diferimiento del Plan Anual de Actividades de los Órganos Auxiliares del INMUJERES, solicitaba que en el mismo sentido se pudiera diferir su presentación, a efecto de que lo consejos lo puedan discutir con la nueva Presidencia y tener de esta forma programas y planes convergentes, siendo acordado por unanimidad en los siguientes términos:

ACUERDO INMJG1901715

La Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres, con fundamento en el artículo 15, fracciones IV y VII del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de las Mujeres, **APRUEBA** que el Plan Anual de Actividades del año 2019 de los Órganos Auxiliares del Instituto Nacional de las Mujeres, sea diferido para su presentación en la próxima sesión de la Junta de Gobierno.



6.7 Aceptación de donación de bienes muebles a favor del Instituto Nacional de las Mujeres por parte de la empresa OFI PRODUCTOS DE COMPUTACIÓN S.A. DE C.V.

La licenciada **María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres**, comentó que para proceder al desahogo del punto 6.7 relacionado con la aceptación de bienes muebles a favor del Instituto, daría el uso de la palabra a la maestra **Rocío Pérez**.

La maestra **Rocío Ivonne Pérez Martínez, Directora General de Administración y Finanzas**, refirió que dicha donación derivaba del contrato de arrendamiento de bienes muebles y su convenio modificatorio, celebrado en el pasado ejercicio presupuestal con la Empresa Ofi Productos de Computación, S.A. de C.V., quien había suministrado siete lectores biométricos para el registro y control de asistencia del personal del Instituto.

Informó que previo a la conclusión del contrato y su convenio modificatorio, se solicitó de manera oficial a la empresa que indicará los términos y condiciones para el retiro de los bienes y el cierre de la prestación del servicio, y en respuesta, la empresa ofreció en donación el equipo, por lo que en ese sentido, se solicitaba a la Junta de Gobierno que con base en la normatividad vigente se aceptara la donación y así proceder a realizar los registros contables y su afectación al patrimonio del Instituto.

La licenciada **María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres**, preguntó a las y los integrantes de la Junta de Gobierno si alguien deseaba hacer algún comentario al respecto, no siendo así, puso a su consideración la aprobación para aceptar esa donación, siendo acordada por unanimidad en los siguientes términos:

**ACUERDO
INMJG1901716**

La Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 13, fracción XIV de la Ley, 14, fracción VI; y 15, fracción VII del Estatuto Orgánico, ambos ordenamientos legales del Instituto Nacional de las Mujeres, **APRUEBA** la aceptación de donación de bienes muebles a favor del Instituto Nacional de las Mujeres por parte de la empresa OFI PRODUCTOS DE COMPUTACIÓN S.A. DE C.V.



6.8 Programa Anual de Disposición Final de los Bienes Muebles 2019.

La licenciada **María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres**, señaló que, de acuerdo con el orden del día, correspondía pasar al punto 6.8, referente al Programa Anual de Disposición Final de los Bienes Muebles 2019, por lo que nuevamente solicitaba a la maestra **Rocío Pérez** hiciera el uso de la voz.

La maestra **Rocío Ivonne Pérez Martínez, Directora General de Administración y Finanzas**, mencionó que, de conformidad con las disposiciones normativas emitidas en la materia, se sometía a la consideración de la Junta de Gobierno la aprobación de este programa, con el propósito de evitar la acumulación de bienes en desuso, mismos que por sus características presentan un alto grado de deterioro.

Indicó que el programa de referencia comprende la transferencia al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, de cuatro automóviles marca Nissan, modelo Tsuru, año 2009, los cuales ya no se encuentran en condiciones de uso y su reparación no resulta costeable.

El licenciado **Carlos Jacinto Serrano García, Subdelegado y Comisario Público Suplente del Sector Seguridad Nacional de la Secretaría de la Función Pública**, preguntó si ya se contaba con el dictamen de baja de cada uno de esos vehículos.

La maestra **Rocío Ivonne Pérez Martínez, Directora General de Administración y Finanzas**, informó que se contaba con el dictamen, y que se trataba de cuatro vehículos, habiéndose hecho el trámite interno ante el Comité de Bienes Muebles, y que todo estaba documentado.

La licenciada **María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres**, preguntó al pleno de la Junta de Gobierno si alguien deseaba hacer algún comentario con relación a este punto, no siendo así, sometió a consideración la aprobación de ese programa, siendo acordada por unanimidad en los siguientes términos:



**ACUERDO
INMJC1901717**

La Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 13, fracción V; 31, fracción I de la Ley; 15 fracción VII del Estatuto Orgánico, ambos ordenamientos legales del Instituto Nacional de las Mujeres; 57, 58, fracciones II y V de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 15 de su Reglamento; **APRUEBA** el Programa Anual de Disposición Final de los Bienes Muebles 2019.

6.9 Propuesta para la integración de la terna que se someterá a la consideración del Presidente de la República para la designación de la Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, mencionó que para el desarrollo del punto concerniente a la integración de la terna que será sometida a la consideración del Presidente de la República para la designación de la Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres, daría la palabra a la doctora Olga Sánchez Cordero.

La doctora Olga Sánchez Cordero Dávila, Secretaria de Gobernación, mencionó que el cambio de mando en el Instituto Nacional de las Mujeres es parte de la normalidad en un régimen democrático y que la actual administración prioriza los procesos transparentes, fomenta la participación de todos los actores involucrados para asegurar objetividad y busca una representación democrática en cualquier decisión, y que el proceso para la selección de esta terna era una prueba de ello.

Agradeció a todas aquellas mujeres que participaron en esta auscultación y de manera especial a las integrantes de los Consejos Consultivo y Social por la labor que realizaron en el proceso de auscultaciones, entrevistas, filtros y votaciones, que dotaron de imparcialidad y objetividad a la selección.

Comentó que se buscó, entre las organizaciones de la sociedad civil, la participación de la academia, del sector público, de las empresas y de otros sectores que se ocupan de manera primordial a la promoción y defensa de los derechos de las mujeres, habiéndose tomado en cuenta para la selección varios elementos, como la preparación académica, la trayectoria profesional, el impacto social y sobre todo las historias de vida de las candidatas.



Señaló que como resultado de lo anterior, se integró una terna con mujeres que cuentan con una trayectoria impecable y distinguida, que las hace dignas de ser candidatas para encabezar este Instituto, y que todas ellas fueron entrevistadas por los consejos del INMUJERES, quienes pudieron constatar la idoneidad de sus perfiles, por lo que se contaba con la certeza de que cualquiera de ellas cuenta con la confianza y el respaldo para presidir el Instituto.

Manifestó que era deseable que quien lidere este Instituto y esta Junta, no sólo plasme una perspectiva de género, sino que enarbole los ideales, los principios y las estrategias que hagan frente a los desafíos que aún enfrenta la igualdad de género en nuestro país.

Agregó que en esta administración se colocarían los derechos humanos y la inclusión como ejes trasversales, y que quienes presiden e integran esta Junta deben tener no solamente presentes estos ejes en las decisiones e iniciativas que emanen de este cuerpo colegiado, sino estar verdaderamente comprometidos en ellos.

Mencionó que, con base en lo anterior, el proceso de selección estuvo sometido a criterios de integridad, objetividad y transparencia, con el fin de asegurar que quien encabece esta dependencia las represente como grupo intersectorial, como género y como el cambio que se anhela.

Indicó que por las razones anteriores y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, sometía a consideración de la Junta de Gobierno la siguiente terna para la designación de la Presidenta del Instituto:

María Candelaria Ochoa Ávalos, destacada académica originaria de Jalisco, quien además de haber sido integrante del Consejo Social del INMUJERES, ha impulsado el avance de la equidad de género en nuestro país desde muchos ámbitos, como el del Poder Legislativo cuando fue diputada federal.

Patricia Olamendi Torres, una abogada de gran renombre, quien ha promovido el mejoramiento de la calidad de la vida de las mujeres, tanto en instancias nacionales como en organismos internacionales, siendo ejemplo de ello el trabajo que ha realizado en el Sistema Interamericano para Erradicar la Violencia Contra la Mujer, y su labor en la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México.



Nadine Gasman Zylbermann, médica cirujana con una sólida formación en políticas públicas, que ha trabajado en favor de los derechos de las mujeres, particularmente con relación a los derechos sexuales y reproductivos, donde ha sido reconocida internacionalmente, siendo prueba de ello su desempeño en este rubro, lo que la llevó a ser designada representante de ONU-Mujeres en Brasil.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, preguntó a las y los integrantes de la Junta de Gobierno si alguien tenía algún comentario con relación a la terna que se estaba proponiendo, no siendo así, sometió para su aprobación la terna propuesta, siendo acordada por consenso bajo los siguientes términos:

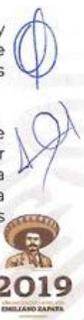
**ACUERDO
INMJG1901718**

La Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres, con fundamento en los artículos 13, fracción I y 17 de la Ley; y 15, fracción VII del Estatuto Orgánico, ambos ordenamientos legales del Instituto Nacional de las Mujeres; **APRUEBA** por consenso la terna conformada por la Dra. María Candelaria Ochoa Ávalos, la Dra. Patricia Olamendi Torres y la Dra. Nadine Flora Gasman Zylbermann, a efecto de que sea sometida a la consideración del Presidente de la República, licenciado Andrés Manuel López Obrador, para que proceda a designar, de entre ellas, a la Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres.

La senadora Martha Lucía Míchler Camarena, agradeció a las y los integrantes de la Junta de Gobierno, y de manera especial a las consejeras consultivas y sociales por su contribución para la conformación de esta terna, y reconoció la conducción de este proceso por parte de la doctora Olga Sánchez Cordero y de la licenciada Marcela Eternod.

Celebró la presencia de las diputadas y senadoras de todos los partidos y expresó su congratulación por el consenso alcanzado para la conformación de la terna para la designación de la Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres.

La senadora María Leonor Noyola Cervantes, comentó estar convencida de que la renovación de la presidencia del Instituto debería comenzar por proponer candidatas apartidistas y con amplia trayectoria, por lo que esperaba que quien sea elegida para ocupar ese cargo tan importante tenga plena convicción sobre la igualdad de género y que además sepa escuchar a quienes



lo necesitan y sea sensible ante cada uno de los casos en el que el Instituto esté involucrado, debiendo ser capaz de tomar en cuenta la opinión de las organizaciones civiles, porque son ellas quienes principalmente trabajan en los derechos de las mexicanas.

Mencionó que las mujeres tienen mucho por hacer, ya que son la base de la educación en México, además de ejemplo y líderes para que los hijos crezcan en un ambiente de armonía y seguridad, considerando que todas y todos los mexicanos deberían empeñarse para que nuestro país rescate los valores, empezando por respetar los derechos y no permitir que éstos se atropellen.

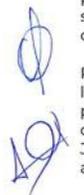
La diputada Wendy Briceño Zuloaga, expresó su beneplácito por la conformación de la terna que se estaba proponiendo, considerando que era necesario que en breve sea nombrada la Presidenta del Instituto a fin de fortalecer el trabajo institucional y articular la agenda con todos los temas que se tienen que sacar adelante.

Indicó que debe haber una sincronía entre los tres poderes para poder avanzar en esa agenda y que el Poder legislativo estaba con plena disposición para impulsar todos los temas que conforman una agenda muy amplia, para de esa forma fortalecer al INMUJERES.

La doctora Medley Aimée Vega Montiel, Consejera Consultiva, agradeció a nombre de los dos consejos a las mujeres que respondieron a la convocatoria que realizaron, la cual obedeció a un ejercicio ciudadano, a un proceso democrático llevado a cabo con la finalidad de traer a la Junta de Gobierno, en una fase previa a la designación de la Presidenta del INMUJERES, algunos de los mejores perfiles feministas con que cuenta este país.

Señaló que se trató de una oportunidad histórica en la que se pudo materializar un proceso con una metodología muy clara que abrevó de otros procesos de designación en este país, y que esperaban que el mismo pudiera ser normado en un futuro próximo en el marco de la reforma integral de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.

Resaltó la importancia de la disposición y la apertura mostradas por parte de la Secretaría de Gobernación para que ese proceso de participación ciudadana pudiera realizarse, mismo que tampoco habría sido posible sin el compromiso demostrado por las integrantes de los consejos Consultivo y Social. Reiteró a la Junta de Gobierno el interés y disposición de ambos consejos para fortalecer al Instituto, en razón de que es una tarea prioritaria de todas y todos los que



integran este órgano de gobierno, para impulsar la igualdad entre mujeres y hombres y erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas.

La maestra Milagros Herrero Buchanan, Consejera Social, agradeció a nombre las integrantes de los consejos a la doctora Olga Sánchez Cordero el apoyo que les brindó para llevar a cabo el proceso de auscultación que derivó en la aprobación de la terna por parte de la Junta de Gobierno para la designación de la presidenta de este Instituto.

Comentó que dicho proceso había dejado de manifiesto el enorme capital humano que hay dentro del movimiento feminista, el cual contaba con mujeres muy destacadas para ocupar ese importante cargo para la conducción de la política de igualdad a nivel nacional, como es la Presidencia del INMUJERES.

Mencionó que las experiencias surgidas del proceso de auscultación arrojaron aprendizajes que sería deseable que fueran aprovechados, como el hecho de que es necesario hacer reformas a las leyes que están relacionadas directamente con la labor del Instituto Nacional de las Mujeres y que forman parte del andamiaje legislativo a favor de los derechos humanos de las mujeres.

Expresó su reconocimiento a las 32 personas que participaron en la convocatoria, y de manera particular a las siete mujeres que quedaron en la fase finalista, quienes contaban con la capacidad suficiente para la conducción del Instituto.

Señaló que esperaban que la decisión del Presidente de México en los próximos días para la designación de la Presidenta del INMUJERES recaiga en la persona idónea, y que los consejos se sumarían al trabajo institucional de manera muy intensa porque era impostergable seguir avanzando en la agenda de los derechos humanos de las mujeres en este país.

7.1 Presupuesto de Egresos para el año 2019.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, comentó que tocaba el turno a los asuntos para conocimiento, siendo el primero de ellos

el relacionado con el Presupuesto de Egresos del instituto para el 2019, para lo cual solicitó a la maestra Rocío Pérez procediera a su desahogo.



La maestra Rocío Ivonne Pérez Martínez, Directora General de Administración y Finanzas, informó que para este año el proyecto de presupuesto del Instituto estaba conformado por cuatro programas presupuestarios, y que de un techo presupuestal autorizado por 587.4 millones de pesos, en el proceso de aprobación por parte de la H. Cámara de Diputados, se aprobó una ampliación de 214.6 millones para tener un presupuesto autorizado de 802.1 millones.

Detalló que del incremento de 214.6 millones de pesos, 20.2 millones de pesos fueron para el Programa PROEQUIDAD; 147.5 millones de pesos para el Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género; tres millones de pesos para Aportaciones a Organismos Internacionales; 62.8 millones de pesos para el Fortalecimiento de la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres; 2.2 millones de pesos para el Apoyo a la Función Pública y Buen Gobierno y dos millones de pesos para Actividades de Apoyo Administrativo.

Expuso que por cuanto hace al incremento por capítulo de gasto, en servicios personales se dieron 20 millones; para servicios generales 23.8 millones de pesos, y para transferencias subsidios, donativos y otras ayudas 170.7 millones.

Concluyó puntualizando que el incremento sustancial del presupuesto fue en el Programa de Transversalidad y en el Programa PROEQUIDAD, y que el presupuesto total autorizado ascendió a 802.1 millones de pesos.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, agradeció a la maestra Rocío Pérez por la exposición y reiteró el agradecimiento a la Comisión de Igualdad de la Cámara de Diputados y Diputadas y a la Secretaría de Gobernación por el acompañamiento que hicieron para que no hubiera una reducción mayor en el recurso para servicios personales, ya que gracias a eso el recorte de personal por las medidas de austeridad fue más pequeño que el que se tenía considerado.

7.2 Informe sobre los convenios suscritos por el Instituto Nacional de las Mujeres durante el año 2018.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, mencionó que para el desahogo del punto 7.2 del orden del día, referente a los convenios



suscritos por el Instituto durante el año 2018, pedía al maestro Pablo Navarrete hiciera uso de la palabra

El maestro Pablo Navarrete Gutiérrez, Coordinador de Asuntos Jurídicos, informó que de los convenios suscritos en el 2018, 10 de ellos se suscribieron con las siguientes instancias: uno con ONU-Mujeres; uno con el INEGI; dos con el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM; uno con el Instituto Nacional de Salud Pública; uno con la Universidad de Guadalajara; uno con la UNAM-ANUIES-CONAVIM-CNDH; uno con el Sistema Nacional Anticorrupción; uno con el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; y uno con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Puntualizó que los anteriores convenios los suscribe el Instituto Nacional de las Mujeres, previa revisión de la Comisión Revisora de Convenios, quien los analiza y emite sus comentarios, y en la que participan integrantes de los consejos del INMUJERES.

Agregó que como parte del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género y del PROEQUIDAD, se suscribieron con estados y municipios 556 convenios de colaboración, y con las Organizaciones de la Sociedad Civil 172 convenios, haciendo un gran total de 738 convenios suscritos en 2018.

7.3 Informe de los avances en el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, expuso que el punto 7.3 del orden del día tenía que ver con el informe que se hace anualmente de los avances en el Sistema Nacional para la Igualdad, el cual estuvo a disposición de las y los integrantes de la Junta de Gobierno en la carpeta electrónica para su consulta previa.

Mencionó que en ese informe se destacan las acciones que se hacen en seguimiento de los acuerdos que se toman en el Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Informó que entre lo más relevante del informe, destacaba la instalación de seis comisiones de trabajo: la comisión de vinculación con el Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres; la comisión de vinculación con el



Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres; la comisión de vinculación con el Poder Legislativo; la comisión de vinculación con las entidades federativas para que el Sistema Nacional de Igualdad pueda interactuar con los 32 sistemas de igualdad que hay en el país; la comisión de seguimiento a la política nacional en materia de igualdad; y, finalmente, la comisión para dar seguimiento a las observaciones del Comité de la CEDAW, que surgió para, además, cumplir con un compromiso con las Organizaciones de la Sociedad Civil que suscribió la Cancillería.

Señaló que en el seno del Sistema se trabajó muy estrechamente con la Secretaría de la Función Pública para la homologación de las Unidades de Igualdad de Género, la cual es una tarea aún pendiente que permitirá que las dependencias y entidades de la APF cuenten con un área especializada en igualdad que no solo transforme la cultura institucional de cada organismo, sino que incida con contundencia en incorporar la perspectiva de género en los programas y políticas de cada dependencia.

Agregó que también se hizo un trabajo muy importante con los Órganos Internos de Control para todo lo que tiene que ver con la erradicación del acoso y el hostigamiento sexual y la violencia laboral en la Administración Pública Federal.

7.4 Informe de actividades 2018 del Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses.

La licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, comentó que el siguiente y último punto del orden del día se refería al Informe de Actividades del Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, para lo cual daría el uso de la voz a la maestra Rocío Pérez.

La maestra Rocío Ivonne Pérez Martínez, Directora General de Administración y Finanzas, comentó que el programa de ese Comité integraba 17 actividades agrupadas en cuatro rubros.

Indicó que el primero de estos cuatro rubros se refería a capacitación y sensibilización, mediante el cual se capacitó a 186 personas servidoras públicas en materia de ética, de integridad, prevención de conflictos, derechos humanos, igualdad y no discriminación.



Comentó que el segundo aspecto se centraba en la difusión y divulgación de contenidos en materia de ética, integridad pública y prevención de conflictos, donde el Instituto obtuvo una calificación por parte de la Secretaría de la Función Pública de 89.9 puntos.

Refirió como tercer rubro el relativo a la mejora de procesos, en el que como parte de las buenas prácticas se llevó a cabo la actualización del Reglamento Interior de Trabajo, así como la actualización del proceso de registro de asistencia y control de incidencias.

Agregó que el cuarto punto era el de atención a denuncias, en el cual se recibieron seis denuncias durante el ejercicio, de las cuales se emitieron tres recomendaciones; en una no se encontraron elementos, una más derivó en conciliación y otra se turnó al Órgano Interno de Control.

Comentó que, en colaboración con la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés, se realizó la evaluación de la percepción del personal respecto a tres indicadores que forman parte del programa, siendo la de cumplimiento al valor de equidad de género, el valor de igualdad y no discriminación, y el valor al respeto a los derechos humanos, donde en promedio se obtuvo una calificación de 8, y en el índice de cumplimiento general del Comité se obtuvo un puntaje de 100.

Finalizó informando que con relación con la Cédula de Evaluación de Cumplimiento 2018, que son parámetros que establece la Secretaría de la Función Pública, se obtuvo una calificación de 100 puntos.

8. Asuntos Generales

La licenciada **María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres**, comentó que con relación a los asuntos generales, de acuerdo con lo que mandata la normatividad del Instituto, éstos se deben inscribir con 24 horas de antelación, no habiendo sido así, en este caso, no había temas que tratar.

9. Ratificación de Acuerdos.

La licenciada **María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres**, solicitó a la licenciada **Rosa María Zaldívar Pérez, Secretaria Técnica**, exponer lo

relacionado con el punto 9 del orden del día, referente a la ratificación de acuerdos

La licenciada **Rosa María Zaldívar Pérez, Secretaria Técnica de la Junta de Gobierno**, informó que en esta sesión se aprobaron 12 acuerdos: nueve por unanimidad, dos por mayoría y uno por consenso.

10. Clausura de la sesión

Para finalizar la Sesión, la licenciada **María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres**, agradeció la presencia de las y los asistentes a la Primera Sesión Ordinaria 2019 de la Junta de Gobierno, y agotados todos los puntos del Orden del Día, dio por concluida la sesión, siendo las catorce horas con treinta minutos del día dieciocho de febrero del año dos mil diecinueve.

DOCTORA NADINE GASMAN ZYLBERMANN
PRESIDENTA DEL INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

LICENCIADO ROBERTO BOLAÑOS PÉREZ
PROSECRETARIO TÉCNICO, ENCARGADO DEL
DESPACHO DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DE LA JUNTA DE GOBIERNO

En cumplimiento al artículo 13, fracción II del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de las Mujeres, se anexa formato en el que consta la firma de autorización de la presente acta.

Nota. En razón de la conclusión del encargo por parte de la Lic. María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, así como de la Lic. Rosa María Zaldívar Pérez, Secretaria Técnica de la Junta de Gobierno, en momento previo a la fecha de autorización de la presente acta por parte de las y los integrantes de la Junta de Gobierno, firman la presente para efectos de validez, la Dra. Nadine Gasman Zylbermann, Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres y de la Junta de Gobierno, y el Lic. Roberto Bolaños Pérez, Prosecretario Técnico, Encargado del Despacho de la Secretaría Técnica de la Junta de Gobierno.

Anexo 3. Exposición de motivos de la Dra. Nadine Gasman Zylberman

Dra. Nadine Gasman Zylbermann

Carta de motivación

19 de enero de 2019

Estimadas y estimados colegas,

Expreso mi interés en ocupar el cargo de Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) para el periodo 2019-2024. Mi perfil profesional, robusta experiencia laboral, así como sólidas competencias interpersonales y habilidades de liderazgo me posicionan como la candidata idónea para cumplir con el perfil y dirigir el INMUJERES en esta nueva etapa de cambios y transformaciones profundas en México.

Como indica mi CV anexo, tengo más de 27 años de trayectoria profesional en el campo del desarrollo y las políticas públicas, ocupando distintos puestos de alta dirección a nivel nacional, regional e internacional. Desde mi experiencia como Directora de IPSAS México, coordinadora de la Asamblea de la Salud de los Pueblos, Directora de la Campaña del Secretario General ÚNETE para poner fin a la Violencia contra las Mujeres para América Latina y el Caribe, y como Representante del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Guatemala y de ONU Mujeres en Brasil, puesto que desempeño desde el 2013, he trabajado arduamente para el cumplimiento de la agenda sobre derechos de las mujeres e igualdad de género, fomentando siempre la vinculación entre actores nacionales y de la cooperación internacional para movilizar recursos y esfuerzos para tal fin.

A lo largo de estos años, he liderado procesos de desarrollo social inclusivo, impulsado el empoderamiento de las mujeres y niñas en su diversidad, y promovidos programas de salud pública, con énfasis de salud sexual y reproductiva, todo ello mediante el desarrollo de políticas nacionales y locales con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, interculturalidad, raza y ciclo de vida, y a través de procesos participativos.

Como funcionaria internacional, he trabajado con diversos gobiernos nacionales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de mujeres y la academia. En todos estos espacios, he incidido en la institucionalidad de género y he implementado iniciativas innovadoras y de alto impacto para el avance de las mujeres y las niñas, favoreciendo siempre una amplia movilización y articulación de actores gubernamentales y sociales. He sido parte y apoyado activamente a los movimientos de mujeres de México, de la región y globales, logrando ser un puente clave para posicionar y colocar sus demandas en las agendas políticas en múltiples niveles y ámbitos.

He participado en procesos de transversalización de la perspectiva de género en leyes, políticas y presupuestos públicos a nivel nacional y local, y he evaluado su impacto para favorecer la transparencia y rendición de cuentas para el logro de la igualdad de género. He trabajado para el empoderamiento de las mujeres que se encuentran en situación de mayor desventaja y vulnerabilidad, desarrollando programas con y para fomentar su liderazgo, creando y apoyando espacios de diálogo, participación y consenso para que su voz y necesidades sean escuchadas y traducidas por las entidades públicas en acciones afirmativas y políticas e inversiones para la igualdad eficaces.

Página | 1

Dra. Nadine Gasman Zylbermann

Considero pertinente mencionar mi amplia experiencia en negociaciones intergubernamentales para la igualdad. Participé activamente en los procesos de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD)+10, Beijing +10,+15 y +20, así como en numerosas Conferencias Regionales de la Mujer de América Latina y el Caribe, en donde he tenido la oportunidad de dirigir el diálogo al más alto nivel entre gobiernos nacionales, las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos de mujeres, teniendo como resultado el posicionamiento de la agenda de igualdad de género en múltiples niveles y esferas. Mi capacidad de trabajar y comunicarme simultáneamente en cuatro idiomas, tres de ellos oficiales de la ONU, me ha facilitado participar y contribuir al consenso global para el logro de la igualdad de género.

Mi interés de trabajar en México y poner mi experiencia al servicio de la cuarta transformación, bajo el liderazgo del presidente Andrés Manuel López Obrador, parte de la convicción profunda y del sentido de responsabilidad con este proyecto de Nación que he apoyado desde que el actual Presidente fue candidato por primera vez. Reconozco la oportunidad histórica que la presidencia de Andrés Manuel López Obrador representa para generar un cambio verdadero que construya una sociedad más justa e igualitaria, que escuche y trabaje para y con todas las mujeres, especialmente las que pertenecen a los grupos más desfavorecidos y excluidos, como las mujeres pobres, indígenas, afrodescendientes, jóvenes, adultas mayores, con discapacidad, migrantes o del colectivo LGBTTI, con el objetivo de lograr la igualdad sustantiva para todas.

Conozco y tengo una profunda comprensión de los principales avances, desafíos, oportunidades y retos de México para lograr un cambio estructural y duradero hacia la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Tengo la experiencia necesaria para liderar la gestión de políticas públicas integrales, multisectoriales y basadas en evidencia para la igualdad de género en México. Tengo probadas competencias y habilidades para potenciar el papel histórico y estratégico de México en el ámbito internacional para el avance de las mujeres, y trabajar para que esto se traduzca en compromisos, acciones e iniciativas en el nivel interno con un impacto real y tangible en la vida cotidiana de las mujeres y niñas mexicanas.

Estoy firmemente comprometida en apoyar a la administración del Presidente López Obrador en sus esfuerzos de construir un México inclusivo y más igualitario, en donde todas las mujeres y las niñas puedan desarrollar su potencial, tengan acceso a las mismas oportunidades que los hombres y los niños en todas las esferas del desarrollo, y ejerzan plenamente sus derechos humanos.

Anexo mi propuesta tentativa de trabajo que, sin ser definitiva ni exhaustiva en esta etapa del proceso de selección, está enfocada en cuatro áreas clave para fortalecer y apuntalar el trabajo del INMUJERES como mecanismo nacional para el adelanto de las mujeres: Gobernanza para la Igualdad; Violencia contra las Mujeres, Paz y Seguridad; Empoderamiento de todas las Mujeres y las Niñas; y Política Exterior Feminista.

Gracias por su consideración y espero discutir de manera más amplia y personalmente mi postulación.

Nadine Gasman

PROPUESTA DE TRABAJO

Esta propuesta inicial de trabajo tiene como propósito poner a las mujeres de México, en su diversidad, en el centro de la cuarta transformación (4T) y fortalecer al INMUJERES como institución responsable de desarrollar, promover y articular las acciones de los diferentes sectores e instituciones para el desarrollo de políticas públicas, programas e inversiones para lograr la igualdad sustantiva y no dejar a nadie atrás como se propone el gobierno del Presidente Andrés López Obrador.

Se fundamenta y está en consonancia con lo establecido en el marco normativo para la igualdad en México, compuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Ley de Planeación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.

Propone en una gestión participativa que promueva el compromiso de las/os funcionarias del INMUJERES con la misión de la institución, la honestidad y austeridad fomentando el dialogo y la participación efectiva de las organizaciones de mujeres y feministas en su diversidad y la colaboración interinstitucional e intersectorial.

Objetivos estratégicos

1. Consolidar una buena gobernanza para la igualdad
 - Posicionar la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas como eje central y transversal de la 4T y del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.
 - Proponer una Política Nacional de Igualdad, de conformidad con la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres, usando un enfoque participativo, en línea con los compromisos internacionales y nacionales sobre derechos de las mujeres e igualdad de género e incorporando de manera particular las recomendaciones emitidas a México por parte del Comité CEDAW y otros mecanismos internacionales y regionales sobre derechos humanos.
 - Fortalecer la institucionalidad de género en los tres niveles y órdenes de gobierno.
 - Promover la armonización del marco normativo federal con la CEDAW y otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos de las mujeres, e impulsar la armonización legislativa estatal sobre derechos humanos de las mujeres e igualdad de género.
 - Promover políticas públicas con perspectiva de género e inversiones eficaces para la igualdad sustantiva en áreas críticas para el avance de las mujeres y las niñas.

- Fortalecer la **coordinación** interinstitucional en el marco del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH) para el efectivo cumplimiento, seguimiento y rendición de cuentas en el cumplimiento de la Política Nacional de Igualdad, así como para el desarrollo de políticas multisectoriales para la igualdad, mediante el uso de una metodología participativa.
 - Promover la **generación, análisis** y uso de **estadísticas de género**, así como la desagregación de datos por sexo y otras variables, como la edad, pertenencia étnica, situación socioeconómica, condición de discapacidad, preferencia sexual o estatus migratorio, entre otros, para visibilizar la discriminación y desigualdades múltiples que enfrentan diversos grupos de mujeres.
 - Vincular y articular con los Poderes Legislativo y Judicial, tanto federal como estatal, así como a actores gubernamentales con la sociedad civil y el sector privado para el desarrollo de iniciativas para el logro de la igualdad de género.
 - Fortalecer la **vinculación** y el **diálogo** con las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones de mujeres, el movimiento feminista, así como con periodistas, activistas y defensoras de derechos humanos, para incidir en el cumplimiento y rendición de cuentas de los compromisos internacionales y nacionales sobre derechos de las mujeres e igualdad de género.
 - Velar por el efectivo cumplimiento, vigilancia y rendición de cuentas de los requisitos normativos de transversalidad de la perspectiva de **género** dentro de la Administración Pública Federal, incluyendo en el marco de la cultura institucional y organizacional de las entidades públicas y privadas, mediante el uso y fortalecimiento de las plataformas digitales existentes, así como el fortalecimiento y desarrollo de instrumentos técnicos y herramientas metodológicas.
 - Proponer reformas a la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres para fortalecer sus atribuciones y adecuar sus competencias y responsabilidades de conformidad con el marco normativo vigente para la igualdad.
2. Erradicar la violencia contra las mujeres y las **niñas**, incluyendo una perspectiva de paz y seguridad, y promoviendo el cambio cultural.
- Impulsar la **armonización** legislativa en materia de violencia contra las mujeres y feminicidio.
 - Fortalecer, desde la Secretaría Ejecutiva a cargo del INMUJERES, la **coordinación** interinstitucional dentro del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres.
 - Promover la **incorporación** de las necesidades de las mujeres en su diversidad en la **planificación** urbana a nivel nacional, estatal y municipal, para la construcción de ciudades seguras y libres de violencia contra las mujeres y las niñas, desarrollando metodologías y experiencias demostrativas en diferentes ciudades del país.

- Promover la incorporación de las mujeres en los procesos de pacificación como constructoras de paz, aumentando su protagonismo a nivel municipal, estatal, y nacional en el marco de la nueva estrategia de seguridad y dentro de los mecanismos de justicia transicional que se conformen.
 - Impulsar un cambio cultural, tanto social como institucional, que involucre al sector educativo y a los medios de comunicación, y que esté orientado a eliminar las causas estructurales que reproducen y perpetúan los estereotipos de género que son la raíz de la desigualdad, discriminación y violencia contra las mujeres y las niñas.
3. Poner al centro el empoderamiento de todas las mujeres y niñas como base para un desarrollo inclusivo.
- Fomentar la participación de las mujeres, en su diversidad, como agentes del desarrollo sostenible, y promover una mayor y más eficiente inversión pública para combatir la pobreza desde una perspectiva de género.
 - Impulsar un mayor uso de acciones afirmativas (medidas especiales de carácter temporal en los términos que establece la CEDAW) para cerrar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres en aquellas áreas donde la discriminación y la desigualdad por razones de género e interseccional se expresa de manera más crítica.
 - Velar por una política macroeconómica que ponga en el centro la plena realización y el ejercicio efectivo de los derechos económicos y sociales de las mujeres, e impulsar un crecimiento económico inclusivo.
 - Impulsar una política de bienestar con perspectiva de género, orientada a igualar las oportunidades y garantizar el acceso universal de las mujeres a la educación, la salud, el trabajo decente, la seguridad social, la vivienda y los recursos productivos.
 - Desarrollar un Sistema Nacional de Cuidados.
 - Promover alianzas con el sector privado para impulsar la implementación de los Principios para el Empoderamiento de las Mujeres en las empresas.
 - Fortalecer los liderazgos de las mujeres en su diversidad e impulsar su participación paritaria en puestos de alta dirección dentro de la APF, las administraciones públicas estatales y en otros espacios, como la academia, la ciencia y tecnología, la cultura y los medios de comunicación.
 - Promover políticas multidimensionales y multisectoriales para atender los desafíos en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos, con foco en la reducción de la razón de mortalidad materna, erradicación del embarazo adolescente y acceso de las mujeres a un aborto legal y seguro como parte de los derechos reproductivos fundamentales de las mujeres reconocidos internacionalmente.

4. Avanzar una política exterior con visión feminista y centrada en la igualdad
 - Promover la definición de una Política Exterior Feminista para consolidar el liderazgo de México en temas relacionados con la igualdad de género y los derechos de las mujeres.
 - Fortalecer la participación y liderazgo de México en los principales procesos intergubernamentales internacionales y regionales sobre derechos de las mujeres e igualdad de género, como la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de la ONU (CSW por sus siglas en inglés).
 - Impulsar el cumplimiento y dar seguimiento a las recomendaciones emitidas a México por parte del Comité CEDAW y otros mecanismos internacionales de derechos humanos.
 - Fortalecer el rol estratégico de México en procesos de cooperación sur-sur y triangular para el logro de la igualdad de género, capitalizando el liderazgo, la experiencia y la capacidad técnica e institucional del INMUJERES, y de otras entidades públicas, en áreas clave para el avance de las mujeres (planificación y presupuestación con perspectiva de género, estadísticas de género, entre otros)
 - Fortalecer las alianzas y la colaboración estratégica del INMUJERES con los organismos internacionales, los agentes de la cooperación internacional y el Sistema de las Naciones Unidas en México, especialmente con ONU Mujeres, para desarrollar iniciativas conjuntas en áreas de interés mutuo.

Ejes transversales

- Fomento de la ciudadanía
- Gestión de conocimiento para informar y orientar la toma de decisiones, y la inversión para la igualdad sustantiva.
- Coordinación interinstitucional efectiva para la formulación, implementación y evaluación de políticas de igualdad integrales, intersectoriales y multi-dimensionales.
- Participación y consulta para responder a las necesidades de las mujeres en su diversidad y avanzar el cambio estructural hacia la igualdad desde una visión compartida.

Metodología de trabajo inicial: INCLUIRA LAS MUJERES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA 4T
Construcción de las Políticas Nacionales de las Mujeres a partir de un proceso participativo nacional.

Introducción

La 4T solo será una realidad si se trabaja en cambios sustantivos en la organización de la sociedad donde la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, en su diversidad, es un objetivo central de las políticas públicas. Para esto se tienen que construir espacios

formales de interlocución y deliberación para que las mujeres a través de sus organizaciones puedan presentar, defender y negociar sus demandas en espacios híbridos, es decir en espacios donde la sociedad civil participa con el Estado, y estos espacios estén formalizados dentro del Estado.

La propuesta de construcción de Políticas Nacionales para las Mujeres debe pensarse como procesos de transformación social que reconocen y desafían el patriarcado que promueve la discriminación y violencia contra las mujeres; traspasa el orden social y determina los sistemas económicos, cultural y político; y opera a partir de la división sexual del trabajo, especialmente desventajosa para las mujeres. Esta normatividad tiene un alto impacto en la forma en que se organizan y actúan las instituciones públicas y privadas.

Para deconstruir estas prácticas se requiere del involucramiento de las mujeres en procesos participativos donde se reconozca su agencia, se valore su dedicación de tiempo, recursos e inteligencia para construir un nuevo marco para el ejercicio de todos los derechos y desarrollar la ciudadanía plena de las mujeres en su diversidad.

Este proceso se propone incorporar las voces de mujeres diversas para construir un Estado inclusivo con políticas públicas dinámicas que garanticen la expansión continua e irrevocable de los derechos y ciudadanía y que contribuya a la consolidación del empoderamiento personal/subjetivo y colectivo de las mujeres para promover cambios de mentalidad en todos los campos.

Se propone innovar en el proceso de construcción de políticas públicas para la igualdad sustantiva para el periodo 2018-2024 organizando la I Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres concebida como un ciclo de diálogos oficiales altamente participativos que convocan a un gran número de participantes del Estado y la sociedad civil. Tendría un carácter consultivo y deliberativo, guiados por reglas previamente definidas por su Comité Organizador (donde tendrían representación de forma paritaria sociedad civil y Estado), organizados en etapas interconectadas (estatal/regional, temáticas, institucionales y nacional) que resulten en la construcción del Plan Nacional de la Igualdad Sustantiva.

Etapas de preparación: diseño, movilización de aliadas y de recursos.

Tiene como propósito desarrollar la metodología de las conferencias, su gobernanza, cronograma y estrategia de convocatoria y comunicación. Se propone organizar un Comité organizador de 8-12 personas representativas del gobierno y la sociedad civil apoyadas por el INMUJERES.

Se negociará con las instituciones de gobierno nacional, estatal y municipal, y con las organizaciones de mujeres en su diversidad, desarrollando un mapeo y estrategia de alianzas, comunicación y movilización de recursos.

Será convocada por un Decreto Presidencial y lanzado públicamente en un evento de alto nivel.

Fase 1. Consultas locales

Desarrollo de foros para el debate de las propuestas de los diferentes actores sociales:

- *Foro de organismos gubernamentales*: aquí se definen los temas relevantes a cada una de las Secretarías y otras instituciones, se identifican las propuestas y seleccionan delegadas a la CNPM.
- *Etapas municipal, estatal y regional*: aquí se definen los temas y propuestas relevantes para cada entidad que informaran el Plan Estatal o Municipal de igualdad de la entidad y se seleccionan delegadas a la CNPM
- *Foros Temáticos*: estos se definen de acuerdo con intereses específicos que necesitan profundización para la definición de los temas y las propuestas tanto para los niveles estatales como nacional.

Estos espacios forman el ciclo de conferencias de los que salen las propuestas a ser discutidos y aprobados por la CNPM.

Fase 2. Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres (CNPM)

En esta conferencia se reúnen las delegadas electas en todos los ámbitos del ciclo de conferencias y se presentan, discuten y aprueban las propuestas que informarán las políticas nacionales de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres el Plan (PROIGUALDAD).

LA CNPM es convocada por el INMUJERES y su Junta de gobierno, y es un espacio de presentación de propuestas, consulta y deliberación.

El reglamento interno definirá el número y composición de las delegaciones para garantizar igualdad y representatividad, el programa, metodología y dinámica del evento.

Fase 3. Elaboración y aprobación del Plan Nacional de Igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Fase 4. Monitoreo y evaluación de la Política Nacional de Igualdad Sustantiva

Resumiendo, esta es una propuesta para desarrollar una nueva relación entre el Estado y movimiento de mujeres y feministas para fortalecer la gobernanza democrática como propone la 4T. Las CNPM se concibe como una forma de participación institucionalizada específica para las mujeres en la busca de una construcción de políticas públicas que puedan incidir de modo definitivo en las oportunidades y calidad de vida de las mujeres a través de la reorganización no patriarcal de las formas de relacionamiento entre las esferas públicas y privadas.

Anexo 4. Carpeta metodológica para las instancias de las mujeres en las entidades federativas, documentos de trabajo Inmujeres, 2019



**Mujeres trabajando
juntas por la
transformación
de México**

FOROS DE CONSULTA
PROIGUALDAD
2019-2024



Carpeta metodológica para las
Instancias de las Mujeres
en las Entidades Federativas



INMUJERES
INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

© Instituto Nacional de las Mujeres
INMUJERES
Paseo de la Reforma México No. 3125 Plus 5
C.P. San Jerónimo Lípez, La Magdalena Contreras,
C.F. 06200 Ciudad de México

Primera edición: junio de 2019

Impreso y hecho en México/Printed in Mexico

EMBARCAMIENTO PROHIBIDA SU VENTA



Contenido

Presentación	5
Objetivos de los Foros	7
a. Objetivo General	7
b. Objetivos específicos	7
Marco Normativo	8
Alineación al Plan Nacional	9
Planeación. Metodología de trabajo en los Foros	10
Requerimientos generales para los foros (características del espacio, alimentos, requerimientos tecnológicos)	11
Convocatoria	12
Realización de los foros	12
Sistematización de resultados (Necesidades, demandas o propuestas)	18
Ficha de responsables de las mesas	18
Formato de relatorías	18
Formato de lista de asistencia	19
Ficha ejecutiva del Foro	20
Calendarización de los Foros	21
Propuesta de arte para la imagen institucional del Foro	21
Contactos en INMUJERES	21

Presentación

En este documento se presentan aspectos metodológicos del trabajo que se desarrollará en los Foros Estatales de Consulta para elaborar Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2019-2024 (PROIGUALDAD), a fin de que las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF) cuenten con los elementos necesarios para su participación en dicho proceso.

Atendiendo a los objetivos de la política nacional en materia de igualdad de género, señalados en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el PROIGUALDAD se dirigirá al logro de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda forma de discriminación y violencia basada en el género y buscará como resultado prioritario la reducción de brechas de desigualdad entre mujeres y hombres.

Uno de los principios que orientará la elaboración del PROIGUALDAD es que se dirija a responder a los problemas actuales de las mujeres y las niñas, a las brechas de desigualdad, a los principales obstáculos que enfrenta el avance de la igualdad y, de manera prioritaria, a las necesidades de las mujeres y niñas de nuestro país, que acumulan desventajas históricas, para asegurar no dejar a nadie atrás y a nadie afuera. El supuesto que subyace es que no es posible avanzar de manera sustantiva en la igualdad si no se toman en cuenta las realidades diversas de las niñas y mujeres, con énfasis en aquellas que suman múltiples formas de discriminación y exclusión, lo cual aumenta exponencialmente las desigualdades y la violencia que viven.

Otro de los principios que guiará la elaboración del Programa es la articulación de la política nacional de igualdad con las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024. De la misma manera, se atenderá a lo dispuesto en el marco legal nacional e internacional que tutela los derechos de las mujeres, ya que repre-

sentan bases de actuación que enmarcan la política nacional de igualdad y garantizan una adecuada integración y sinergia para la obtención de resultados relevantes.

A partir de estos principios, y atendiendo al mandato constitucional y legal en materia de planeación, consistentes en llevar a cabo un proceso democrático y deliberativo, que recoja las aspiraciones y demandas de la sociedad, la metodología que se detalla a continuación contempla la realización de 32 Foros de Consulta Estatales para generar un proceso participativo de diálogo, deliberación y generación de propuestas con mujeres, organizaciones de la sociedad civil feministas, especialistas, actores del ámbito privado, así como servidoras y servidores públicos. El objetivo central es abrir un espacio en el que tales actores, y preponderantemente las propias mujeres, especialmente aquellas que enfrentan mayores desventajas y tienen mayores obstáculos para participar y ser escuchadas, dialoguen, con la mirada puesta en el futuro, sobre los principales problemas y necesidades que enfrentan, y propongan las soluciones que, desde su experiencia, les parezcan más adecuadas y efectivas.

Objetivos de los Foros

a. Objetivo General

Elaborar el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2019-2024 (PROIGUALDAD), incluyendo las visiones, intereses y necesidades de las mujeres y las niñas de México, con énfasis en aquellas que enfrentan diversas desventajas, y múltiples formas de exclusión y discriminación.

b. Objetivos específicos

- Abrir un espacio de encuentro con las mujeres que habitan en las localidades de los diversos estados del país, de distintas condiciones económicas, sociales y culturales.
- Llevar a cabo sesiones en las que se practique una escucha activa acerca de los principales problemas que afectan a las mujeres históricamente más excluidas y discriminadas, quienes no han sido consideradas en la toma de decisiones de la política pública.
- Recabar propuestas de las mujeres acerca de acciones de política pública necesarias para solucionar los problemas que enfrentan y con ello, establecer la base de las líneas estratégicas de PROIGUALDAD.

Marco Normativo

La elaboración del PROIGUALDAD está regulada por diversos instrumentos normativos. A nivel Constitucional los artículos 25 y 26 establecen las bases que rigen el Sistema de Planeación Nacional, en cuyo marco se elabora el PND y los diversos programas que de este deriven. Entre otras cuestiones, mandata al Ejecutivo Federal a definir los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

La Ley de Planeación, por su parte, establece el contenido específico que debe tener cualquier Programa Sectorial, Especial o Institucional que se elabore para cumplir con los objetivos señalados en el PND.

Por lo que hace a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en los artículos 17, 32, 37, 39 y 41 define los objetivos de la política nacional en materia de igualdad de género, los cuales se dirigen al logro de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación y violencia basada en el género. Estos mandatos deberán regir el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Alineación al Plan Nacional

- Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales, regionales y especiales
- Ejes generales del Proigualdad (temáticas)

La alineación del PROIGUALDAD con el Plan Nacional de Desarrollo así como los ejes centrales del PROIGUALDAD serán resultado del proceso de elaboración del mismo.

Planeación. Metodología de trabajo en los Foros

Se llevará a cabo el desarrollo los Foros en una jornada de 7 horas de duración (10:00 a 17:00 horas). Para ello se tiene contemplada una metodología de trabajo basada en los principios de horizontalidad, inclusión, respeto y escucha; orientada a la generación de propuestas y la obtención de acuerdos. Con la finalidad de escuchar todas las voces y no dejar a nadie atrás, se contemplan dinámicas de trabajo que toman en cuenta los diversos perfiles de mujeres que asistirán, que garanticen que sus voces sean escuchadas y respetadas, así como que la participación sea abierta y sin inducciones.

Enmarcado en lo que dispone el Sistema Nacional de Planeación, este modelo de elaboración participativa del PROIGUALDAD contribuye a profundizar los espacios de debate, concertación, construcción de consensos y de pactos y amplía las bases para una gestión pública más incluyente, participativa, transparente y orientada a resultados, que contribuyan al logro eficaz de sus objetivos y a la rendición de cuentas a la ciudadanía. Todo ello con el propósito de sustentar las políticas públicas a favor de los derechos de las mujeres.

Grupos de especial interés para el INMUJERES que se plantea sean convocados a los Foros:

- Consejeras del Consejo Social y Consultivo del INMUJERES
- Funcionarias Públicas
- Ciudadanas mujeres no organizadas
- Organizaciones de la sociedad civil
- Mujeres indígenas
- Campesinas y jornaleras
- Afrodescendientes
- Jóvenes
- Trabajadoras del Hogar
- Trabajadoras (obreras, trabajadoras de maquila, sector servicios, etc.)
- Jefas del Hogar
- Víctimas de violencia de género
- Microempresarias
- Adultas Mayores
- Madres jóvenes
- Mujeres migrantes
- Defensoras de derechos humanos
- Académicas-investigadoras
- Trabajadoras Sexuales
- Mujeres constructoras de la Paz
- Mujeres con discapacidad
- Lesbianas y Trans

Requerimientos generales para los foros (características del espacio, alimentos, requerimientos tecnológicos)

- Espacio para impartir capacitación un día antes del evento.
- Espacio con capacidad para 120 personas.
- Salón de usos múltiples para apertura y cierre con capacidad para todas las personas asistentes (120), con micrófono y sonido. En este espacio deberá haber un presídium para 5 personas y las sillas deberán ser colocadas tipo estadio.
- Dos mesas a la entrada para el registro de las personas participantes.
- 6 espacios cerrados para cada una de las mesas de trabajo, con sillas y mesas acomodadas en herradura para al menos 20 personas por mesa.
- Sonido en todo el evento (micrófonos, bocinas).
- Iluminación y ventilación suficiente.
- Mobiliario para el presídium considerando back institucional.
- En cada espacio cerrado se solicita pantalla, proyector y un porta papelógrafo
- Espacio y servicio de ludoteca para niñas y niños, con al menos tres personas que se hagan cargo.
- Durante el evento se requiere servicio de cafetería y agua permanentemente, así como galletas y fruta en los recesos. Se tiene considerada en la Agenda espacio de 14:00 a 15:00 horas para la comida y para todas las personas participantes.
- Materiales gráficos del evento (back del presídium, banners para identificar las mesas de trabajo).
- Servicio de traducción en caso de incorporar a personas hablantes de lengua indígena que no hablan español y mujeres que hablan en lenguaje de señas.
- Espacio accesible para personas con discapacidad.
- Accesibilidad: transporte público y estacionamientos cercanos.
- Designar a dos personas que apoyarán la realización de las mesas. Una persona que apoyará la moderación y otra la relatoría de una de las mesas, cuyos perfiles se muestran a continuación:
- Persona 1: Grado mínimo de licenciatura en alguna sociología, psicología o áreas sociales afines, con experiencia en impartición de talleres y trabajo con grupos y habilidades demostradas en escucha y trabajo en equipo.
- Personas 2: Grado mínimo de licenciatura en áreas sociales, con buena redacción y buena capacidad de síntesis.
- Ambas personas deberán tener disponibilidad para participar en una capacitación de 6 horas a impartirse un día antes del Foro.
- Es necesario que proporcionen el nombre completo, teléfono y correo electrónico de ambas personas a mmcortes@inmujeres.gob.mx
- Considerar que 6 mujeres asistentes al Foro Estatal serán elegidas para participar en el Foro Nacional por la Igualdad que se realizará en el mes de noviembre, sede por confirmar.

Convocatoria

La convocatoria de las participantes estará a cargo de las IMEF por lo que deberá seleccionar a las y los participantes locales, considerando de manera especial los grupos de interés del INMUJERES. La convocatoria es por invitación personal de acuerdo a lista elaborada por las IMEF.¹

Una vez realizada la convocatoria y cinco días antes del evento, el INMUJERES requiere conocer la lista de personas confirmadas, así como asegurar la movilidad de la zona de residencia (en el caso de los municipios) mismos que deberán ser enviados al correo electrónico mmcortes@inmujeres.gob.mx

A partir de estas consideraciones generales, a continuación se presenta un planteamiento inicial del esquema de trabajo que se seguirá en los Foros. Cabe señalar que este esquema inicial está aún siendo detallado, por lo que su diseño final será enviado con la debida anticipación al inicio del primer Foro.

Realización de los foros

Primera etapa: evento inaugural

Se llevará a cabo un evento inaugural con la participación del Gobernador del Estado, la Presidenta del INMUJERES y la Titular de la IMEF. El Objetivo de este evento es dar la bienvenida a las participantes, encuadrar y señalar la relevancia de los trabajos que se desarrollarán en la jornada y hacer explícitos los compromisos estatales a favor de la igualdad sustantiva.

¹ Es importante considerar la participación de mujeres diversas, en especial aquellas que enfrentan mayores desventajas para participar en decisiones públicas. Por ello será importante compartir la lista de convocadas con el INMUJERES antes del inicio de los Foros, a fin de identificar de manera conjunta grupos de mujeres que pueden incorporarse.

FICHA CON LAS CARACTERÍSTICAS CENTRALES DEL EVENTO INAUGURAL

Nombre del evento	Inauguración del Foro de Consulta Estatal para la elaboración del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2019-2024
Dependencia y organizaciones	INMUJERES IMEF
Responsables	Equipo especialista
Integrantes del Presidium	Gobernador del Estado Presidenta del INMUJERES Titular de la IMEF Maestra de ceremonias: Representante de INMUJERES o de la IMEF

PROGRAMA

HORA	PARTICIPA	ACTIVIDAD
09:30 a 10:00	Staff IMEF / Participantes	Registro y distribución de participantes por mesa.
10:00 a 10:10	Maestra de ceremonias / Representante de INMUJERES o de la IMEF	Presentación del Presidium
10:10 a 10:20	Titular de la IMEF	Palabras de Bienvenida
10:20 a 10:30	Presidenta del INMUJERES	Encuadre y relevancia de los Foros y del PROIGUALDAD
10:30 a 10:40	Gobernador de la Entidad	Reflexiones sobre el compromiso del Gobierno del Estado para la igualdad sustantiva de mujeres y hombres.
10:40 a 10:45	Maestra de ceremonias / Representante de INMUJERES o de la IMEF	Agradecimiento al presidium
10:40 a 10:50	Equipo de especialistas	Indicaciones generales sobre la organización y el trabajo en mesas.

Segunda etapa: instalación de las mesas de trabajo

El segundo momento de trabajo en los Foros es la organización de las mesas de trabajo por tema. Considerando la importancia de que se escuchen las voces de las participantes se plantea que en las mesas se incluya la presencia de ciudadanas no organizadas, servidores/as públicos/as, organizaciones de la sociedad civil, representantes del sector privado y personas expertas (académicas, investigadoras).

Con la finalidad de generar un espacio de trabajo realmente incluyente y participativo, en el que el diálogo pueda fluir de manera adecuada, el número máximo considerado por mesa de trabajo es de 20 personas.

Los temas estratégicos de la consulta serán definidos por INMUJERES.

De acuerdo con lo anteriormente señalado, en total se integrarán 6 mesas de trabajo por espacio de participación estatal. Cabe señalar que la integración de las mesas de trabajo se llevará a cabo desde la convocatoria de las IMEF a las participantes y mantendrá durante toda la jornada de trabajo.

En cada mesa se tendrá una lista de asistencia en la cual se deberán registrar las participantes.

Tercera etapa: sesiones de las mesas de trabajo.

Las personas integrantes de las 6 mesas trabajarán simultáneamente durante la jornada de trabajo. El diálogo se llevará a cabo de manera guiada a fin de garantizar la participación horizontal de todas las personas convocadas, sin dejar de escuchar las voces de aquellas mujeres que enfrentan mayores obstáculos para participar, así como con la finalidad de orientar los trabajos hacia la obtención de propuestas, se contempla una dinámica de trabajo participativa orientada a la expresión de ideas, opiniones y propuestas concretas, que además permita aprovechar al máximo el tiempo destinado y construir sentidos compartidos. Con el objetivo de asegurar esta amplia participación, en el desarrollo de cada mesa habrá algunos momentos de trabajo en equipos por tipo de actor y otros de trabajo conjunto de todas las integrantes de las mesas.

Los recursos metodológicos que se utilizarán para propiciar el diálogo y escucha son la generación de preguntas detonadoras, mapeos colectivos y técnicas corporales desde la perspectiva psicosocial, las cuales serán planteadas por las facilitadoras de las mesas.

La metodología de diálogo será nutrida por diferentes enfoques participativos, particularmente las metodologías de los “diálogos deliberativos”² y del Proceso de Círculo de Paz que:

- Ponen al centro a las personas y su experiencia vivida.
- Comprenden y atienden la unicidad de cada territorio.
- Reconocen y nivelan las relaciones de poder que se ponen en juego en procesos de diálogo entre personas diferentes.
- Alcanzan resultados (propuestas) colectivos, apoyados en la igualdad de los participantes y en el consenso general en torno al argumento más aceptable e incluyente de las visiones de las participantes.

El trabajo de las personas participantes en las mesas temáticas se dividirá en las siguientes pasos etapas:³

Paso 0. Conociéndonos e integrándonos como un grupo de trabajo

El trabajo colaborativo requiere de confianza y un entorno propicio para la participación de todas las personas, por lo que se dedicará un breve pero importante tiempo a la generación de estas condiciones en cada mesa de trabajo, donde las participantes se presenten, reconozcan y conformen un sentido de grupo para el logro de un objetivo común en la jornada de trabajo que compartirá.

Paso 1. Identifiquemos nuestros problemas y necesidades

Cada entidad federativa tiene particularidades en la expresión de problemáticas. Es necesario que en esta etapa (o en este primer paso) las personas del grupo identifiquen los problemas específi-

² Habitualmente, estos espacios cuentan con una serie de herramientas que facilitan el diálogo tanto como la toma de acuerdos: agenda o programa de diálogo, objetivos, información relevante para las participantes, y mecanismo para la toma de decisiones, previamente aceptados y adoptados por los participantes.

³ Los tiempos de cada etapa se muestran en la ficha ejecutiva del Foro.

cos actuales, cuáles son sus características, considerando su experiencia y conocimiento.

Actividad 1. En cada una de las mesas se desarrollará un proceso deliberativo para arribar a acuerdos en torno a:

1. Principales problemas, necesidades, brechas, desigualdades y barreras de género en torno al tema específico.
2. Necesidades, brechas, desigualdades y barreras de género de grupos particulares con mayores riesgos, desventajas o vulnerabilidades
3. Resultado: Documento con el listado de problemas y necesidades por mesa temática.

Paso 2. ¿Qué queremos y qué es posible construir para nuestro mejor futuro?:

Se visualizará la situación a la que se quiere llegar al término del periodo contemplado en el Programa (2024), de acuerdo con el tema en cuestión. En este Paso 2 se busca planear a partir de los cambios que se quieren generar, lo cual se basa en el enfoque prospectivo y en el de la teoría de cambio.

Actividad 2. En cada una de las mesas se desarrollará un proceso deliberativo para alcanzar una visión compartida de futuro deseable y posible en el tiempo de vigencia del Programa.

1. Resultado: Documento con el párrafo que exponga de manera sintética los cambios deseados a futuro, cuáles son los que tienen una mayor posibilidad de realizarse. Por cada una de las mesas temáticas.

Paso 3. Qué acciones estratégicas serían las más efectivas:

Se señalarán las acciones definidas por consenso de las participantes como las más probables para lograr los cambios deseados, las que ayudarán a responder a los problemas identificados, y las que conducirán con mayor seguridad a una a la visión de futuro.

Actividad 3. Con el listado de problemas y necesidades acordado por los grupos y la visión de futuro deseable y posible en torno a cada tema, se inicia un proceso deliberativo para generar propuestas de acciones estratégicas a emprender por parte del Estado para atender las problemáticas detectadas y lograr los cambios deseados.

1. Resultado: Documento con el listado de acciones estratégicas del Estado para arribar a la visión de futuro.

Paso 4.: Plenaria: Una mirada que nos une a todas.

En la plenaria se presentan los resultados de cada mesa temática y se conocen los nombres de las 6 personas que serán las delegadas para participar en el Foro Nacional.

Sistematización de resultados (Necesidades, demandas o propuestas)

Una vez obtenidos los resultados de los Foros estos se sistematizarán en primer término por entidad federativa y posteriormente de manera agrupada, a fin de contar con una integración general de las necesidades y demandas propuestas. Para ello se diseñará un esquema de integración y clasificación de propuestas.

Ficha del evento	
Nombre de Evento	Foro de Consulta PROIGUALDAD 2019-2024 Nosotras dialogamos por la igualdad
Responsable	
Fecha	
Sede	
Número de asistentes	120
Número de Mesas	6

Ficha de responsables de las mesas

Las mesas de trabajo serán coordinadas por un equipo de especialistas que serán comunicadas previamente a cada IMEF.

Formato de relatorías

El formato de las relatorías está en proceso de diseño, el mismo será aprobado por el INMUJERES y utilizado por el equipo de especialistas para el registro de las propuestas y acuerdos.

Formato de lista de asistencia

Las IMEF serán las responsables de recabar la lista de asistencia en el siguiente formato:

							FECHA	
							SEDE	
NOMBRE	SEXO	EDAD	PROCEDENCIA (OSC, DEPENDENCIA, PERSONAL, ETC.)	OCUPACIÓN PRINCIPAL	TELÉFONO	CORREO ELECTRÓNICO	PUEBLO INDIGENA	¿TIENE ALGUNA CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD?
							SI/NO EN CASO DE SI ESPECIFIQUE CUAL	SI/NO EN CASO DE SI ESPECIFIQUE CUAL: AUDITIVA, VISUAL, INTELLECTUAL, FÍSICA, OTRA

Ficha ejecutiva del Foro

Objetivos	Actividades	Resultados	Horario ¹
Plenaria Bienvenida, encuadre, relevancia y compromisos iniciales	Evento Inaugural	No Aplica	10:00 – 10:50
Conformación de las Mesas de Trabajo	Distribución equitativa de participantes en mesas y registro	Listas de Asistencia	10:50 - 11:00
Conocimiento mutuo y sentido de grupo	Trabajo de presentación y rompe hielos por mesa	No Aplica	11:00 a 11:20
Definir principales problemas	1. Trabajo por temas, separado por tipo de actor (A y B) 2. Trabajo por tema en conjunto entre los distintos tipos de actores	Documento con el listado de problemas y necesidades por mesa temática	11:20 a 12:30
RECESO			12:30 – 12:40
Construir una visión de futuro compartida	1. Trabajo por temas, separado por tipo de actor (A y B) 2. Trabajo por tema en conjunto entre los distintos tipos de actores	Documento con el párrafo que exponga de manera sintética los cambios deseados por mesa temática.	12:40 – 14:00
COMIDA			14:00 – 15:00
Definir acciones estratégicas y requerimientos de respuesta por parte del Estado	1. Trabajo por temas, separado por tipo de actor (A y B) 2. Trabajo por tema en conjunto entre los distintos tipos de actores	Documento con el listado de acciones estratégicas de Estado para arribar a la visión de futuro.	15:00 – 16:30
Plenaria Compartir resultados para obtener un panorama general	Presentaciones en plenaria por tema	Documento con los comentarios finales vertidos en la plenaria.	16:30 – 17:00

¹ El horario de las actividades del trabajo está en proceso de revisión y puede tener algunas variaciones, las cuales, en su caso, serán informadas con la debida anticipación.

Calendarización de los Foros (en definición)

Propuesta de arte para la imagen institucional del Foro

(En elaboración por Comunicación Social)

Contactos en INMUJERES

	Nombre	Teléfono	Correo electrónico
Coordinación General	Marta Clara Ferreyra Beltrán	5322 4200 Ext. 2000	mcferryra@inmujeres.gob.mx
Aspecto Técnicos y metodológicos	María Margarita Cortés	5322 4200 Ext. 2200	mmcortes@inmujeres.gob.mx
Aspecto Financieros	Marco Antonio Díaz Morales	5322 4200 Ext. 1110	madiaz@inmujeres.gob.mx
Comunicación Social e imagen	Carlos Roberto Vargas Cisneros	5322 4200 Ext. 7000	crvargas@inmujeres.gob.mx

Anexo 5. Tabla de la ruta del Proigualdad

HOJA 1. Presidenta

No.	Entidad Federativa	Tipo de traslado	Fecha de Salida Presidenta (por la tarde)	Fecha Evento	Fecha Regreso Presidenta	Conexión	Fecha de Salida Acompañante (por la mañana)	Persona Acompañante
1	Oaxaca	Aire	jueves, 4 de julio de 2019	viernes, 5 de julio de 2019	sábado, 6 de julio de 2019	No	jueves, 4 de julio de 2019	Persona 1
2	México	Tierra	lunes, 8 de julio de 2019	lunes, 8 de julio de 2019	lunes, 8 de julio de 2019	No	domingo, 7 de julio de 2019	Persona 2
3	Ciudad de México	Tierra	miércoles, 10 de julio de 2019	miércoles, 10 de julio de 2019	miércoles, 10 de julio de 2019	No	martes, 9 de julio de 2019	Persona 3
4	Guerrero (Chilpancingo)	Tierra	jueves, 11 de julio de 2019	viernes, 12 de julio de 2019	sábado, 13 de julio de 2019	No	jueves, 11 de julio de 2019	Persona 4
5	Chihuahua	Aire	domingo, 14 de julio de 2019	lunes, 15 de julio de 2019	lunes, 15 de julio de 2019	No	domingo, 14 de julio de 2019	Persona 5

6	Coahuila	Aire	martes, 16 de julio de 2019	miércoles, 17 de julio de 2019	jueves, 18 de julio de 2019	Si, Saltillo - Monterrey	martes, 16 de julio de 2019	Persona 5
7	Nuevo León	Tierra	jueves, 18 de julio de 2019	jueves, 18 de julio de 2019	viernes, 19 de julio de 2019	No	miércoles, 17 de julio de 2019	Persona 5
8	Queretaro	Tierra	domingo, 21 de julio de 2019	lunes, 22 de julio de 2019	lunes, 22 de julio de 2019	Si, Queretaro-San Luis	domingo, 21 de julio de 2019	Persona 6
9	San Luis Potosí	Tierra	martes, 23 de julio de 2019	martes, 23 de julio de 2019	miércoles, 24 de julio de 2019	Si, San Luis-León	lunes, 22 de julio de 2019	Persona 6
10	Guanajuato	Tierra	miércoles, 24 de julio de 2019	miércoles, 24 de julio de 2019	jueves, 25 de julio de 2019	Si, León-Aguascalientes	martes, 23 de julio de 2019	Persona 6
11	Aguascalientes	Tierra	jueves, 25 de julio de 2019	jueves, 25 de julio de 2019	jueves, 25 de julio de 2019	Si, Aguascalientes-Zacatecas	miércoles, 24 de julio de 2019	Persona 6
12	Zacatecas	Tierra	jueves, 25 de julio de 2019	viernes, 26 de julio de 2019	sábado, 27 de julio de 2019	No	jueves, 25 de julio de 2019	Persona 6
13	Sonora	Aire	domingo, 28 de julio de 2019	lunes, 29 de julio de 2019	martes, 30 de julio de 2019	Si, Hermosillo a Tijuana	domingo, 28 de julio de 2019	Persona 1
14	Baja California	Aire	martes, 30 de julio de 2019	miércoles, 31 de julio de 2019	jueves, 1 de agosto de 2019	Sí, Tijuana a la Paz	lunes, 29 de julio de 2019	Persona 1

15	Baja California Sur	Aire	jueves, 1 de agosto de 2019	viernes, 2 de agosto de 2019	sábado, 3 de agosto de 2019	No	jueves, 1 de agosto de 2019	Persona 1
16	Quintana Roo	Aire	domingo, 4 de agosto de 2019	lunes, 5 de agosto de 2019	martes, 6 de agosto de 2019	Si Quintana Roo a Yucatán	domingo, 4 de agosto de 2019	Persona 2
17	Yucatán	Tierra	martes, 6 de agosto de 2019	miércoles, 7 de agosto de 2019	miércoles, 7 de agosto de 2019	Si, Merida-Campeche	martes, 6 de agosto de 2019	Persona 2
18	Campeche	Tierra	miércoles, 7 de agosto de 2019	jueves, 8 de agosto de 2019	viernes, 9 de agosto de 2019	No	miércoles, 7 de agosto de 2019	Persona 2
19	Durango	Aire	domingo, 11 de agosto de 2019	lunes, 12 de agosto de 2019	martes, 13 de agosto de 2019	No	domingo, 11 de agosto de 2019	Persona 3
20	Hidalgo	Tierra	martes, 13 de agosto de 2019	miércoles, 14 de agosto de 2019	miércoles, 14 de agosto de 2019	No	martes, 13 de agosto de 2019	Persona 4
21	Morelos	Tierra	jueves, 15 de agosto de 2019	jueves, 15 de agosto de 2019	jueves, 15 de agosto de 2019	No	miércoles, 14 de agosto de 2019	Persona 5
22	Jalisco	Aire	domingo, 18 de agosto de 2019	lunes, 19 de agosto de 2019	lunes, 19 de agosto de 2019	No	domingo, 18 de agosto de 2019	Persona 6
23	Michoacán	Aire	martes, 20 de agosto de 2019	miércoles, 21 de agosto de 2019	jueves, 22 de agosto de 2019	No	martes, 20 de agosto de 2019	Persona 1

24	Puebla	Tierra	viernes, 23 de agosto de 2019	viernes, 23 de agosto de 2019	viernes, 23 de agosto de 2019	No	jueves, 22 de agosto de 2019	Persona 2
25	Chiapas	Aire	domingo, 25 de agosto de 2019	lunes, 26 de agosto de 2019	martes, 27 de agosto de 2019	No	domingo, 25 de agosto de 2019	Persona 3
26	Colima	Aire	miércoles, 28 de agosto de 2019	jueves, 29 de agosto de 2019	jueves, 29 de agosto de 2019	Si, Colima - Nayarit	miércoles, 28 de agosto de 2019	Persona 4
27	Nayarit	Tierra	jueves, 29 de agosto de 2019	viernes, 30 de agosto de 2019	viernes, 30 de agosto de 2019	No	jueves, 29 de agosto de 2019	Persona 4
28	Veracruz	Aire	domingo, 1 de septiembre de 2019	lunes, 2 de septiembre de 2019	martes, 3 de septiembre de 2019	Si Veracruz - Villahermosa	domingo, 1 de septiembre de 2019	Persona 5
29	Tabasco	Tierra	martes, 3 de septiembre de 2019	miércoles, 4 de septiembre de 2019	jueves, 5 de septiembre de 2019	No	martes, 3 de septiembre de 2019	Persona 5
30	Sinaloa	Aire	domingo, 8 de septiembre de 2019	lunes, 9 de septiembre de 2019	lunes, 9 de septiembre de 2019	No	domingo, 8 de septiembre de 2019	Persona 1
31	Tamaulipas	Aire	martes, 10 de septiembre de 2019	miércoles, 11 de septiembre de 2019	miércoles, 11 de septiembre de 2019	No	martes, 10 de septiembre de 2019	Persona 2
32	Tlaxcala	Tierra	jueves, 12 de septiembre de 2019	jueves, 12 de septiembre de 2019	viernes, 13 de septiembre de 2019	No	miércoles, 11 de septiembre de 2019	Persona 3

HOJA 2. Acompañante

N. o.	Entidad Federativa	Tipo de traslado	Persona Acompañante	Fecha de Salida Acompañante (por la mañana)	Fecha Evento	Fecha Regreso Acompañante	Conexión	Salida a Foro			Regreso del Foro			Días de viaje	Monto de Viáticos (\$1700.00 por día)	Monto Total Acompañantes \$ 177,374.50	Comentarios
								Aerolínea/Autobus	Horario	Costo	Aerolínea	Horario	Costo				
1	Oaxaca	Aire	Persona 1	jueves, 4 de julio de 2019	viernes, 5 de julio de 2019	viernes, 5 de julio de 2019	No	Interjet Cd. México - Oaxaca	06:35 a 7:35	\$ 1,494.00	Interjet Oaxaca - Cd. México	20:45 a 22:00	\$ 1,461.00	2	\$ 3,400.00	\$ 6,355.00	
2	México	Tierra	Persona 2	domingo, 7 de julio de 2019	lunes, 8 de julio de 2019	lunes, 8 de julio de 2019	No			\$ 75.00			\$ 75.00	2	\$ 3,400.00	\$ 3,550.00	
3	Ciudad de México	Tierra	Persona 3	martes, 9 de julio de 2019	miércoles, 10 de julio de 2019	miércoles, 10 de julio de 2019	No			\$ -			\$ -	2	\$ 3,400.00	\$ 3,400.00	
4	Guerrero (Chilpancingo)	Tierra	Persona 4	jueves, 11 de julio de 2019	viernes, 12 de julio de 2019	viernes, 12 de julio de 2019	No	ADO Cd.Mexico Taxqueña - Chilpancingo	06:50 a 10:20	\$ 448.00	ADO Chilpancingo Cd.Mexico Taxqueña	20:00 a 23:30	\$ 448.00	2	\$ 3,400.00	\$ 4,296.00	Se consideró la salida por temas de seguridad
5	Chihuahua	Aire	Persona 5	domingo, 14 de julio de 2019	lunes, 15 de julio de 2019	lunes, 15 de julio de 2019	No	Volaris Cd. México - Chihuahua	06:17 a 7:41	\$ 1,749.00	Volaris Chihuahua - Cd. México	20:32 a 23:40	\$ 1,749.00	2	\$ 3,400.00	\$ 6,898.00	

6	Coahuila	Aire	Persona 5	martes, 16 de julio de 2019	miércoles, 17 de julio de 2019	jueves, 18 de julio de 2019	Sí, Saltillo - Monterrey	Interjet Cd. México- Monterrey	05:00 a 06:40	\$ 1,173.00				3	\$ 5,100.00	\$ 6,273.00	
		Tierra						Monterrey Saltillo	07:30 a 9:20	\$ 142.00				1	\$ 1,700.00		
7	Nuevo León	Tierra	Persona 5	miércoles, 17 de julio de 2019	jueves, 18 de julio de 2019	jueves, 18 de julio de 2019	No			\$ -	Volaris Monterrey - Cd. México	22:23 a 23:54	\$ 1,169.00	2	\$ 3,400.00	\$ 4,569.00	
8	Queretaro	Tierra	Persona 6	domingo, 21 de julio de 2019	lunes, 22 de julio de 2019	lunes, 22 de julio de 2019	Sí, Queretaro- San Luis	ETN Cd.Mexico Taxqueña - Queretaro	06:00 a 09:30	\$ 420.00				2	\$ 3,400.00	\$ 3,820.00	Preguntar horario de preferencia de viaje
9	San Luis Potosí	Tierra	Persona 6	lunes, 22 de julio de 2019	martes, 23 de julio de 2019	martes, 23 de julio de 2019	Sí, San Luis- León	ETN Queretaro - San Luis	20:40 a 11:45	\$ 385.00				2	\$ 3,400.00	\$ 3,785.00	
10	Guanajuato	Tierra	Persona 6	martes, 23 de julio de 2019	miércoles, 24 de julio de 2019	miércoles, 24 de julio de 2019	Sí, León- Aguascalientes	Primera Plus San Luis - León	20:20 a 11:10	\$ 319.00				2	\$ 3,400.00	\$ 3,719.00	
11	Aguascalientes	Tierra	Persona 6	miércoles, 24 de julio de 2019	jueves, 25 de julio de 2019	jueves, 25 de julio de 2019	Sí, Aguascalientes- Zacatecas	Futura Leon - Aguascalientes	21:30 a 11:05	\$ 199.50				2	\$ 3,400.00	\$ 3,599.50	
12	Zacatecas	Tierra	Persona 6	jueves, 25 de julio de 2019	viernes, 26 de julio de 2019	sábado, 27 de julio de 2019	No	Futura Aguascalientes - Zacatecas	20:20 a 10:29	\$ 184.50	Aeromexico Zacatecas - Cd. México	08:50 a 10:10	\$ 2,048.00	3	\$ 5,100.00	\$ 7,332.50	

13	Sonora	Aire	Persona 1	domingo, 28 de julio de 2019	lunes, 29 de julio de 2019	lunes, 29 de julio de 2019	Si, Hermosillo a Tijuana	Volaris Cd. México-Hermosillo	05:30 a 06:17	\$ 3,099.00	Volaris Hermosillo -Tijuana	21:48 a 23:13	\$ 1,769.00	2	\$ 3,400.00	\$ 8,268.00	Buscar conexión Hermosillo o Sonora
14	Baja California	Aire	Persona 1	lunes, 29 de julio de 2019	miércoles, 31 de julio de 2019	jueves, 1 de agosto de 2019	Sí, Tijuana a la Paz				Volaris Tijuana - La Paz	12:05 a 15:04	\$ 1,979.00	4	\$ 6,800.00	\$ 8,779.00	Preguntar si viaja en la noche terminando evento
15	Baja California Sur	Aire	Persona 1	jueves, 1 de agosto de 2019	viernes, 2 de agosto de 2019	sábado, 3 de agosto de 2019	No				Volaris La Paz - Cd. México	09:18 a 12:33	\$ 1,589.00	3	\$ 5,100.00	\$ 6,689.00	
16	Quintana Roo	Aire	l	domingo, 4 de agosto de 2019	lunes, 5 de agosto de 2019	lunes, 5 de agosto de 2019	Si Quintana Roo a Mérida	Volaris Cd. México-Chetumal	13:08 a 15:08	\$ 1,449.00				2	\$ 3,400.00	\$ 4,849.00	
17	Yucatán	Tierra	Persona 2	martes, 6 de agosto de 2019	miércoles, 7 de agosto de 2019	miércoles, 7 de agosto de 2019	Si, Merida-Campeche	ADO Quintana Roo - Mérida	23:30 a 04:30	\$ 466.00				2	\$ 3,400.00	\$ 3,866.00	Preguntar si viaja en la noche terminando evento
18	Campeche	Tierra	Persona 2	miércoles, 7 de agosto de 2019	jueves, 8 de agosto de 2019	jueves, 8 de agosto de 2019	No	ADO Mérida-Campeche	20:50 a 23:10	\$ 260.00	Aeromexico Campeche - Cd. México	22:03 a 23:55	\$ 2,481.00	2	\$ 3,400.00	\$ 6,141.00	
19	Durango	Aire	Persona 3	domingo, 11 de agosto de 2019	lunes, 12 de agosto de 2019	lunes, 12 de agosto de 2019	No	Aeromexico Cd. México-Durango	08:35 a 10:15	\$ 2,775.00	Aeromexico Durango-Cd. México	20:30 a 22:15	\$ 2,798.00	2	\$ 3,400.00	\$ 8,973.00	Preguntar si viaja en la noche terminando evento
20	Hidalgo	Tierra	Persona 4	martes, 13 de agosto de 2019	miércoles, 14 de agosto de 2019	miércoles, 14 de agosto de 2019	No	ADO Central del norte Cd.Mexico-Pachuca	07:30 a 09:00	\$ 104.00			\$ 55.00	2	\$ 3,400.00	\$ 3,559.00	

21	Morelos	Tierra	Persona 5	miércoles, 14 de agosto de 2019	jueves, 15 de agosto de 2019	jueves, 15 de agosto de 2019	No	ADO Plus Cd México-Morelos	06:40 a 08:00	\$ 103.00			\$ 103.00	2	\$ 3,400.00	\$ 3,606.00	
22	Jalisco	Aire	Persona 6	domingo, 18 de agosto de 2019	lunes, 19 de agosto de 2019	lunes, 19 de agosto de 2019	No	Volaris Cd. México-Guadalajara	07:30 a 8:52	\$ 759.00	Viva Aerobus Guadalajara- Cd. México	20:40 a 22:00	\$ 653.00	2	\$ 3,400.00	\$ 4,812.00	
23	Michoacán	Tierra	Persona 1	martes, 20 de agosto de 2019	miércoles, 21 de agosto de 2019	jueves, 22 de agosto de 2019	No	ETN Cd. México-Morelia	07:00 a 11:30	\$ 553.00	ETN Morelia-Cd. México	07:30 a 12:00	\$ 553.50	3	\$ 5,100.00	\$ 6,206.50	
24	Puebla	Tierra	Persona 2	jueves, 22 de agosto de 2019	viernes, 23 de agosto de 2019	viernes, 23 de agosto de 2019	No	TAPO AU Cd. México-Puebla	06:00 a 08:00	\$ 192.00			\$ 173.00	2	\$ 3,400.00	\$ 3,765.00	Preguntar si viaja en la noche terminando evento
25	Chiapas	Aire	Persona 3	domingo, 25 de agosto de 2019	lunes, 26 de agosto de 2019	martes, 27 de agosto de 2019	No	Volaris Cd. México-Tuxtla Gutierrez	07:14 a 09:01	\$ 939.00	Interjet Tuxtla Gutierrez-Cd México	12:30 a 14:15	\$ 1,099.00	3	\$ 5,100.00	\$ 7,138.00	
26	Colima	Aire	Persona 4	miércoles, 28 de agosto de 2019	jueves, 29 de agosto de 2019	jueves, 29 de agosto de 2019	Si, Colima - Nayarit	Aeromar Cd. México-Colima	06:25 a 08:10	\$ 2,298.00				2	\$ 3,400.00	\$ 5,698.00	
27	Nayarit	Tierra	Persona 4	jueves, 29 de agosto de 2019	viernes, 30 de agosto de 2019	sábado, 31 de agosto de 2019	No			\$ 578.00	Aeromar Nayarit-Cd. México	09:35 a 12:35	\$ 729.00	3	\$ 5,100.00	\$ 6,407.00	Preguntar si viaja en la noche terminando evento
28	Veracruz	Aire	Persona 5	domingo, 1 de septiembre de 2019	lunes, 2 de septiembre de 2019	martes, 3 de septiembre de 2019	Si Veracruz - Villahermosa	Volaris Cd. México-Veracruz	07:32 a 08:30	\$ 769.00				3	\$ 5,100.00	\$ 5,869.00	Preguntar si viaja en la noche terminando evento

29	Tabasco	Tierra	Persona 5	martes, 3 de septiembre de 2019	miércoles, 4 de septiembre de 2019	jueves, 5 de septiembre de 2019	No			\$ 633.00	Interjet Villahermosa-Cd. México	11:30 a 13:10	\$ 1,089.00	3	\$ 5,100.00	\$ 6,822.00
30	Sinaloa	Aire	Persona 1	domingo, 8 de septiembre de 2019	lunes, 9 de septiembre de 2019	lunes, 9 de septiembre de 2019	No	Volaris Cd. México-Sinaloa	05:35 a 06:41	\$ 757.00	Volaris Sinaloa-Cd. México	20:41 a 23:35	\$ 767.00	2	\$ 3,400.00	\$ 4,924.00
31	Tamaulipas	Aire	Persona 2	martes, 10 de septiembre de 2019	miércoles, 11 de septiembre de 2019	miércoles, 11 de septiembre de 2019	No	Aeromar Cd. México-Tamaulipas	06:05 a 07:50	\$ 2,400.00	Aeromar Tamaulipas-Cd. México	20:20 a 21:50	\$ 2,156.00	2	\$ 3,400.00	\$ 7,956.00
32	Tlaxcala	Tierra	Persona 3	miércoles, 11 de septiembre de 2019	jueves, 12 de septiembre de 2019	viernes, 13 de septiembre de 2019	No	ATAH Cd. México - Tlaxcala	06:00 a 08:30	\$ 150.00			\$ 200.00	3	\$ 5,100.00	\$ 5,450.00

HOJA 3. Directorio

CVE	ENTIDAD	No. oficio	ENTIDAD	NOMBRE TIT MINUSC	Cambió	PUESTO MAYUSC	CARGO MINUSC	CARGO MINUSC	Fecha Nom.
01		264	AGUASCALIENTES	LOURDES ELIZABETH MURGU	2017	DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO A	DIRECTORA GENERAL	Directora General	12/01/16
02		265	BAJA CALIFORNIA	MÓNICA BEDOYA SERNA	2018	DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO D	DIRECTORA GENERAL	Directora General	01/11/13
03		266	BAJA CALIFORNIA SUR	JISELA PAES MARTÍNEZ	2018	DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO S	DIRECTORA GENERAL	Directora General	
04		267	CAMPECHE	ADRIANA DEL PILAR ORTIZ LA	2018	DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO D	DIRECTORA GENERAL	Directora General	
05		268	COAHUILA DE ZARAGOZ	KATY SALINAS PEREZ	2018	DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO C	DIRECTORA GENERAL	Directora General	
06		269	COLIMA	MARIANA MARTÍNEZ FLORES		DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO C	DIRECTORA GENERAL	Directora General	15/06/16
07		270	CHIAPAS	MARÍA MANDIOLA TOTORICA	2019	SECRETARIA DE IGUALDAD DE GÉNERO	SECRETARIA	Titular	
08		271	CHIHUAHUA	EMMA SALDANA LOBERA		DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO C	DIRECTORA GENERAL	Directora General	20/10/10
09		272	CIUDAD DE MÉXICO	GABRIELA RODRÍGUEZ RAMÍ	2018	SECRETARIA DE LAS MUJERES DE LA CI	SECRETARIA	Secretaria	15/10/14
10		273	DURANGO	LAURA ELENA ESTRADA RODRIGUEZ		DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO E	DIRECTORA GENERAL	Directora General	22/09/16
11		274	GUANAJUATO	ANABEL PULIDO LÓPEZ	2018	DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO P	DIRECTORA GENERAL	Directora General	
12		275	GUERRERO	MAIRA GLORIBEL MARTINEZ	2017	SECRETARIA DE LA MUJER DE GUERRE	SECRETARIA	Secretaria	24/01/18
13		276	HIDALGO	MARÍA CONCEPCIÓN HERNÁNDEZ ARAGÓN		DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO H	DIRECTORA GENERAL	Directora General	05/03/15
14		277	JALISCO	FELA PATRICIA PELAYO LÓPE	2018	SECRETARIA DE IGUALDAD SUSTANTIVA	SECRETARIA	Secretaria	20/01/15
15		278	MÉXICO	MELISSA ESTEFANIA VARGAS CAMACHO		VOCAL EJECUTIVA DEL CONSEJO ESTAT	VOCAL EJECUTIVA	Vocal Ejecutiva	25/07/15
16		279	MICHOACÁN	NURIA GABRIELA HERNÁNDEZ ABARCA		SECRETARIA DE IGUALDAD SUSTANTIVA	SECRETARIA	Secretaria	01/01/16
17		280	MORELOS	FLOR DESSIRE LEÓN HERNÁN	2018	DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO D	DIRECTORA GENERAL	Directora General	28/11/15
18		281	NAYARIT	LOURDES JOSEFINA MERCAD	2017	DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO P	DIRECTORA GENERAL	Directora General	08/06/16
19		282	NUEVO LEÓN	MARTHA CECILIA REYES CRU	feb-18	PRESIDENTA EJECUTIVA DEL INSTITUTQ	PRESIDENTA EJECUTIVA	Presidenta Ejecutiva	
20		283	OAXACA	ANA ISABEL VÁSQUEZ COLME	2017	SECRETARIA DE LAS MUJERES EN OAXA	SECRETARIA	Secretaria	01/12/16
21		284	PUEBLA	MÓNICA SILVA RUIZ	2018	DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO P	DIRECTORA GENERAL	Encargada Del Despacho	
22		285	QUERÉTARO	VALERIA GUERRERO ANGELES		DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO Q	DIRECTORA GENERAL	Encargada Del Despacho	09/10/15
23		286	QUINTANA ROO	SILVIA DAMIÁN LÓPEZ		DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO Q	DIRECTORA GENERAL	Directora General	13/10/16
24		287	SAN LUIS POTOSÍ	ERIKA VELÁZQUEZ GUTIÉRREZ		DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO D	DIRECTORA GENERAL	Directora General	27/09/15
25		288	SINALOA	REYNA ARACELI TIRADO GÁLVEZ		DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO S	DIRECTORA GENERAL	Directora General	07/02/17
26		289	SONORA	BLANCA LUZ SALDAÑA LÓPEZ		COORDINADORA EJECUTIVA DEL INSTIT	COORDINADORA EJECUT	Coordinadora Ejecutiva	22/11/16
27		290	TABASCO	NELLY DEL CARMEN VARGAS	2019	DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO E	DIRECTORA GENERAL	Directora General	10/01/13
28		291	TAMAUlipAS	IBETH QUINTÁ ÁLVAREZ	2018	ENCARGADA DEL DESPACHO DE LA DIR	ENCARGADA DEL DESPA	Directora General	01/10/16
29		292	TLAXCALA	MARÍA ANGÉLICA ZÁRATE FL	2017	DIRECTORA DEL INSTITUTO ESTATAL DE	DIRECTORA	Directora	
30		293	VERACRUZ	MARÍA DEL ROCIO VILLAFUER	2017	ENCARGADA DEL DESPACHO DE LA DIR	ENCARGADA DEL DESPA	Directora General	01/12/16
31		294	YUCATÁN	MARIA HERRERA PARAMO	2019	SECRETARIA DE LAS MUJERES	SECRETARIA	Titular	08/03/16
32		295	ZACATECAS	ADRIANA GUADALUPE RIVERO GARZA		SECRETARIA DE LAS MUJERES DEL GOB	SECRETARIA	Secretaria	12/09/16

DOMICILIO	TELÉFONO	WHTAS	CELULAR TITUL.	CELULAR DE	CORREO ELECTRÓNICO	CORREO ELECTRÓNICO
Av. Independencia No. 1844 Col. Jardines	01 (449) 910 2128 ext. 3150,	Si	4494156950	045 (449) 185	lourdes.murguia@aguascalientes.gob.mx	lourdes_murguia@yahoo.com.mx
Bldv. Anáhuac y Calz. Independencia 1199,	Mexicali: 01 (686) 558 6364,	Si	6861237575		institutodelamujerbc@yahoo.com.mx	monicabedoyaserna@gmail.com
Antonio Rosales 2040, esquina Aquiles Ser	01 (612) 122 2945	Si	6121417956	045 (612) 149	jisela.paes@bcs.gob.mx	licenciadapaes@hotmail.com
Calle 53 entre 16 y Circuito Baluartes, Cent	01 (981) 811 2656 01 (981) 811	6086 ext. 114	9821570349	045 (981) 136	direcciongeneral@imecam.gob.mx	
Carretera central km. 5 cruce con Boulevard	01 (844) 698 1000 ext. 6 01 (8)	Si	8441383802	045 (844) 427	katy.salinas@coahuila.gob.mx	alma73sifuentes@hotmail.com
Complejo Administrativo del Gobierno del E	01 (312) 316 2073, 01 (312) 3	Si	3121320615	045 (312) 132	direccion.imujerescolima@gmail.com	proyectosimefcolima@gmail.com
Boulevard Andrés Serra Rojas Esq. Librami	01 (961) 691 4020 ext. 68001	Si	9621522439	045 (961) 255	mariamandiolat@hotmail.com	transversalidadchiapas2019@gmail.com
Calle 1° de Mayo No. 1802, Col. Pacífico, C	Chihuahua: 01 (614) 429 3505	Si	6144278439	045 (614) 184	tpgchihuahua@gmail.com	eslgranados@gmail.com
Ave. José María Izazaga 148 PH Col. Centr	55103464, Dir. Gral ext. 101,	No	5537332894	044 (55) 3226	grodiguez@cdmx.gob.mx	
Zaragoza No. 528 Sur, Zona Centro, C.P. 3	Dir. Gral. 01 (618) 137 4600 y	Si	6181065306	045 (618) 107	lauraelena.estrada@durango.gob.mx	lorena.rios@durango.gob.mx
Plazuela de Cata No. 1, Col. Mineral de Cat	01 (473) 733 3259, 01 (473) 73	Si	4731190962	Nextel: (473) 1	apulidol@guajuato.gob.mx	
Palacio de Gobierno. Blvd. René Juárez Ci	Tel. Oficina 01 (747) 471 9892	Si	7471435491	045 (747) 148	maira.martinez@guerrero.gob.mx	apontegenero2017.2021@gmail.com
Parque Hidalgo No. 103, Col. Centro, C.P.	01 (771) 718 1550, directo 01	Si	7713591096	045 (771) 122	ihm@hidalgo.gob.mx	concepcion.hernandez@hidalgo.gob.mx
Miguel Blanco No. 883, 2o. Piso Col. Centro	01 (33) 3658 3170 ext. 50616,	No	3323745731	045 (33) 1304	fedapelayo@jalisco.gob.mx	planeacion.ijm@gmail.com
Av. José María Morelos y Pavón 809, Ponie	01 (722) 213 8915 ext. 107, 10	Si	5515726212	045 (722) 417	melissa.vargas@edomex.gob.mx	a.transversalidad@edomex.gob.mx
Av. Periférico Paseo de la República No. 87	01 (443) 113 6700 ext. 111 (Si	Si	5513567868	045 (443) 345	nuria1.hernandez@gmail.com	mdchidalgo@fevaq.com
Bldv. Benito Juárez #82, Col. Las Palmas, C	Directo 01 (777) 173 0116 01	Si	7775238873	045 (777) 261	institutodelamujerdmorelos@hotmail.com	direccionplaneacion.imm@morelos.gob.mx
Av. Juárez 160 Oriente Col. Centro C.P. 63	01 (311) 217 0377, 01 (311) 21	Si	3111635648	045 (311) 255	inmunay@hotmail.com	inmunay.transversalidad@gmail.com
Calle 5 de Mayo 525 Oriente Edificio Elizond	01 (81) 2020 9773 al 76 ext. 1	Si	8180881049	Leonor Rodrig	martha.reyes@nuevoleon.gob.mx	ceciliareyes@yahoo.com.mx
Belisario Domínguez No. 118, Col. Reforma	01 (951) 515 7254 ext. 107 01	Si	5521065052	045 (951) 220	secretariadelamujer@oaxaca.gob.mx	secretariaprivada.smo@oaxaca.gob.mx
2 Sur No. 902, Col. Centro Histórico, entre	Dir. General: 01 (222) 309 090	Si	2225779244	045 (222) 766	direcciongeneral.ipm@puebla.gob.mx; monica.silv	perspectivadeqenero.ipm@puebla.gob.mx
Conjunto Habitacional Universidad General	01 (442) 215 3404, ext. 102, 1	Si	4423194500	045 (442) 230	vguerreroa@queretaro.gob.mx	aaguado@queretaro.gob.mx
Av. Benito Juárez No. 49 entre Othón P. Bla	01 (983) 833 1324, 01 (983) 83	Si	9841000059	045 (983) 154	mujerqroo@gmail.com	iqmipeg@gmail.com
Calle Francisco I. Madero No. 305, Zona Ce	01 (444) 144 2920 ext. 118, 1	Si	4442255081	Rosa Isela: nex	erikavelazquezgutierrez@gmail.com	alcm_19@hotmail.com
Álvaro Obregón 1265 Sur, Col. Guadalupe	01 (667) 752 0685, 01 (667) 7	Si	6671540577	045 (667) 117	ismujeres2018@hotmail.com	transversalidad@ismujeres.gob.mx
Bldv. Paseo Río Sonora y Comonfort 3er. N	01 (662) 212 0340, 01 (662) 2	Si	6622764520	045 (662) 203	ism.sonora@hotmail.com	transversalidad17@gmail.com
Antonio Suárez Hernández No. 136 Col. Re	01 (993) 316 6351, 01 (993) 3	Si	9932090989	045 (993) 1470	nellyvargas@hotmai.com	iemtab@hotmail.com
11 y 12 Olivia Ramírez No. 621 Fracc. Sierr	01 (834) 110 1622, ext. 4 Adm	Si	8341030508	045 (833) 294	ibeth.quinta@tam.gob.mx	jose.lopezr@tam.gob.mx
Ex Fábrica Textil de San Manuel S/N, Pueb	01 (246) 466 2960 ext. 1702 01	Si	2461092756	045 (246) 111	direccion.iem@tlaxcala.gob.mx	difusion.iem@hotmail.com
Av. Adolfo Ruiz Cortines 1618 Col. Francisc	01 (228) 817 1009 ext. 1104 y	Si	2288384167	045 (228) 136	direccion.ivm@gmail.com	perezylolanda@yahoo.mx
Calle 14 No. 189 por Calle 17 y calle 19 Col	01 (999) 924 0221,OK 01 (999)	923 3711 ext. 2	9992975621	045 (999) 322	maria.herrera@yucatan.gob.mx	wendy.rejon@yucatan.gob.mx
Circuito Cerro del Gato 222, Edificio K piso	01 (492) 491 5085, 01 (492) 4	Si	4921439905		agrivero mx@gmail.com	anariverav@gmail.com

CORREO ELECTRÓNICO	
alondra.afanador@gmail.com	
PORTI.INMUJER@hotmail.com	
alejandra.lucio@bcs.gob.mx	
monicjalil@hotmail.com	
proyectosimefcolima@gmail.com	
tpgchiuhua@gmail.com	
pfederales.inmujerescdmx@gmail.com	Sharon Rojas Ruit
rramirezp@guanajuato.gob.mx	
apontegenero2017.2021@gmail.com	
juliet.valencia@hidalgo.gob.mx	
badi.zarate@jalisco.gob.mx	
transversalidad.peg@hotmail.com	
direccionplaneacion.imm@morelos.gob.mx	
sarahiramwa@hotmail.com	
patricio.guajardo@nuevoleon.gob.mx	
subsecretariadepromocion.smo@oaxaca.gob.mx	giovanni.zuñiga.smo@oaxaca.gob.mx
perspectivadegenero.ipm@puebla.gob.mx	
gmuniz@queretaro.gob.mx	
iqmipeg@gmail.com	
ALCM_19@hotmail.com	
proyectosfederales@ismujeres.gob.mx	
ism.transversalidad@hotmail.com	
modalidad1iemtab@gmail.com	
miguel.ruiz@tam.gob.mx	
elyta_od7@hotmail.com	
ccastilloivm@gmail.com	
maria.herrerat@yucatan.gob.mx	
anariverav@gmail.com	

Anexo 6. No. Circular SPF/INMUJERES/001/2022



GOBIERNO DE
MÉXICO

FUNCIÓN PÚBLICA

INMUJERES

"2022: Año de Ricardo Flores Magón"

Secretaría de la Función Pública
Instituto Nacional de las Mujeres

No. Circular SFP/INMUJERES/001/2022

Ciudad de México, a 21 de septiembre de 2022

CC. TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PRESENTES.

En el artículo transitorio vigésimo primero del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de noviembre de 2018, se señala la obligación para el Ejecutivo Federal de instituir las Unidades de Género de la Administración Pública Federal (APF), en un plazo de 60 días naturales a partir de la entrada en vigor del decreto.

Asimismo, en observancia de los instrumentos nacionales e internacionales suscritos por México, así como del principio rector del Plan Nacional de Desarrollo de "no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera", y la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, las Unidades de Género son centrales para lograr la institucionalización de la perspectiva de género en el quehacer de las dependencias de la APF.

Las Unidades de Género contribuyen de manera sustantiva al cumplimiento del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD) 2020-2024, a la aplicación del Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual en la APF, y a la implementación de las políticas y programas para la igualdad de género, que son indispensables para la transformación de México.

En virtud de lo anterior, exhortamos a ustedes a:

- **Fortalecer y respaldar los trabajos impulsados por sus Unidades de Género** en la implementación y coordinación de acciones para la planeación, programación, presupuestación de programas y políticas públicas en materia de igualdad de género, así como para dar cumplimiento al marco normativo y programático vigente en la materia.

1/2





"2022: Año de Ricardo Flores Magón"

Secretaría de la Función Pública
Instituto Nacional de las Mujeres

No. Circular SFP/INMUJERES/001/2022

- **Designar a las personas que serán las responsables de atender la agenda de igualdad de género**, con base en la estructura con la que actualmente cuentan.
- **Instituir un área responsable de coordinar y articular la agenda de igualdad de género en sus instituciones a fin de implementar la transversalización** de la perspectiva de género y dar cumplimiento al marco normativo y programático vigente en la materia.

Lo anterior se fundamenta en los artículos siguientes: 37, fracción XXIX, y vigésimo primero transitorio, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 5, 6 y 7 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres; 6, fracción I, II y 14 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Tenemos la seguridad de que con el valioso apoyo de ustedes avanzaremos hacia el cumplimiento de los objetivos de la Cuarta Transformación de México, con el firme compromiso de lograr la igualdad entre mujeres y hombres.

ATENTAMENTE

SECRETARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

PRESIDENTA DEL INSTITUTO NACIONAL
DE LAS MUJERES

ROBERTO SALCEDO AQUINO

NADINE CASMAN ZYLBERMANN

C.c.p. Titulares de las Unidades de Administración y Finanzas de la Administración Pública Federal.
Para su conocimiento y atención
Titulares de los Órganos Internos de Control. Para su conocimiento y seguimiento.

2/2



Anexo 7. SEMARNAT PEF 2019 (Anexo 13)

RAMO 16: MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES				
ANEXO 13 EROGACIONES PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES, 2019				
Datos del programa presupuestario				
Unidad Responsable	Programa Presupuestario	Acción	Presupuesto (DPEF_2019)	
116	Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia	P002 Planeación, Dirección y Evaluación Ambiental	324 Operación de la Unidad de Igualdad de Género para la transversalización de la perspectiva de género e instrumentación y seguimiento del programa de cultura institucional del PROIGUALDAD	449,220
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN A REALIZAR EN 2019			PROPUESTA	
<p>a) Estrategia de Sensibilización para personal de la SEMARNAT en los temas de derechos humanos, género y medio ambiente con enfoque <u>biocéntrico</u> y territorial. Con el objetivo de generar una base común de conocimientos que les permita a las y los servidores públicos trabajar con este enfoque en sus actividades diarias, considerando a mujeres y hombres en igualdad de oportunidades y contribuyendo a la disminución de las brechas de género. Para ello se impartirán 160 conferencias.</p> <p>b) Formación a mujeres y hombres indígenas de una comunidad sobre derechos humanos con enfoque <u>biocéntrico</u>, mediante un Taller.</p> <p>c) Actividades para apoyar el cumplimiento del Plan de Acción de la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y no Discriminación.</p> <p>d) Acciones para el cumplimiento a los Tratados Internacionales en materia de género y medio ambiente que México ha firmado o ratificado: Convenio de Diversidad Biológica, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.</p> <p>e) Definición de un proyecto de estadísticas de género y medio ambiente con la finalidad de contar con diagnósticos e información estadística para el diseño de indicadores ambientales con enfoque de género.</p>			<p>Se recomienda fortalecer la operación de la unidad de igualdad de género en la SEMARNAT con mesas de trabajo que analicen junto con todas las unidades responsables que integran el Sector, los programas susceptibles de incorporar la perspectiva de género de manera transversal en su diseño, operación y evaluación, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y la política nacional de igualdad, así como las recomendaciones recurrentes a México por parte de la CEDAW, con la finalidad de fortalecer el impacto de los programas, coadyuvar a disminuir brechas y presentar las propuestas que se deriven en tiempo y forma para próximos años fiscales ante la SHCP.</p>	
POBLACIÓN OBJETIVO		Las y los servidores públicos de la SEMARNAT		

RAMO 16: MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES				
ANEXO 13 EROGACIONES PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES, 2019				
Datos del programa presupuestario				
Unidad Responsable	Programa Presupuestario	Acción	Presupuesto (DPEF_2019)	
F00	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	S046 Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible	316 Apoyos a proyectos ambientales sustentables con perspectiva de género	61,633,951
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN A REALIZAR EN 2019			PROPUESTA	
<p>Los tipos de apoyo que el PROCODES otorgará son los siguientes:</p> <p>I. Estudios técnicos: Consisten en la elaboración de estudios que constituyan herramientas de planeación, programación y evaluación en torno a estrategias y líneas de acción para el desarrollo sostenible de las localidades ubicadas en las Áreas Naturales Protegidas y sus zonas de influencia.</p> <p>II. Proyectos: Realización de actividades para la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad, restauración ecológica o para el establecimiento, construcción y/o conservación de la infraestructura ambiental y productiva.</p> <p>III. Cursos de capacitación: Apoyos que tendrán la finalidad de realizar cursos y/o talleres de capacitación sobre las líneas de acción para la conservación y desarrollo sostenible.</p> <p>IV. Brigadas de contingencia ambiental: Apoyos destinados a la prevención, mitigación y restauración de las situaciones de riesgo derivadas de la presencia de incendios forestales, sismos, actividades humanas o fenómenos naturales que ponen en peligro la integridad los ecosistemas.</p> <p>El programa incluye acciones afirmativas en sus REGLAS DE OPERACIÓN que promueven la inserción de las mujeres al sector <u>productivo</u> y el acceso a recursos propios.</p>			<p>El PROCODES ha incorporado acciones afirmativas en las Reglas de Operación que sin duda promueven la participación de las mujeres para obtener acceso a los apoyos, sin embargo, sugerimos que paulatinamente se incorpore en el diseño del programa la atención a algunas necesidades puntuales que afectan a las mujeres y que puedan ser identificadas mediante los diagnósticos y evaluaciones del programa, de tal forma que se reorienten a determinadas poblaciones o regiones, o se condicionen los apoyos, siempre y cuando el tipo de proyecto que participe para obtener los recursos, atienda determinado problema o necesidad cuyo impacto resuelva un problema comunitario, pero a la vez una necesidad de las mujeres. Se recomienda pensar en alguna estrategia intersectorial o de coordinación institucional con dependencias de la SADER o el INPI.</p> <p>Con estas medidas, los indicadores del programa podrán medir la disminución de brechas o el aumento en la cobertura de servicios que beneficien a las mujeres.</p>	
POBLACIÓN OBJETIVO		Mujeres y hombres de 18 o más años de edad, que conformen grupos organizados; Ejidos o Comunidades y Personas Morales, que sean propietarios, poseedores, usufructuarios o usuarios de los recursos naturales comprendidos en las localidades de los municipios de las Áreas Naturales Protegidas y sus zonas de influencia.		

RAMO 16: MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

ANEXO 13 EROGACIONES PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES, 2019

Datos del programa presupuestario

Unidad Responsable		Programa Presupuestario	Acción	Presupuesto (DPEF_2019)
RHQ	Comisión Nacional Forestal	S219 Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable	318 Implementar medidas especiales orientadas a acelerar la participación de las mujeres en las actividades del sector forestal.	40,709,001
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN A REALIZAR EN 2019			PROPUESTA	
<p>Se fortalecerá la promoción para la participación de las mujeres en los apoyos que se otorgan a través del Programa Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable, para acciones de protección, conservación, restauración y aprovechamiento forestal. Se continúa con las acciones afirmativas incluidas en las Reglas de Operación para acelerar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.</p>			<p>El programa ha incorporado acciones afirmativas en las Reglas de Operación que sin duda promueven la participación de las mujeres para obtener acceso a los apoyos, sin embargo, paulatinamente puede incorporar un tipo de apoyo que atienda exclusivamente alguna necesidad específica planteada por las mujeres en los diagnósticos o evaluaciones del programa en el sector forestal, ya sea directa o indirectamente, incluso pensar en alguna estrategia intersectorial o de coordinación institucional con dependencias de la SADER o el INPI.</p>	
POBLACIÓN OBJETIVO		Los apoyos se dirigen a personas propietarias, poseedoras o usuarias, mujeres u hombres, de terrenos forestales o preferentemente forestales que se encuentren dentro de las zonas de elegibilidad definidas por la CONAFOR.		

REFERENCIAS

- Abercrombie, Nicholas, Hill, Stephen y Turner, Bryan. (1988). *Dictionary of Sociology*. Penguin.
- Ahmed, Sara. (2015). *La política cultural de las emociones [The cultural politics of emotion]*. CDMX: PUEG-UNAM.
- Alborch, Carmen. (2002). *Malas. Rivalidad y complicidad entre mujeres*. Madrid. Aguilar/Santillana Editores.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*. 3 de septiembre de 1981.
- Astelarra, Judith. (2005). *Veinte años de políticas de igualdad*. Ediciones Cátedra. Universitat de València. Instituto de la Mujer.
- Auditoria Superior de la Federación [AFP]. (2020). *Presentación de Resultados de la Evaluación al Desempeño de la Política Pública de Igualdad de Género*. Memoria. Cámara de Diputados. México.
- Auyero, Javier (comp.). (1997). *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires: Losada.
- (2011). *Vidas e Política das Pessoas Pobres - as coisas que um etnógrafo político sabe (e não sabe) após 15 anos de trabalho de campo*. En: *Sociologias*, v. 13, n. 28, pp. 126-164. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/soc/v13n28/06.pdf?fbclid=IwAR2YkD95Me69OU9hQ4ufVNijBRt1-6iqZMD4AzYRtX2nGx8ujC6E7sEOkfA>
- (2da. edición 2021). *Pacientes del estado*. Buenos Aires: Eudeba.
- Barrett, Michèle y Lamas, Marta. (1990). *El concepto de diferencia*. *Debate Feminista*, 2.
- Barron, Antonieta. (Junio de 2019). *Política social y jornaleros agrícolas en la Cuarta Transformación en México*, Comunicación presentada en el XXI Congreso de la Sociedad de Economía Mundial, Universidad de Beira Interior, Covilha, Portugal.

- Beall, Jo. (1998). Trickle-down or Rising Tide? Lessons on Mainstreaming Gender Policy from Colombia and South Africa. *Social Policy & Administration*, 32(5), 513-534.
- Becerril, Andrea. (31 de enero de 2007). Inconformidad por terna para directora de Inmujeres. La Jornada. Recuperado el 13 de diciembre de 2022. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2007/01/31/index.php?section=sociedad&article=045n2soc>
- Bleichmar, Silvia. (2011). La construcción del sujeto ético. Buenos Aires. Paidós. P. 495.
- Bourdieu, Pierre. (1987). *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge University Press. p. 79.
- (2000). *Cosas dichas*. Barcelona. Gedisa. Págs. 127-142.
- (2001). *La dominación masculina*. Barcelona. Editorial Anagrama.
- (2003). L'objectivation participante. Actes de la recherche en sciences sociales, (5), 43-58.
- (2015). *Sociologie. Sociologie générale vol. 1: Cours du collège de France 1981-1983* Média Diffusion. (Vol. 1). Editions Raisons d'agir/ Editions du Seuil. Paris.
- Bourdieu, Pierre, Chamboredon, Jean-Claude y Passeron, Jean-Claude. (2008). *El oficio del sociólogo. Presupuestos epistemológicos* (2a ed.). Buenos Aires. Siglo veintiuno editores.
- Burin, Mabel (coord.) Bleichmar, Emile, Coria, Clara, Moncarz, Esther, Carreño, Dolly, Velázquez, Susana, Meler Irene e Inés Castro (colaboradoras). (1987). *Estudios sobre la subjetividad femenina. Mujeres y salud mental*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano, Colección Controversia.
- Butler, Judith. (2007). *El género en disputa: el feminismo y la subversión de la identidad*. Paidós.
- (2010) *Marcos de guerra. Las vidas lloradas*. Argentina, Paidós.
- (2020). *Sin miedo: Formas de resistencia a la violencia de hoy*. México. Taurus.

- Cadena, Jorge. (coord.). (2022). *Contribuciones para el estudio del desempeño asociativo. Resultados de la puesta a prueba del Protocolo para la evaluación de asociaciones*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cámara de Diputados. (2018). Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad). Análisis comparativo del Proigualdad 2008-2012 y el Proigualdad 2009-2012. Disponible en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameq/informacion_analitica_2010/Doc_27.pdf
- Cámara de Diputados. (30 de abril de 2019). Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5266. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/abr/20190430.html>
- Carmona, S. (2015). La institucionalización del género en México. *Revista de El Colegio de San Luis*, 5(9), 220-239.
- Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo. (2011). Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y El Caribe. CEPAL. Chile. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/27854/S2011032_es.pdf
- Cerva, Daniela. (2006). Análisis sociopolítico de los procesos de institucionalización de la perspectiva de género en el estado: avances y retrocesos en el contexto de transformación del sistema político mexicano. Tesis Doctoral. Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2019). El juego político detrás del nombramiento de la titular del Inmujeres en la inaugurada administración de AMLO: Análisis desde el feminismo institucional. *Buen Gobierno*, (27), 1-23.
- Chambers, Robert. (1999). *Whose reality counts: Putting the first last*. (Vol. 25). London: Intermediate technology publications.
- CIMAC Noticias. Periodismo con perspectiva de género. (1 de septiembre de 2003). Pocas líneas para las mujeres en informes de Fox. Disponible en:

<https://cimacnoticias.com.mx/noticia/pocas-lineas-para-las-mujeres-en-informes-de-fox/#gsc.tab=0>

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales [COFIPE]. 14 de enero de 2008. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: https://www.ieepco.org.mx/biblioteca_digital/legislacion/COFIPE.pdf

Comité del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género [CEAMEG]. (Abril de 2009). H. Cámara de Diputados LX Legislatura Disponible en: www3.diputados.gob.mx/camara/CEAMEG

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México, [CEDAW]. (7 a 25 de agosto de 2006). Observaciones finales CEDAW/C/MEX/CO/6, , párrafos 18 y 19.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2014). Transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza: dos décadas de experiencia en los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37390/S1420810_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (14 de mayo de 2022). Observatorio de Igualdad de Género de América Latina, Santiago de Chile. Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/mortalidad-materna>

Comisión Nacional de la Mujer [Conmujer]. (1999). Coordinación nacional de la mujer, abril-mayo 1999. Respuesta del gobierno mexicano al cuestionario sobre el examen y la evaluación de la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing, Misión Permanente de México.

Comisión Nacional de la Mujer [Conmujer]. (2000). Coordinación nacional de la mujer, abril-mayo 1999. Respuesta del gobierno mexicano al cuestionario sobre el examen y la evaluación de la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing, Misión Permanente de México.

Comisión Nacional de la Mujer [Conmujer]. (2000). Alianza para la Igualdad, 1995-2000: realizaciones y retos, México.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas [ECOSOC]. (1997). Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/un-system-coordination/gender-mainstreaming>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (Sin fecha/a). Evaluación de la política social. Evaluación específica de desempeño. Consultado el 13 de agosto de 2021. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_especifica_desempeno.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (Sin fecha/b). Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Recuento de la evidencia de las evaluaciones 2007-2019. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Documents/NOTA_ESTANCIAS_INFANTILES.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2011). Evaluación de la política social. Evaluación específica de desempeño. Consultado el 13 de agosto de 2021. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_especifica_desempeno.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2012). Evaluación Estratégica sobre Mortalidad Materna en México 2010: características sociodemográficas que obstaculizan a las mujeres embarazadas su acceso efectivo a instituciones de salud. CONEVAL. México. Consultado el 14 de mayo de 2022. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Mortalidad%20materna%20010/INFORME_MORTALIDAD_MATERNA.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2014). Diagnóstico de la Estrategia Presupuestaria para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Análisis del Anexo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012. México. Disponible en:

https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Diagnóstico_Anexo_10.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2019). *El PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA, a 20 años de su creación*. México. Consultado el 14 de mayo de 2022. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Libro_POP_20.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (5 de agosto de 2021). Nota técnica sobre el rezago educativo, 2018-2020. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Notas_pobreza_2020/Nota_tecnica_sobre_el_rezago%20educativo_2018_2020.pdf

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación [CONAPRED]. (2011). “*Derecho llave*”, en Escrito sin D. Sugerencias para un periodismo sin discriminación, pàg. 23-27, CDMX, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Arts. 1 (1974) y 4 (2011). México.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. [CEDAW]. (1999). Recomendación general No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 referente a medidas especiales de carácter temporal.

Cos-Montiel, Francisco. (2003). El traje nuevo de la emperatriz: lecciones de la integración de la perspectiva de género en México. *Debate Feminista*, 28, 211-260.

----- (2011). *The policy and politics of gender mainstreaming in Mexico: field, capital and habitus*. Doctoral dissertation, London School of Economics and Political Science.

Crenshaw, Kimberlé. (1990). Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stan. L. Rev.*, 43, 1241-1299.

Eichenbaum, Luise y Orbach, Susie. (1982). *Outside In, Outside OUT. Women's Psychology: A Feminist Psycho-analytic Approach*. Londres. Penguin Books.

----- (1989). *Between Women. Love, envy and competition in women's friendship*. Londres. Penguin Books.

- Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes [ENAPEA]. (2020). Informe 2020. Disponible en: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas [ECOSOC]. (1997). Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/un-system-coordination/gender-mainstreaming>
- European Institute for Gender Equality. (1999). Mainstreaming de género: marco conceptual, metodología y presentación de "buenas prácticas": informe final de las actividades del Grupo de Especialistas en Mainstreaming (EG-S-MS), Estrasburgo, Mayo 1998 (versión español e inglés). Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Serie documentos, número 28, Madrid, p. 26.
- Ferreira, Marta. (2015). Paridad. Un nuevo paradigma para la participación política de las mujeres. Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir. México. Disponible en: <https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2016/03/Paridad.pdf>
- (2016). El afuera y el adentro: los mandatos de género de la feminidad y el día a día de las organizaciones feministas: estudio de tres casos en la Ciudad de México. Universidad Nacional Autónoma de México. (Tesis de maestría).
- (2022). Elementos conceptuales de la teoría y enfoque de género. Enfoque de derechos humanos y enfoque de necesidades. En Políticas públicas y perspectiva de género. Indicadores, seguimiento y monitoreo, Clacso, Buenos Aires.
- Flachsland, Cecilia. (2003). Pierre Bourdieu y el capital simbólico. Campo de ideas. Madrid. Pp. 47-63.
- Fonow, Mary, y Cook, Judith. (2005). Feminist methodology: New applications in the academy and public policy. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 30(4), 2211-2236.
- Fraser, Nancy. (1996). Redistribución y reconocimiento hacia una visión integrada de justicia del género. Conferencia impartida en el congreso internacional celebrado en Santiago de Compostela los días 5, 6 y 7 de junio de 1996.

- (2016). “Las contradicciones del capital y los cuidados”, en *New Left Review*, # 100, segunda época, septiembre-octubre, pág. 111-133. Traficantes de sueños. Barcelona.
- Fromm, Erich. (1962). *Marx y su concepto del hombre*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Giddens, Anthony. (1984). *Elements of the Theory of structuration*. En *The Constitution of Society*, Glasgow, University of California Press, p. 9. La traducción es propia.
- Giraud, Claude. (2008). *Las lógicas sociales de la indiferencia y la envidia*. Editorial Biblos. Pensamiento Social, Buenos Aires.
- Glaser, Barney y Strauss, Anselm. (2006). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Routledge.
- Gobierno de España. (2017). *Pacto de Estado contra la violencia de género*. Ministerio de la Presidencia, relaciones con las Cortes e Igualdad, Secretaría de Estado de Igualdad.
- Gobierno de México. (Sin fecha). ¿Qué es el PND? Consultado el 3 de septiembre de 2022. Disponible en: <http://www.planeandojuntas.gob.mx/#>
- Goetz, Anne. (2007). *Justicia de género, ciudadanía y derechos. Conceptos fundamentales, debates centrales y nuevas directrices para la investigación*. Justicia de género, ciudadanía y desarrollo, 13.
- Goffman, Erving. (1977). *The arrangement between the sexes*. *Theory and society*, 4(3), 301-331.
- Golugov, Nattie. (2016). *Interseccionalidad*. En Alcántara, Eva y Moreno, Hortensia (coords.). (2016). *Conceptos clave de género*. Volúmen 1. México. CIEG UNAM.
- González, Román. (2003). *Improvisación y cuatismo en el INMUJERES*. Revista Proceso.
- Guzmán, Virginia. (2006). *Sostenibilidad social y política de los mecanismos para el adelanto de las mujeres* [presentación]. En: Trigésima novena reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. México: CEPAL, pág. 1-8.

- Halley, Janet, Kotiswaran Prabha, Shamir, Hila y Thomas, Chantal. (2006). From the international to the local in feminist legal responses to rape, prostitution/sex work, and sex trafficking: four studies in contemporary governance feminism. *Harv. JL & Gender*, 29, 335-423.
- Halley, Janet, Kotiswaran, Prabha, Rebouché, Rachel, y Shamir, Hila. (2018). *Governance feminism: An introduction*. Minneapolis. The University of Minnesota Press.
- Haraway, Donna. (1990). Reading Buchi Emecheta: Contests for women's experience in women's studies. *Women: A cultural review*, 1(3), 240-255.
- Harding, Sandra. (Ed.). (1987). *Feminism and methodology: Social science issues*. Indiana University Press. Pp. 2-3.
- Hartmann, Heidi. (1981). The unhappy marriage of marxism and feminism: towards a more progressive union. En Sargent, Lydia (edit.). South end press.
- Hartsock, Nancy. (1983). The Feminist Standpoint: Developing the Ground for a specifically feminist historical materialism. En Tietjens, Diana (edit.). (1997). *Feminist Social Thought: A Reader*. New York. Routledge.
- Hassim, Adila. (2000). Affirmative action policies in the United States and South Africa: A comparative study. *St. Louis-Warsaw Transatlantic LJ*, 119.
- Heller, Lidia. (1999). *Las que vienen llegando: Nuevos estilos de liderazgo femenino*. Buenos Aires. Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano.
- Holland, Janet y Ramazanoglu, Caroline. (2002). Feminist methodology. *Feminist Methodology*, 1-196.
- hooks, bell. (2000). *Feminist theory: From margin to center*. Pluto Press.
- Incháustegui, Teresa y Ugalde, Yamileth. (2006). La transversalidad del género en el aparato público mexicano: reflexiones desde la experiencia. Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (14 de noviembre de 2019). Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cifras durante el segundo trimestre de 2019. Comunicado de prensa. Disponible en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/enoe_ie/enoe_ie2019_08.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2017a). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2017. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/752>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (18 de agosto de 2017b). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016. Principales resultados. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (23 de septiembre de 2021). Estadísticas a propósito del día mundial para la prevención del embarazo no planificado en adolescentes (datos iniciales). Comunicado de prensa núm. 536/21. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_Embarazos21.pdf

Instituto Nacional de las Mujeres [Inmujeres]. (2001). Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación para las Mujeres 2001-2006. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100517.pdf

Instituto Nacional de las Mujeres [Inmujeres]. (2005). Cuarto Informe de Avances de Ejecución 2004-2005. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/Salida_php.php?registroID=8473

Instituto Nacional de las Mujeres [INMUJERES] 2006. Quinto informe de avances de ejecución 2005-2006. México. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100828.pdf

Instituto Nacional de las Mujeres [INMUJERES]. (2008). Programa Nacional de Igualdad entre Mujeres y hombres. México.

Instituto Nacional de las Mujeres [INMUJERES]. (2008). Cuaderno de trabajo sobre género número 5: Programa Anual de Evaluación. Diagnóstico sobre la igualdad de género. México.

- Instituto Nacional de las Mujeres [Inmujeres]. (2009). Programa integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79635/ProgramaIPASEVCM_FINAL21-jun-2012.pdf
- Instituto Nacional de las Mujeres [Inmujeres]. (2012). Informe de Avances de Ejecución del Proigualdad 2009-2012. México.
- Instituto Nacional de las Mujeres. [INMUJERES]. (2012). Informe 2007-2012. Política Nacional de Igualdad entre mujeres y hombres, México.
- Instituto Nacional de las Mujeres [Inmujeres]. (2013). Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y la No Discriminación contra las Mujeres (Proigualdad) 2013-2018. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/LB/LB_PROIGUALDAD.pdf
- Instituto Nacional de las Mujeres [Inmujeres]. (13 de julio de 2015). INEGI e INMUJERES presentan los resultados de la Encuesta Nacional sobre uso del Tiempo 2014. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/12061/comunicado79.pdf>
- Instituto Nacional de las Mujeres [Inmujeres]. (Diciembre de 2017). Manual de organización. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/2018/INMUJERES/Manual_de_Organizacion_Inmujeres_12_12.pdf
- Instituto Nacional de las Mujeres [Inmujeres]. (2018). Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/463499/47pe_proigualdadAyR2018.pdf
- Instituto Nacional de las Mujeres [Inmujeres]. (30 de octubre de 2019). Informe de Resultados. Julio-septiembre 2019. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/oct/Inmujeres-20191031.pdf>

- Instituto Nacional de las Mujeres [Inmujeres]. (2020a). Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Informe anual 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/618401/informe-snimh-2020.pdf>
- Instituto Nacional de las Mujeres [Inmujeres]. (2020b). Hacia la consolidación de la paridad política. Metodología del Índice de Paridad Política en el Ámbito Local y Bases Argumentativas para la Armonización Legislativa Estatal. Disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/documentos/hacia-la-consolidacion-de-la-paridad-politica>
- Instituto Nacional de las Mujeres [Inmujeres]. (2020c). PROIGUALDAD 2020-2024. Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/Proigualdad%202020-2024%20Web.pdf
- Instituto Nacional de las Mujeres [Inmujeres]. (2021). Modelo integral de prevención primaria de violencias contra las mujeres. México. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/Modelo_Integral_Digital.pdf
- Instituto Nacional de las Mujeres [Inmujeres] y Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres [CONAVIM]. (21 de junio de 2018). México, mecanismo de alerta de violencia de género contra las mujeres. Informa de evaluación del funcionamiento del mecanismo. Disponible en: <https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2019/05/InformeMAVGCM-EUROSOCIAL.pdf>
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos [INEA]. (9 de febrero de 2022). Estimaciones de la población de 15 años y más en rezago educativo al 31 de diciembre de cada año, con base en el Censo de Población y Vivienda 2020. Consultado el 12 de septiembre de 2022. Disponible en <https://www.gob.mx/inea/documentos/rezago-educativo>
- Investigación en Salud y Demografía [INSAD]. (22 de julio de 2016). Evaluación de Diseño del Programa Presupuestario P020 Salud Materna, Sexual y Reproductiva. Entregable 2. Informe Final. Disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/249770/InformeFinal_P020_V F.pdf

Jaggar, Alison. (1983). *Feminist politics and human nature*. Rowman & Littlefield. P. 370.

Jahan, R., y Zerbe, M. K. (1997). The elusive agenda: mainstreaming women in development. *Canadian Woman Studies*, 17(2), 152.

Kabeer, Naila. (1994). *Reversed realities: Gender hierarchies in development thought*. Verso.

Kanji, Nazneen. (2003). Mind the gap: Mainstreaming gender and participation in development. IIED.

Lagunes, Lucia. (11 de febrero de 2019). Entre la luz y la oscuridad, la presidencia de la 4T. CIMAC noticias. Periodismo con perspectiva de género. Disponible en: <https://cimacnoticias.com.mx/noticia/entre-la-luz-y-la-oscuridad-la-presidencia-de-la-4t/#gsc.tab=0>

Lamas, Marta. (2013). Introducción: *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*. (4ta. ed.). México D.F.: PUEG. UNAM y Miguel Ángel Porrúa.

Lechner, Norbert. (1984). *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado. Obras escogidas*. Chile. Santiago Ediciones. Pp. 138-335.

----- (2000). Nuevas ciudadanías. *Revista de estudios sociales*, (05), 25-31.

----- (2002), Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política. LOM Ediciones.

----- (2015) Obras completas. IV. Política y Subjetividad. FLACSO-FCE. México.

Letherby, Gayle. (2003). *Feminist research in theory and practice*. McGraw-Hill Education (UK).

Levitsky, Steven y Murillo, María. (2010). Variación en la fortaleza institucional. *Revista De Sociología*, (24), 31–56, Chile.

Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre mujeres y hombres de Castilla-La Mancha. (12 de febrero de 2011). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-2708>

Ley de Planeación. 5 de enero de 1983. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 16-02-2018. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf

Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. 12 de enero de 2001. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 20-05-2021. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/88_200521.pdf

Ley Federal de Austeridad Republicana. 19 de noviembre de 2019. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: <https://www.gob.mx/indesol/documentos/77154#:~:text=Esta%20Ley%20es%20de%20orden,eficiencia%2C%20econom%C3%ADa%2C%20transparencia%20y%20honradez>

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. 30 de marzo de 2006. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 27-02-2022. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. 11 de junio de 2003. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 21-06-2018. Disponible en: <https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/ley%20Federal%20para%20Prevenir%20la%20Discriminaci%F3n%281%29.pdf>

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia [LGAMVLV]. 1 de febrero de 2007. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 17-12-2015. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209278/Ley_General_de_Acceso_de_las_Mujeres_a_una_Vida_Libre_de_Violencia.pdf

Ley General de Contabilidad Gubernamental. 31 de diciembre de 2008. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 30-01-2018. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/LeyGeneral_de_Contabilidad_Gubernamental.pdf

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. 2 de agosto de 2006. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 31-10-2022. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH.pdf>

Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. 14 de junio de 2012. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/LGPSEDMTP.pdf

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 30 de noviembre de 2018. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545331&fecha=30/11/2018

Levy, Karen. (1996). The process of institutionalising gender in policy and planning: the web of institutionalisation, Working paper N74, University College, London.

Lizárraga, Daniel, Cabrera, Rafael, Huerta, Irving, y Barragán, Sebastián. (2015). La casa blanca de Peña Nieto: la historia que cimbró un gobierno. México. Grijalbo.

Lombardo, Emanuela. (2016). Gender mainstreaming. *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Gender and Sexuality Studies*, 1-3.

Lombardo, Emanuela y Verloo, Mike. (23-25 de septiembre de 2009). La institucionalización de la interseccionalidad de género con otras desigualdades en la Unión Europea: desarrollos políticos y contestaciones. IX Congreso Español de ciencia política y de la administración. Málaga.

Lombardo, Emanuela, y Meier, Petra. (2006). Gender mainstreaming in the EU: Incorporating a feminist reading? *European Journal of Women's Studies*, 13(2), 151-166.

----- (2008). Framing gender equality in the European Union political discourse. *Social Politics*, 15(1), 101-129.

Lombardo, Emanuela, y León, Margarita. (2014). Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica. *Investigaciones feministas*, 5, 13-35.

López Obrador, Andrés. (2019). *Hacia una economía moral*. México. Editorial Planeta.

Lorde, Audre. (2018). *The master's tools will never dismantle the master's house*. Penguin UK.

Lucas, Bénédicte y Roth, Françoise. (21 de junio de 2018). Mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres. Informe de evaluación del

- funcionamiento del mecanismo. EUROsociAL Programa para la cohesión social. Disponible en: <https://eurosocial.eu/biblioteca/doc/mexico-mecanismo-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres/>
- Matos, Marlise y Álvarez, Sonia. (2018). O feminismo estatal participativo brasileiro. Volume I. Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil. Porto Alegre. ZOUK.
- Matos, Marlise y Lins, Isabella. (2018). As Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres: histórico, regras, temáticas, desafios e proposições, pp. 139-176. En Matos, Marlise y Álvarez, Sonia. (2018). O feminismo estatal participativo brasileiro. Volume I. Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil. Porto Alegre. ZOUK.
- Maynard, Mary. (2013). Methods, practice and epistemology: The debate about feminism and research. In *Researching women's lives from a feminist perspective* (pp. 10-26). Routledge.
- Mayoux, Linda. (1995). Beyond naivety: women, gender inequality and participatory development. *Development and change*, 26(2), 235-258.
- Merino, Mauricio, Cejudo, Guillermo, Arellano, David, Bracho, Teresa, Casar, María, Gil, José, Maldonado, Claudia, Mariscal, Judith, Santibáñez, Lucrecia y Sour, Laura. (2019). Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. México. CIDE, Fondo de Cultura Económica.
- Mies, Maria. (1996). Liberating women, liberating knowledge: Reflections on two decades of feminist action research. *Atlantis: Critical Studies in Gender, Culture & Social Justice*, 21(1), 10-24.
- Miller, Carol y Razavi, Shahra. (1995). *From WID to GAD: Conceptual shifts in the women and development discourse* (No. 1). UNRISD Occasional Paper.
- Mohanty, Chandra, Russo, Anne y Torres, Lourdes. (Eds.). (1991). *Third world women and the politics of feminism*. (Vol. 632). Indiana University Press.
- Molina, Natacha. (1997). Las mujeres en la construcción de la igualdad y la ciudadanía en América Latina. *Revista de Estudios de Género, La Ventana* E-ISSN: 2448-7724, (5), 23-54.

- Molyneux, Maxine. (1985). Mobilisation without emancipation. *Women's Interests, States*.
- Moore, Henrieta. (1991). *Antropología y feminismo* (Vol. 3). Universitat de Valencia.
- Moser, Caroline. (1989). Gender planning in the Third World: meeting practical and strategic gender needs. *World development*, 17(11), 1799-1825.
- (1991). La planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género». En: Guzmán, V. et al.(Comp.). (1991). *Una nueva lectura: género en el desarrollo. Entre Mujeres*. Lima. Flora Tristán Ediciones, pp. 55-124.
- Murison, Sara. (2001). Issues in gender mainstreaming. In ponencia presentada en el International Brainstroming Workshop on Gender Mainstreaming and Equal Opportunity Policies, Instituto Nacional de las Mujeres, México.
- ONU Mujeres – PNUD. (2013). Dos caminos, un objetivo. Estrategia dual de programación para la igualdad de género en el Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Nueva York. Naciones Unidas.
- ONU Mujeres. (2014). Iniciativa SUMA, democracia es igualdad. Una ruta mexicana de aprendizaje compartido 2010-2014. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres; Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). México.
- ONU Mujeres. (2015). Objetivos de desarrollo sostenible. Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/#>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1995). IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, China.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] y Banco Mundial [BM]. (2019). Indicadores del mercado laboral. Consultado el 21 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.ACTI.FE.ZS?end=2019&locations=MX&start=2006&view=chart>

- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2017). Informe final sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con la salud en la Región de las Américas. Washington. Disponible en: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/34114/9789275118782_spa.pdf?sequence=5
- Ornelas, Carlos. (2008). El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón. *Revista mexicana de investigación educativa*, 13(37), 445-469.
- Orozco, Amaia (2014). *Subversión feminista de la economía: aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid. Traficantes de sueños.
- Ortiz, Celso. (2021). Entrevista con la Dra. María Antonieta Barrón Pérez. *Interdisciplina*, 9(25), 179-183.
- Parpart, Jane. (1993). Who is the 'Other '?: A postmodern feminist critique of women and development theory and practice. *Development and change*, 24(3), 439-464.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 [PND]. (30 de mayo de 2001). Diario Oficial de la Federación. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001#gsc.tab=0
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 [OND]. (31 de mayo de 2007). Diario Oficial de la Federación. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/707911/Plan_Nacional_de_Desarrollo_2017-2012_DOF.PDF
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 [PND]. (12 de julio de 2019). Diario Oficial de la Federación. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0
- Poniatowska, Elena. (1 de febrero de 2004). El escándalo de INMUJERES: burla a los ciudadanos. *La Jornada*. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2004/02/01/039a1soc.php?printver=1&fly=>
- Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012. (18 de agosto de 2009). Disponible en:

[https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5105777&fecha=18/08/2009#gsc.t
ab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5105777&fecha=18/08/2009#gsc.tab=0)

Rao, Aruna, y Kelleher, David. (2002). *Unravelling institutionalized gender inequality*. Association for Women's Rights in Development (AWID).

Raphael, Ricardo. (2007). *Los Socios de Elba Esther*. México. Editorial Planeta Mexicana.

Rodríguez Ana, Madera, Nancy y Caminotti, Mariana. (2017). Governance models of gender policy machineries under left and right governments in Latin America. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 24(4), 452-480.

Rodríguez, Katya. (2020). De Progres- Oportunidades- Prospera a las Becas Benito Juárez: un análisis preliminar de los cambios en la política social en el sexenio 2018-2024 en México. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, IX, (1), 81-91.

Rossanda, Rossana. 1982. *Las otras*. Editorial Gedisa. Barcelona.

Sargent, Lydia. (1981). *New left women and men: the honeymoon is over*. En Sargent, Lydia (edit.). (1981). *Women and revolution. A discussion of the unhappy marriage of marxism and feminism*. South end press.

Schultz, Paul. (2001). School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican Progres- Poverty Program. *Economic Growth Center*. Center Discussion Paper, 834. Disponible en: <http://papers.ssrn.com/abstract=286518>

Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL]. (1999). *Reglas de operación de los programas de desarrollo social*. México.

Secretaría de la Función Pública [SFP]. (10 de octubre de 2011). *Lineamientos para la elaboración e integración de Libros Blancos y de Memorias Documentales*. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5213396&fecha=10/10/2011#gsc.t
ab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5213396&fecha=10/10/2011#gsc.tab=0)

Secretaría de la Función Pública [SFP]. (30 de noviembre de 2021). *Registro de casos de hostigamiento sexual y acoso sexual en la Administración Pública Federal 2020*. Disponible en: [https://www.gob.mx/sfp/documentos/registro-de-](https://www.gob.mx/sfp/documentos/registro-de)

casos-de-hostigamiento-sexual-y-acoso-sexual-en-la-administracion-publica-federal-2020-289348

Secretaría de Salud. (29 de septiembre de 2015). Programa de Salud Materna y Perinatal. CNEGSR. Disponible en: <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/programa-de-salud-materna-y-perinatal-cnegsr-12031#:~:text=El%20Programa%20de%20Salud%20Materna,Milenio%20en%20el%20a%C3%B1o%202000>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2022). Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1. Centro nacional de Información. Información con corte al 31 de octubre de 2022. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1jvGGrA31Q361fOuNChetkBu0pva_MGxF/view

Segato, Rita. (Febrero de 2023). Conferencia impartida en el *Encuentro Internacional Feminista 2023*. Madrid.

Sen, Gita y Grown, Caren. (1987). *Development Crises and Alternative Visiones. Third World Women's Perspectives*. Routledge.

Skeggs, Beverley. (2004). Context and background: Pierre Bourdieu's analysis of class, gender and sexuality. *The Sociological Review*, 52(2_suppl), 19-33.

Spivak, Gayatri y Giraldo, Santiago. (2003). ¿Puede hablar el subalterno? *Revista colombiana de antropología*, 39, 297-364.

Stern, Cristina. (2020). Promoção da igualdade de gênero no Brasil: uma análise das ações governamentais nos mandatos de Dilma Rousseff (2011-2016) e a influência da agenda internacional. *Relações Internacionais no Mundo Atual*, 3(28), 415-437.

Subirats, Joan. (1994). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. España.

Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne, y Varone, Frederic. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. (1 ed.). Barcelona.

- Tamayo, Manuel. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comp.). (1997). *La Nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza Universidad S.A.
- Thompson, Santiago. (2014). La categoría lacaniana de semblante. VI Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XXI Jornadas de Investigación Décimo Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires
- Urzúa, Carlos. (22 y 29 de julio de 2019). El asunto del Plan Nacional de Desarrollo I y II. Columnas de opinión. *El Universal*. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/autor-opinion/articulistascarlos-m-urzua>
- Vázquez, Lorena. (2020). Del dicho al hecho: avances en la reglamentación de la paridad en todo. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/5017>
- Walby, Sylvia. (2005). Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(3), 321-343.
- Waylen, Georgina. (1998). Gender, feminism and the state: an overview. En Randall, Vicky y Waylen, Georgina. (editors) (1998). *Gender, politics and the state*. Routledge, London.
- Weber, M. (2017). La política como vocación. (1a ed. 1919). *El político y el científico*.
- World Bank. (2004). Midterm evaluation: Gender Equality Project. Washington, D.C.
- World Economic Forum. (2022). Global Gender Gap Report. Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2022.pdf