



Mujeres y administración pública en los órdenes de gobierno en México

Capacidad de decisión y poder en el espacio público

FERNANDO PÉREZ CORREA
GLORIA LUZ ALEJANDRE RAMÍREZ
(coordinadores)



LA BIBLIOTECA

**Mujeres y administración pública en los
órdenes de gobierno en México.
Capacidad de decisión y poder
en el espacio público**

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Enrique Luis Graue Wiechers

Rector

Leonardo Lomelí Vanegas

Secretario General

Leopoldo Silva Gutiérrez

Secretario Administrativo

Mónica González Contró

Abogada General

Joaquín Díez-Canedo Flores

Director General de Publicaciones y Fomento Editorial

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Angélica Cuéllar Vázquez

Directora

Arturo Chávez López

Secretario General

Juan Manuel López Ramírez

Secretario Administrativo

Ilan Edwin Garnett Ruiz

Jefe del Departamento de Publicaciones



FACULTAD DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES

**Mujeres y administración pública en los
órdenes de gobierno en México.
Capacidad de decisión y poder
en el espacio público**

Fernando Pérez Correa
Gloria Luz Alejandre Ramírez
(coordinadores)



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO



LA BIBLIOTECA

México, 2020

Esta investigación, arbitrada a “doble ciego” por especialistas en la materia, se privilegia con el aval de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Este libro fue financiado con recursos de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México, mediante el proyecto “Mujer y administración pública en México. Igualdad de géneros en el servicio profesional de la administración pública municipal”, coordinado por Fernando Pérez Correa, como parte del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) IN307515.

**Mujeres y administración pública en los órdenes de gobierno en México.
Capacidad de decisión y poder en el espacio público**
Fernando Pérez Correa / Gloria Luz Alejandre Ramírez
(coordinadores)

Primera edición: 11 de mayo de 2020.

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Alcaldía de Coyoacán, C.P. 04510, CDMX, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Alcaldía de Coyoacán, C.P. 04510, CDMX.

D.R. © Ediciones La Biblioteca, S.A. de C.V.
Azcapotzalco la Villa No. 1151, Colonia San Bartolo Atepehuacán, Alcaldía de Gustavo A. Madero, C.P. 07730, CDMX, Tel. 55-3233-6910, *email*: contacto@labiblioteca.com.mx

ISBN UNAM: 978-607-30-3166-0

ISBN EDITORIAL: 978-607-8733-05-7

Corrección del original y cuidado de la edición: Enrique Vera Morales

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Impreso y encuadernado en México
Printed and bound in México

ÍNDICE

Presentación	7
<i>Fernando Pérez Correa</i>	
Mujeres, cultura patriarcal y espacio público en el México Independiente	13
La conformación del ente nacional. <i>Gloria Luz Alejandre Ramírez</i>	
Las primeras escritoras profesionales mexicanas: periodismo, emancipación y esfera pública en el siglo XIX	37
<i>Leticia Romero Chumacero</i>	
Cómo ser mujer de poder en el espacio público y no morir en el intento	55
Los desafíos de la paridad en el Ejecutivo. <i>Gloria Ramírez Hernández</i>	
Revisión histórica de la conformación de una institucionalidad a favor de las mujeres en la administración pública mexicana	79
<i>Daniela Cerva Cerna</i>	
Las mujeres y los gabinetes en la administración pública federal centralizada	103
<i>Manuel Quijano Torres</i>	
Servidoras públicas de la Ciudad de México: desafíos y estrategias	119
<i>Georgina Cárdenas Acosta</i>	
La participación femenina en los nuevos entes gubernamentales: Los órganos constitucionales autónomos	137
<i>Mario Alberto Fócil Ortega</i>	
Acceso de las mujeres a puestos de liderazgo en la institución policial en México	161
<i>Alma Lilia Campos Espíndola</i>	
Mujeres en los sistemas de comisiones de los Congresos subnacionales en México: Más allá de la representación descriptiva	179
<i>Erika García Méndez</i>	
El control interno y las instancias vigilantes de la integridad y el comportamiento ético del servicio público. La prevención del hostigamiento y acoso sexual en la administración pública federal en el marco de la gobernanza pública	199
<i>María de Jesús Alejandro Quiroz</i>	
Notas teóricas en torno a los elementos que impiden la presencia de las mujeres en la toma de decisiones	219
<i>Eduardo Torres Alonso</i>	

Presentación

*Fernando Pérez Correa**

Los trabajos que integran esta obra son fruto del Coloquio *Mujeres y Administración Pública en los Órdenes de Gobierno en México. Capacidad de Decisión y Poder en el Espacio Público*, celebrado en las instalaciones de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, el 7 de noviembre de 2017. A la organización de este coloquio contribuyeron el Centro de Estudios Políticos y el Centro de Estudios en Administración Pública de dicha Facultad, la Dirección General de Asuntos del Personal Académico y el Seminario Universitario de Estudios sobre Sociedad, Instituciones y Recursos de la UNAM.

El libro reúne reflexiones de académicas y académicos provenientes de diversas instituciones de educación superior y de investigación, organizaciones profesionales y entidades de la Administración Pública: Universidad Autónoma de la Ciudad de México; Federación Mexicana de Universitarias, A.C.; Universidad Autónoma del Estado de Morelos; Instituto Federal de Telecomunicaciones; Comisión Nacional de Seguridad de la Secretaría de Gobernación; en fin, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El capítulo con el que inicia la obra, *Mujeres, cultura patriarcal y espacio público en el México Independiente. La conformación del ente nacional*, de la autoría de Gloria Luz Alejandre Ramírez, busca colocar y destacar, a través de un trazo histórico, la indiscutible presencia de las mujeres mexicanas que antes y durante el proceso de Independencia, así como la naciente nación mexicana, son factor determinante en la conformación social, política, económica y educativa, de las propias mujeres y hombres que la integran. Sin duda, el aspecto sustancial del texto se centra en la presencia ineludible de las mujeres en el espacio público como espacio político y de poder que consolida al Estado mexicano de la época, con sus vicisitudes y complejidades, así como la propia lucha por la apertura que realizan las mismas mujeres como condición *sine qua non* para ser visibilizadas y, a la postre, reconocidas en sus derechos políticos, dentro de una cultura mexicana inserta de manera “natural” en el sistema patriarcal.

En el segundo apartado, *Las primeras escritoras profesionales mexicanas: periodismo, emancipación y esfera pública en el siglo XIX*, elaborado por Leticia Romero Chumacero, se sostiene la importancia del conocimiento histórico para identificar las condiciones que posibilitaron la presencia femenina en el espacio público, partiendo de que no fueron exclusivamente los ámbitos electoral y legal donde se libraron las batallas para reconocer la voz y los derechos de las mujeres, sino que actuaron en otros ámbitos, en particular los textuales y literarios. Romero analiza a la Sociedad Protectora de la Mujer, plataforma política destinada a articular una serie de demandas destinadas a revertir la inequidad con la cual eran tratadas las mujeres. Esa acción reparadora se acompañó de la edición de la

* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

revista *La Mujer Mexicana*, medio donde se expone el ideario de dicha Sociedad, así como el espacio para expresar su sentir y pensar en un entorno limitado por las costumbres de la época.

El tercer apartado que presenta Gloria Ramírez Hernández, *Cómo ser mujer de poder en el espacio público y no morir en el intento. Los desafíos de la paridad en el Ejecutivo*, es un claro reflejo de lo que ha representado la Igualdad de Género en condiciones de amplia desventaja entre hombres y mujeres en la Administración Pública Federal, desde la conformación del México Independiente, la Revolución Mexicana y nuestra actual modernidad. En cada etapa, la presencia de las mujeres en el espacio público ha sido una constante lucha por ser, aparecer, estar visibles y ser reconocidas en el terreno gubernamental. El recorrido que hace la autora es por demás indispensable para dar cuenta de que si bien las mujeres en el ámbito de gobierno han hecho suyo el espacio público, se vieron desvalorizadas, excluidas e impedidas para ocuparlo. Sin embargo, éste no fue motivo para limitar su actuar; lejos de ello, emprendieron de manera constante una lucha que ha logrado colocarlas en mejores condiciones de participación político-administrativa, sin dejar de insistir en que aún falta mucho por hacer para lograr un reconocimiento pleno de su actuar en el espacio público.

Daniela Cerva Cerna, por su parte, escribe el capítulo *Revisión histórica de la conformación de una institucionalidad a favor de las mujeres en la administración pública mexicana*, texto que ofrece información en torno a la estructura de las oportunidades que durante la década de los noventa y principios del siglo XXI materializó el sistema político mexicano para concretar acciones de carácter institucional favorables a las mujeres. La autora fundamenta su análisis en dos ejes temáticos: la necesidad de describir la relación entre las transformaciones del sistema político mexicano y el ingreso de la agenda de género en las tareas del Estado, en particular la relación entre la transición política y el contexto internacional. Relación en la que surge la discusión sobre el establecimiento de los mecanismos de igualdad y las transformaciones de las que fueron objeto por las organizaciones de mujeres durante esos años, así como su vínculo con el sistema político. Una de las conclusiones que se advierten en este capítulo, es el hecho que enfatiza el predominio de una cultura política con manifestaciones de carácter autoritario, factor decisivo para afirmar la problemática de género, e impedimento para favorecer las tareas por revertirla como una encomienda de “valor social” dentro del Estado mexicano.

Las mujeres y los gabinetes en la administración pública federal centralizada es el capítulo firmado por Manuel Quijano Torres. En él se hace un examen de la historia, naturaleza e importancia político-administrativa de un gabinete. Para ello nos presenta nueve argumentos por los cuales el titular del Poder Ejecutivo designa a determinada persona al frente de una Secretaría de Estado, analiza los elementos o carteras que cada Secretaría posee para que quien la encabeza pueda, llegado el caso, convertirse en Presidente de la República. Estudia las denominadas “meta funciones” secretariales que pueden dar luz sobre algunas de las razones por las cuales se prefieren a hombres en detrimento de las mujeres al momento de la designación. En fin, se presenta un análisis, desde el sexenio de José López Portillo al de Enrique Peña Nieto, de las secretarías o procuradurías ocupadas por mujeres, los estudios que ellas realizaron y las instituciones en donde los efectuaron.

El trabajo de Manuel Quijano pone de relieve una problemática recurrente: la poca participación femenina en los altos mandos del gobierno, a pesar de ser servidoras públicas muy calificadas y con experiencia en la gestión administrativa.

En su trabajo, *Servidoras públicas de la Ciudad de México: desafíos y estrategias*, Georgina Cárdenas Acosta, analiza la participación femenina en cargos de autoridad en la capital de la República, entidad federativa de reciente creación. En él señala que los gobiernos de izquierda que ha tenido la capital mexicana han promovido políticas públicas con el objetivo de disminuir brechas de desigualdad, considerando los compromisos internacionales adquiridos (firmados y ratificados) por el Estado mexicano para incorporar a más mujeres en los espacios de toma de decisiones, como también han impulsado mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres y la influencia de una efectiva agenda feminista. Su trabajo examina además a los gobiernos delegacionales para advertir la presencia femenina, y los datos no son alentadores: entre 2000 y 2003, seis mujeres fueron jefas delegacionales; entre 2003 y 2006, cinco, y para el trienio siguiente, solamente una.

Por su parte, Mario Alberto Fócil Ortega centra su atención en la presencia de las mujeres en los órganos constitucionales autónomos (OCAs), mismos que, a su juicio, forman un ámbito novedoso para la gestión pública. El trabajo lleva por título *La participación femenina en los nuevos entes gubernamentales: los órganos constitucionales autónomos*. Su reflexión es pertinente en tanto que han surgido nuevos órganos de esta naturaleza y, en consecuencia, es preciso apreciar si en su reciente integración y operación persiste una cultura de corte patriarcal y las posiciones directivas son ocupadas principalmente por hombres; o si, por el contrario, estas nuevas instituciones administrativas han incorporado tendencias modernas de gestión del talento y han ayudado a romper los techos de cristal, fomentando así el desarrollo profesional de las mujeres en la atención de los asuntos públicos. El análisis no contempla a dos órganos autónomos: la Fiscalía General de la República y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, ya que no se ha materializado la autonomía constitucional establecida en la reforma a la Carta Magna correspondiente, y atiende, en consecuencia, a los ocho restantes, a saber: Banco de México, Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Comisión Federal de Competencia Económica, Instituto Federal de Telecomunicaciones e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos. El autor se plantea tres preguntas a lo largo de su escrito: 1. ¿Los OCAs, a pesar de que en su mayoría son de reciente creación, reproducen en su integración el modelo y cultura patriarcales? 2. ¿Se han convertido en instituciones públicas que favorecen una integración paritaria de sus órganos de dirección y de sus niveles directivos? 3. Como nuevos entes públicos, ¿están generando condiciones laborales y culturas organizacionales que favorezcan la conciliación y, por lo tanto, la inclusión de las mujeres en el ámbito público? Sin duda, la reflexión para darles respuesta es lo medular del trabajo.

El capítulo escrito por Alma Lilia Campos Espíndola lleva por título *Acceso de las mujeres a puestos de liderazgo en la institución policial*. La autora aborda un tema complejo e interesante: el estado actual de las mujeres en los cuerpos de seguridad pública (particularmente de la Policía Federal), cuestión examinada con el recurso de las herramientas de la

prospectiva. Campos Espíndola propone escenarios para franquear el acceso de las mujeres a puestos de decisión y mando en dichos cuerpos. El texto incorpora tres elementos: el pensamiento prospectivo, el enfoque de políticas públicas y la perspectiva de género en la institución policial. Además, retoma una de las estrategias transversales plasmadas en el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* como lo es, precisamente, la incorporación de la perspectiva de género.

Érika García Méndez es autora del capítulo *Mujeres en los sistemas de comisiones de los congresos subnacionales en México: más allá de la representación descriptiva*, en donde identifica tres aspectos: 1. Las cuotas de género establecidas han permitido que las mujeres puedan acceder a cargos de representación en los poderes legislativos locales, con una tendencia hacia un mayor número de diputadas, aunque existen diferencias entre entidades federativas. 2. Las mujeres que presiden las distintas comisiones en los congresos han superado la proporción de curules ocupadas por sus congéneres. 3. A pesar de presidir un número significativo de comisiones, los temas de éstas se relacionan, de manera tradicional, a intereses considerados propios de las mujeres: equidad de género, familia y asuntos sociales, y participan, en sentido contrario, en las comisiones dedicadas al presupuesto, la hacienda, infraestructura, asuntos municipales, energía, etcétera. El periodo que abarca en el estudio corresponde a un cuatrienio (2014-2018) y fueron objeto de atención los 32 poderes legislativos estatales. Además, García Méndez estableció dos criterios de selección: uno, corresponde al periodo posterior a la aprobación de la reforma política mexicana de 2007, que entró en vigencia en 2008, por la cual las cuotas de género pasaron del 30 al 40 por ciento para las candidaturas de mayoría relativa; dos, corresponde al periodo posterior a la más reciente reforma en esta materia que es de 2014, misma que estableció la paridad de género en las candidaturas a los congresos federal y estatales por el principio de mayoría y el principio de representación proporcional.

María de Jesús Alejandro Quiroz, en el apartado *El control interno y las instancias vigilantes de la integridad y el comportamiento ético del servicio público. La prevención del hostigamiento y acoso sexual en la administración pública federal en el marco de la gobernanza pública*, ubica su interés en los controles de los procesos administrativos, el cumplimiento de los objetivos, así como en los planes institucionales que forman parte, precisamente, del control interno, que al ser fortalecido mejora la transparencia de los procesos en la gestión e incide en el cumplimiento eficaz y eficiente de las metas en los planes, programas y proyectos. Asimismo, propicia la obtención de información financiera y operativa confiable y oportuna. Derivado de ello, el control interno se vuelve fundamental para evitar situaciones de desigualdad, discriminación, hostigamiento, acoso y violencia de género dentro de la administración pública, permitiendo la visibilización del problema, con el propósito de perfilar el diseño de políticas públicas para solucionarlo, al crear instancias previsoras al hostigamiento y herramientas que promuevan el ejercicio ético y probo del servicio público.

Finalmente, el trabajo de Eduardo Torres Alonso, *Notas teóricas en torno a los elementos que impiden la presencia de las mujeres en la toma de decisiones*, es una aproximación a algunos conceptos fundamentales (estereotipos y roles, sexismo y neosexismo) para entender la exclusión de la mujer del espacio público; es decir, el lugar de la toma de decisiones

que afecta a todos los participantes de la sociedad. Además, examina las teorías de la congruencia del rol de género de Eagly y Karau. El autor concluye que tales conceptos se fundan en la fuerza, control de los recursos, la ventaja ideológica y las obligaciones sociales asimétricas que persisten sobre las mujeres en comparación con los hombres.

Como se ha expuesto, los capítulos que integran esta obra ponen de relieve la problemática que enfrentan las mujeres para ingresar, permanecer y ascender en la administración pública federal y local, así como en los poderes legislativos locales; además, las vicisitudes que han tenido que encarar para expresarse con libertad los actores que en esta problemática están involucrados; en fin, señalan creativas propuestas de solución que brindan insumos para revertir las frágiles condiciones de nuestro medio, en donde lamentablemente la desigualdad entre mujeres y hombres persiste, y pareciera que a ratos se agudiza.

Agradezco a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México su decidido apoyo al Proyecto IN307515, *Mujer y administración pública en México. Igualdad de géneros en el servicio profesional de la administración pública municipal*, del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica, y a las instituciones académicas de adscripción de los participantes en la obra por haberles permitido realizar labores de investigación que se materializan en este trabajo.

Mujeres, cultura patriarcal y espacio público en el México Independiente. La conformación del ente nacional

Gloria Luz Alejandre Ramírez*

Resumen

En el capítulo se destaca, a través de un trazo histórico, la indiscutible presencia de las mujeres mexicanas que antes, durante el proceso de Independencia y ante la nueva nación mexicana, son factor determinante en la conformación tanto social, política, económica y educativa, de las propias mujeres y hombres que la integran. Sin duda, el aspecto sustancial se centra en la presencia ineludible de las mujeres en el espacio público como ámbito político y de poder que consolida al Estado mexicano de la época, con sus vicisitudes y complejidades, así como la propia lucha por la apertura que dan las mismas mujeres como condición *sine qua non* para ser visibilizadas y, a la postre, reconocidas en sus derechos políticos dentro de una cultura mexicana inserta de manera “natural” en el sistema patriarcal.

Introducción

Las mujeres mexicanas han librado diversas batallas no sólo en el entorno doméstico, que sin duda es el más crudo, si no en el espacio público, en la construcción de su propia historia, no sólo como movimiento también como factor endógeno de una gestación que se remite a la creación del Estado mexicano, y que en su devenir va encontrando formas de participación femeninas que han sido claves fundamentales para el crecimiento de la conformación estatal.

Nos centraremos propiamente en los momentos esenciales de cambio o inflexión paradigmática del actuar de las mujeres a lo largo de periodos históricos medulares de la presencia femenina y de su incursión en el espacio público. Así, encontramos primero la narración de la presencia y participación continua de mujeres poco enunciadas en la historia del México del siglo XIX, incluso previamente, remitiéndonos a la propia Sor Juana Inés de la Cruz, en una ida y vuelta que nos permita pasajes del siglo XVIII y XIX, trazados en el trance del periodo de Independencia y que desencadenan su ruptura de las mujeres de la época con el cerco impositivo y patriarcal del orden doméstico. Es decir, las mujeres, antes de lograr derechos políticos y ser reconocidas como ciudadanas, ya daban la batalla

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con Orientación en Ciencia Política por el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesora-Investigadora de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), Plantel Casa Libertad. Profesora de Asignatura del Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia (modalidad a distancia) en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Investigadora Nacional (SNI-CONACYT). Vicepresidenta del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP) Correos electrónicos: glalejandre@politicas.unam.mx; gloria.luz.alejandre@uacm.edu.mx

“codo a codo” con los hombres al frente de la lucha por la Independencia y posteriormente en el proceso revolucionario.

Esa etapa inicial da cuenta de que, por sí mismas, las mujeres adquieren y tienen una conciencia participativa sólidamente responsable de su actuar ante la construcción de procesos políticos y socioculturales indispensables para la conformación de la nación mexicana del siglo XVIII y la consolidación del Estado mexicano del siglo XX. Ante ello, no podemos soslayar su presencia, acción y participación de las mujeres forjadoras del ente nacional, por lo que daremos cuenta de ello para ir paso a paso reconstruyendo el camino que las coloca en la palestra del espacio público, sin pleno reconocimiento de su presencia.

1. ¿Dónde están las otras mujeres de la Nación?

Antes, durante y después de la Independencia, ¿dónde estaban las *otras* mujeres de la nación mexicana? Y digo las otras mujeres, en la comprensión de que en el momento que ocupa el proceso de Independencia se ha hablado de Josefa Ortiz de Domínguez o de Leona Vicario como emblemáticas del momento histórico. Sin embargo, documentalmente se tiene registro de poco más de 150 mujeres que la historia identifica leales al movimiento independentista.¹ Historias de mujeres no narradas y que se mantuvieron participes de esta gesta, a la par que los hombres; heroínas cuya presencia no fue revelada con la misma importancia que la de los varones al frente del movimiento. Con el proceso de Independencia, de 1810 a 1821, año en que el Ejército Trigarante entró a la Ciudad de México, la mujer novohispana adquirió una dimensión pública más evidente, pero no reconocida. Al contrario, aquéllas que fueron más visibles fueron encerradas y sometidas a juicio para corregir su afrenta ante el ofendido celo masculino de muchos varones que deseaban mantener limitada la presencia de estas mujeres en el espacio público, situación no sólo privativa del México del siglo XIX, sino también de Europa del siglo XVIII. Así, los intentos por parte de las mujeres para allegarse de derechos políticos propios, hacia finales de siglo XVIII, fueron vistos como meros desplantes femeninos. Y escuchamos en este siglo, frases poco afortunadas que celebraban legisladores jacobinos y que estaban destinadas a desprestigiar y cuestionar el papel de las mujeres en la plaza pública, como la que rescata Joan Wallach Scott: “[...] ¿Desde cuándo es decente ver cómo las mujeres abandonan el cuidado piadoso de sus hogares y las cunas de sus hijos para acudir a los lugares públicos, a las arengas en las galerías, a la barra del Senado? ¿Acaso la naturaleza confió a los hombres los cuidados domésticos?”²

Esta alusión, casi decimonónica, es útil retomarla, las veces que sea necesario, para evidenciar el desprecio masculino por la presencia pública de las mujeres y aplicarla tanto a las europeas como a las novohispanas. Y la siguiente reflexión también aplica para ambas: “...si bien las mujeres tienen clara cierta condición de derecho a la participación, ¿en qué

1 Museo Legislativo, *Los sentimientos de la Nación*, “Mujeres de luchas armadas Independencia y Revolución mexicana”, pp. 13-15. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/cedia/museo/cuadernos/Mujeres_luchas_armadas.pdf

2 Joan Wallach Scott, *Género e historia*, México, Fondo de Cultura Económica/UACM, 2008, p. 257.

momento borraron de la memoria esta suerte de acción comunitaria para relegarla a los confines de lo privado?, ¿en qué momento dejaron de ejercerlo?; o bien, ¿en qué momento lo desaprendieron, desarticulándolo de sus vidas como un mal innecesario?...³ La respuesta la reservaron las mismas mujeres que, al paso de la historia, se han reconstruido para resignificar su andar y actuar en una lucha aún no ganada con la convicción de ser partícipes activas y protagonistas de su propia historia.

De este modo, en el México *pre* y *post* independiente, tenemos una centena de mujeres no narradas o poco conocidas. Entre ellas están: "... Herlinda Perry, Margarita Neri, Dolores Jiménez y Muro... María Petra Teruel, ... Altagracia Mercado, Josefa Martínez, María Soto la Marina, Rafaela López Aguado, Manuela Medina..."⁴ Esta última, llamada "La Capitana", y es "...a quien la Junta de Zitácuaro le dio el título de capitana, por haber levantado campaña y participado en siete acciones de guerra..."⁵ Otras heroínas como "... María Tomasa Estéves y Salas, que subleva a la tropa en Villa de Salamanca, por lo cual es decapitada; María Fermina Rivera... muere combatiendo en Chihuahua en 1821; ...Además de la indígena Agustina Ramírez, heroína sinaloense quien entrega 12 de sus 13 hijos a los combates sostenidos en la intervención francesa en Sinaloa..."⁶ Mujeres que murieron sin mayor memoria de su andar o apenas enunciadas. El testimonio es amplio para describirlas una a una, y bien merecen tenerlas presentes.

Sin embargo, es importante tomar en cuenta que si bien estas heroínas marcaron situaciones excepcionales en su historia,

...para la mujer común y corriente su ámbito siguió siendo el doméstico y su tiempo el de la rutina diaria... Por lo general, ...se mantuvo guarecida en su casa, sin opinar demasiado y sin desviarse, en lo posible, de la ideología familiar. Los arquetipos sociales del sexo seguían girando en torno a la sumisión. La participación en la política contradecía el papel de hada del hogar...⁷

Sin duda, las heroínas de la historia eran flanqueadas por el descrédito, la injuria de otras mujeres apegadas a los patrones tradicionales y satirizadas por la arrogancia masculina. Arrogancia contra la cual estas mujeres protagonistas de pasajes históricos se enfrentaron; muchas de ellas "...para participar en el mundo de lo público requería[n], con frecuencia, de masculinizarse, y a veces ni siquiera así podían lograrlo".⁸ El arquetipo femenino marcado por la distinción sexual entre hombres y mujeres ha sido, sin duda, el principal obstáculo para lograr el reconocimiento y restablecimiento de las condiciones de igualdad

3 Gloria Luz Alejandre Ramírez, "Y a la par del camino fuimos creciendo...", en Rosa Nidia Buenfil Burgos y Zaira Navarrete Cazales (coordinadoras), *Discursos educativos, identidades y formación profesional. Producciones desde el análisis político de discurso*, México, Plaza y Valdés Editores/Programa de Análisis Político del Discurso (PAPDI), 2011, pp. 175 y ss.

4 Museo Legislativo, *Los sentimientos de la Nación*, "Mujeres de luchas armadas, Independencia y Revolución mexicana", *op. cit.*, p. 12.

5 *Ibid.*

6 Presidencia 2012.com, *Mujeres destacadas de México*. Disponible en <http://presidencia2012.com/sitio/las-mujeres-y-el-2012/item/mujeres-destacadas-en-la-historia-de-mexico.html>

7 Julia Tuñón Pablos, *Mujeres en México. Una historia olvidada*, México, Planeta, 1987, p. 87.

8 *Ibid.*

entre ambos, además de otros de orden social que se suman y se tejen en torno al primero; es decir, la connotación de ser mujer no sólo se limita al cuerpo, sino a todo lo que implica la construcción social del cuerpo y sus relaciones con los entornos que lo ocupan, lo familiar, lo religioso, lo moral, lo político, lo económico, lo laboral y por ende lo histórico. De aquí que si bien la historia no se ha olvidado totalmente de las mujeres, es indispensable rescatar la memoria en favor de una reconstrucción documentada que evidencie su presencia en los espacios del orden público y que, por ello, debe ser explorada en todas sus profundidades y dimensiones.

En este primer trance histórico del siglo XIX mexicano se puede apreciar que para las mujeres

...[u]no de los obstáculos para que tuvieran acceso a la vida social y política fue el impedimento para tener acceso a la educación, lo que hacía que en muchos casos no supieran leer ni escribir, porque se consideraba que no era necesario, dado que su destino era ser madres. No obstante, hacia 1811, las solteras en la Ciudad de México constituían una tercera parte de la población.⁹

Mujeres que se abrían paso aún bajo los soterrados confines de su existencia. Indudablemente, la presencia de las mujeres en la historia asociada al tema de la Independencia de México no concluye con la reclusión de sus pensamientos en las paredes de una casa, de un convento o de una cárcel, o en el retiro sumiso e irremediable a las labores de esposa y madre. Lejos de ello, un grupo muy importante de mujeres logran establecerse en otras actividades que parecieran poco acordes con el modelo y *status* de la mujer típicamente apegada a sus quehaceres domésticos, prototípicos de la llamada condición de género.

En este sentido, podemos remitirnos al siglo XVIII y destacar la participación, presencia y poderío tanto económico como político de la Condesa de Miravalle, prominente empresaria nacida en la Ciudad de México en 1701 y heredera de los bienes y propiedades de sus progenitores Pedro Alonso Dávalos Bracamontes y Espinoza de los Monteros, personaje poderoso e influyente de la Nueva España, y de Antonia de Orozco Riva de Neira y Castilla, quienes a su muerte dejan a su primogénita María Magdalena Micaela Agripina Dávalos Bracamontes y Orozco, el encargo de cuatro hermanas menores más y la herencia de tierras, propiedades y títulos nobiliarios en la Ciudad de México; entre las propiedades destaca una de las haciendas más conocidas en el pueblo de Tacubaya. De las características que distinguen a la Condesa de Miravalle de otras mujeres de la época, resalta que a los ocho años de edad recibió una amplia educación, desde leer y escribir, hasta conocimientos de matemáticas, ciencias, literatura, filosofía, medicina y herbolaria. En la vida adulta destaca en el manejo de los negocios, inversiones, deudas, hipotecas y cuestiones legales, cualidades adquiridas por enseñanzas de su abuela paterna. Sin duda, también aprendió las consabidas labores manuales y buenos modales de la nobleza novohispana que la preparaban para el matrimonio y la maternidad.¹⁰ Matrimonio que haría efectivo en 1720 con Pedro Antonio Trebuesto Alvarado y Velasco, capitán de guardias de caballos corazas

⁹ *Ibidem*, p. 11.

¹⁰ Cfr. Elena Díaz Miranda, "La Condesa de Miravalle. Riqueza y empeños de una empresaria en el México virreinal", en *Relatos e historias de México*, año v, número 58, junio, 2013, pp. 30-37.

del virrey don Baltazar de Zúñiga y Guzmán, marqués de Valero. En la época, la dote que colocó la propia Condesa de Miravalle para contraer nupcias, sería superior a la de su esposo como muestra de poderío y riqueza. Cabe mencionar que “...el contrato matrimonial fue firmado por escritura pública, especificando la dote que aportaría cada cónyuge y las condiciones legales a que quedarían sujetos hasta la muerte de alguno de ellos”.¹¹ Sin embargo, la tradición y la norma dictaron que:

...después del intercambio de sortijas de diamantes, la novia declaró su obediencia, respeto y sumisión a las decisiones y actuación del esposo como administrador de los bienes que aportaba ella como dote, y pronunció la fórmula establecida en ese tiempo por la Iglesia católica...: “doy mi fe y palabra de casarme por palabras de presente, y no será otro mi marido...”¹²

Con este enunciado era más que claro que la mujer asumía un papel que la relegaba de la actividad administrativa de sus propiedades, para trasmitírsela al hombre en la condición de cónyuge. Dejaba su autonomía y se la confinaba a las labores propias del matrimonio, el simple entorno doméstico. Es decir, la mujer entregaba propiedades, vida y voluntad al hombre por un dictado religioso y validado, a su vez, por un acuerdo jurídico. Al poco tiempo del matrimonio, la Condesa pasó a una vida de limitaciones por la impericia de su marido para administrar los negocios. Así, lejos de quedarse en el espacio doméstico, a pesar de concebir nueve hijos, la Condesa de Miravalle echó mano de sus habilidades políticas y de la enseñanza adquirida. Una vez que falleció Pedro Antonio en 1734, el destino le deparó una situación económica por demás complicada,

...ya que había sido un pésimo administrador y dejaba un patrimonio seriamente comprometido en deudas... había declarado en las capitulaciones matrimoniales una fortuna que en realidad no poseía, pues sus derechos al mayorazgo del que se decía heredero habían sido nulificados por la administración de la monarquía de los Borbón.¹³

Con esta situación, María Magdalena, mujer viuda con 34 años de edad, atendió una serie de problemáticas jurídicas, económicas e incluso emocionales que la pusieron a prueba, y fue hasta 1743, a la muerte de su padre, cuando heredó el título de tercera Condesa de Miravalle, con lo cual asumió el compromiso familiar de velar por el patrimonio e intereses de la casa nobiliaria.

Hizo de la actividad empresarial su modo habitual de vida ya como administradora de sus ranchos y haciendas como la famosa Milpa de Miravalle; ya como introducida de vinos, pieles, ceras y especies animales de sus haciendas de Michoacán a la Ciudad de México... o ya como propietaria y usufructuaria de cargos públicos y nombramientos eclesiásticos.¹⁴

Si pensamos en la época y en la inadmisibles idea de que las mujeres formaran parte activa de la vida económica del país, no es menos inadmisibles que fueran parte de la vida política.

11 *Ibidem*, p. 34.

12 *Ibid.*

13 *Ibid.*

14 *Ibidem*, p. 35.

Ambos espacios controlados por los hombres hacían de la Condesa de Miravalle una excepción tanto en los negocios como en los menesteres políticos.

A manera de reflexión, podemos decir que para una mujer con las características, habilidades y posición de la Condesa de Miravalle, la vida pública era una determinante indispensable para conservar el *status* de su estirpe. Los arreglos convencionales los acordaba incluso a costa de sus hijos e hijas, y siguiendo el ejemplo de otra mujer, su abuela paterna,

...administró escrupulosamente sus vastas propiedades para obtener dividendos que le permitieran saldar sus enormes deudas y a tal fin negoció con los arrendatarios de sus fincas contratos que le reportaran beneficios importantes, como el monopolio del agua para el riego de sus cultivos...¹⁵

Sin duda, ello incidía en la vida pública de la Colonia, en particular con relación al gobierno virreinal, ya que la Condesa, además de impulsar

...la producción de trigo, pulque y maíz en sus haciendas del valle de México; [y] en las de Michoacán [procuró] el incremento de la producción de azúcar y de la ganadería con la que proveía a la capital de carne y cueros... *aprovechó los proyectos de suministro de agua de la Ciudad de México que eran una novedad en ese tiempo.*¹⁶

La excepcionalidad de la Condesa de Miravalle hace pensar que para que las mujeres del siglo XVIII tuvieran y se abrieran espacio en el orden público y dejaran de lado el espacio doméstico, venía acompañada de la educación y el poderío económico que, sin duda, se convirtió en factor indiscutible de inserción en un medio por sí mismo hostil para el grueso de las mujeres del México colonial y que se mantendrá como una constante.

En la cuenta tenemos otras mujeres enigmáticas y definitivamente destacadas en la época virreinal y posteriormente en el México Independiente. Entre ellas se encuentra la Marquesa Calderón de la Barca, de nombre Frances Erskine Inglis, de origen escocés y educada en Boston, Massachussets. Su afinidad con el México del siglo XIX la hicieron una representante significativa de las mujeres de mayor trayectoria e importancia de la época, en especial por el legado que dejó durante su estancia en la Ciudad de México entre 1837 y 1842, cuando llegó a la naciente nación con su marido el primer ministro plenipotenciario de España en México, Ángel Calderón de la Barca. Él había arribado a México durante el gobierno de Anastasio Bustamante, quien asumió la Presidencia en 1837, en el aún convulso México Independiente y la asunción a la presidencia interina de Antonio López de Santa Anna, en 1839. Destacó el trabajo de la Marquesa Calderón de la Barca, por las cartas que enviaba a su familia en Estados Unidos y que retrataban la vida cotidiana de la Ciudad de México, con sus personajes, costumbres, pregones y tradiciones, para constituir una obra publicada en Norteamérica. Así,

...[e]scribió *Life in México during a Residence of Two Years in That Country. By Mme. C. de la B. In Two Volumes.* Boston, Charles C. Litte and James Brown, 1843, una segunda edición también en Boston... ese mismo año; la edición de 1843 en Londres

15 *Ibid.*

16 *Ibid.* Las cursivas son mías.

bajo el mismo título, solo tuvo como variante la *Madame*, por *Mme.*, y con el pie de imprenta London: Chapman and may, 186, Strand, 1843, en un solo volumen...”.¹⁷

Las aclaraciones editoriales valen la pena, ya que hablamos de una época de profundo desplazamiento de las mujeres, aún con el talento de la Marquesa, por la presencia de hombres reconocidos por su participación en el mundo de las letras de la época, de tal suerte que:

Tan pronto fue conocido en México, el libro y la autora fueron mal recibidos por los políticos y escritores mexicanos (Altamirano, Frías y Payno entre otros) que veían en su obra, un dechado de imprecisiones, burlas, prejuicios y falsedades a fin de desprestigiar a México ante el concierto de las naciones. Altamirano comentó en 1868: ‘Después (de Humboldt) casi todos los viajeros nos han calumniado, desde Löwernstern y la señora Calderón de la Barca hasta los escritores y escritoras de la Corte de Maximiliano, que especulan con la curiosidad pública, vendiéndole sus sátiras maniqueas contra nosotros ...’¹⁸

Lejos del desprecio de autores de esta talla, la Marquesa siguió su curso como escritora de la vida de México, incluso en el anonimato, con otras obras que fueron publicadas en su idioma original, el inglés, y que posteriormente se tradujeron al español. El trabajo al que se ha hecho referencia sobrevivió y fue publicado en español en 1920 y se mantiene entre nosotros por la edición de 1959 de la casa editorial Porrúa, quien la conserva en su colección *Sepan Cuantos* desde 1967.¹⁹ El trabajo de la Marquesa de Calderón de la Barca también nos da cuenta de una clara ruptura del espacio doméstico; más que mujer de casa, es una mujer de inspiración con una aguda capacidad para las letras y para transmitir de manera peculiarmente clara y sensible la realidad del México Independiente. Por sus escritos, nos podemos dar cuenta de situaciones de vida y de costumbres que aún permanecen hasta nuestros días.

Cabe señalar que el rasgo característico, pensando en otras mujeres de la época que destacan, es su posición holgadamente económica y su cercanía directa o indirecta con los gobernantes u hombres estrechamente ligados al poder político o económico de la época, sea por herencia, por alcurnia o por matrimonio. Pareciera que la posibilidad de habilitar las capacidades de las mujeres para salir o evadir el espacio privado, está estrechamente ligada al prestigio que por sí mismas puedan ganar para colocarse en el terreno de lo público ampliamente competido por los hombres. Sin embargo, destaca que por lo menos existe una figura masculina que consciente o inconscientemente las aproxima a esta posibilidad.

Instalarse y permanecer fuera del espacio doméstico, lejos del confinamiento privado, es una tarea aún más elaborada y por ende con mayores retos y riesgos para las mujeres que

17 Oscar Flores, *Frances Erskine Inglis (Madame Calderón de la Barca) Historia Decimonónica de México*, Universidad de Monterrey, pp. 60-76. Disponible en <http://ocw.udem.edu.mx/cursos-de-profesional/historia-del-mexico-independiente/08calderondelabarca.pdf>. También Bono López, “Capítulo Sexto, Frances Erskine Inglis, Calderón de la Barca y el mundo indígena mexicano”, pp. 155-194. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/252/8.pdf>.

18 *Ibidem*, p. 70.

19 Madame Calderón de la Barca (Frances Erskine Inglis), *La vida en México. Durante una residencia de dos años en ese país*, traducción y prólogo de Felipe Teixidor, México, Editorial Porrúa, Colección “Sepan Cuantos...”, número 74, 1967, *Copyright*, 2010.

se han empeñado en ello. Si regresamos un poco más en el pasado, al siglo XVI, algunas investigaciones aluden que “[s]e puede argumentar con facilidad que el feminismo se originó en México cuando Sor Juana Inés de la Cruz (1648-1695) escribió su famoso poema ‘Hombres necios’...”²⁰, donde denuncia la doble moral sexual; y en su obra autobiográfica, “Respuesta a Sor Filotea de la Cruz”, defendió el derecho de las mujeres a estudiar humanidades y teología.²¹ A ello habrá que sumar que la condición asociada a este feminismo incipiente se ancla a procesos de limitación recurrente en las condiciones de igualdad de las mujeres frente a los hombres, que adquieren connotaciones sociales, culturales, familiares, religiosas y legales, obligándolas al confinamiento aparentemente irremediable del ámbito doméstico, a la obediencia, a la sumisión y a la despersonalización social y jurídica. Pero palpita en su ser la condición irrenunciable de salir y romper con el límite impuesto y que la misma Sor Juana incita “...al pedir una moral sexual única e iguales oportunidades de educación para las mujeres y los hombres... [así] Sor Juana prefiguró el moderno movimiento feminista mexicano...”²².

Sin duda, el cerco sexual es el más limitante, ya que “...las mujeres, a través de la historia de México, parecen objeto de un juego doble: sublimadas en el mito, en la sociedad participan como un objeto subordinado en razón de su biología”.²³ Esta es la constante que, de manera contundente, repliega a las mujeres al espacio limitado de su entorno doméstico. La diferencia física en constitución fisiológica y musculatura que distingue a las mujeres de los hombres, amalgamada a los patrones culturales prefigurados, acaba por condenarlas a la reclusión de su cuerpo, de sus deseos, de su ser, de sus sentimientos, de su intelecto, de sus capacidades, de sus habilidades y por supuesto, de sus derechos.

Este aspecto es medular dentro del recuento histórico que elaboramos. Así en Sor Juana encontramos uno de los primeros indicios de ruptura con lo doméstico y con la búsqueda inminente de construcción de una forma de vida activa en el espacio confesional, que es paradójicamente menos limitante y más gratificante que el mismo entorno familiar, donde se construye y reproduce el cerco limitante: “...La figura de la Décima Musa es significativa de una opresión específica, y su encono abierto hacia la jerarquización sexual de su tiempo la hacen, con justicia, precursora de la conciencia feminista”,²⁴ por ello será una de nuestras más valiosas referentes de emancipación en el México moderno.

2. Fisuras al patriarcado, el legado de Sor Juana

...No cabe duda que los valores patriarcales existían: el ideal es que la mujer debería ser madre y esposa, y que el hombre sólo encabezar[a] el hogar y controlar[a] a la mujer e hijos. Pero las probabilidades de alcanzar este ideal aumentaron en el siglo XX, cuando

20 Anna Macías, *Contra viento y marea. El movimiento feminista en México hasta 1940*. México, Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG), UNAM/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2002, p. 13.

21 *Cf. Ibidem*, p. 19.

22 *Ibidem*, p. 18.

23 Julia Tuñón Pablos, *op. cit.*, p. 13.

24 *Ibidem*, p. 71.

se hizo más común que la mujer se casara, tuviera muchos hijos, y viviera su vida en un hogar encabezado por un hombre. Aparentemente estos patrones no tardaron en asociarse con la tradición, y por lo tanto se llegó a suponer que siempre habían existido.²⁵

Esta afirmación ancestral favorece la comprensión asociada a la construcción y existencia del cerco establecido en el espacio doméstico, incluso promovido por el Estado y el orden jurídico,²⁶ como factor determinante de la reclusión de las mujeres al constreñido espacio familiar, particularmente sumiso e irrestrictamente controlador de las aspiraciones, a veces inconfesables, de las mujeres para lograr ocupar otros espacios sociales más decorosos, significativos y trascendentales en la historia de México. El sentir de Juana de Asbaje y Ramírez fue plenamente expresado en la *Carta* que ella misma dirige hacia 1682 a su confesor, el R.P.M. Antonio Núñez de la Compañía de Jesús, derivada de las diferencias que tiene con la jerarquía católica, precisamente motivado por su saber y en particular por su habilidad para escribir.

Mis estudios no han sido en daño ni perjuicio de nadie, mayormente habiendo sido tan sumamente privados que no me he valido ni aun de la dirección de un maestro, sino que a secas me lo he habido conmigo y mi trabajo, que no ignoro que el cursar públicamente la escuela no fuera decente a la honestidad de una mujer, por la ocasionada familiaridad con los hombres y que ésta sería la razón de publicar los estudios públicos; y el no disputarles lugar señalado para ellos, será porque como no las ha menester la república para el gobierno de los magistrados (de que por la misma razón de honestidad están excluidas) no cuida de lo que no les ha de servir; pero los privados y particulares estudios ¿quién los ha prohibido a las mujeres? ¿No tienen alma racional como los hombres? ¿Pues por qué no gozará el privilegio de la ilustración de las letras con ellas? ¿No es capaz de tanta gracia y gloria de Dios como la suya? ¿Pues por qué no será capaz

25 Silvia Marina Arrom, “Historia de la mujer y de la familia latinoamericanas”, Brandeis University, en *Historia Mexicana*, vol. 42, núm. 2, *México e Hispanoamérica. Una reflexión historiográfica en el Quinto Centenario I*, México, El Colegio de México, octubre-diciembre, 1992, pp. 379-418. Disponible en URL: <http://www.jstor.org/stable/25138851>, p. 401. Disponible también en: <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/download/2224/2959>.

26 “...Es importante destacar el interés oficial por preservar el matrimonio y, por tanto, a la familia, lo que se reafirma en la *Epístola de Melchor Ocampo* (Artículo 15 de la *Ley de Matrimonio Civil*, 1863). En este documento se expresa: ‘El matrimonio es el único medio moral de fundar la familia, de conservar la especie y de suplir las imperfecciones del individuo... En su interior, los roles sexuales quedan delimitados con precisión: El hombre cuyas dotes sexuales son principalmente el valor y la fuerza, debe dar y dará a la mujer protección, alimento y dirección, tratándola siempre como a la parte más delicada, sensible y fina de sí mismo, y con la magnanimidad y benevolencia generosa que el fuerte debe al débil, esencialmente cuando este débil se entrega a él, y cuando por la sociedad se le ha confiado. Que la mujer, cuyas principales dotes son la abnegación, la belleza, la compasión, la perspicacia y la ternura, debe dar y dará al marido obediencia, agrado, asistencia, consuelo y consejo, tratándolo siempre con la veneración que se debe a la persona que nos apoya y defiende, y con la delicadeza de quien no quiere exasperar la parte brusca, irritable y dura de sí mismo’... (Julia Tuñón Pablos, *op. cit.*, p. 92).

de tantas noticias y ciencias que es menos? ¿Qué revelación divina, qué determinación de la Iglesia, qué dictamen de la razón hizo para nosotras tan severa ley? ²⁷

Ésta es la declaración tácita y abierta de Juana de Asbaje ante las restricciones y reprimendas que recibe de quien fuera su confesor y, sin duda, apoyo sustancial que procuró su estancia en el convento y los conocimientos adquiridos por la poeta, así como los acercamientos de Sor Juana con personajes tanto del gobierno virreinal como de la Corona.

...[E]n su mundo la única forma de acceder a un universo más amplio que los muros de una casa o de un convento era asumiendo conductas que poco tenían que ver con los roles sociales sexualmente asignados. Evidentemente la monja era agresiva, competitiva, lúcida, ambiciosa, y esas cualidades poco tenían que ver con la sumisión y la docilidad consideradas <<naturales>> en una mujer...²⁸

Los elementos que aporta Sor Juana en su tiempo a la valoración y, posteriormente, revaloración de las mujeres en el entorno social de un México ajeno a su presencia, condiciones y necesidades, serán aspectos medulares que se harán manifiestos de manera intermitente a lo largo de casi 400 años de lucha, pensemos, por lo menos, de 1682 a 1953, año en que se le otorga formalmente la calidad de ciudadana y su derecho al voto político a las mujeres mexicanas. Lucha muchas veces evidente, y otra, quizá, inconsciente de las mujeres por procurarse el espacio de por sí propio, pero soterrado por una errática distinción sexual que las alejó de los derechos básicos y fundamentales de su condición humana.

3. Educación, principio emancipador

Sin embargo, y pese a todo, las mujeres tuvieron la convicción puesta en la apertura y en la ocupación de sus talentos en los espacios y oficios que les fueron destinados a los hombres. Si bien el trabajo de Juana Inés de Asbaje y Ramírez en el siglo XVII nos procura una guía e inspiración para que el espacio privado se vea fisurado por la inteligencia y habilidad literaria de la Décima Musa, las mujeres del siglo XIX serán de manera más franca irreverentes a los destinos puestos por dictados ajenos a su voluntad. Tenemos así que:

En México, la igualdad entre los ciudadanos (sin referencia al género) se proclamó por primera vez en el artículo 24 de la Constitución de Apatzingan, de 1814, escrita durante la guerra de Independencia en contra de España. El artículo 39 del mismo documento establece: “la instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder”.²⁹

Es la definición del espacio educativo, el punto fundamental que permite a las mujeres remitidas a lo doméstico, la asunción a condiciones de igualdad con los hombres; y a pesar de ello, la batalla por alcanzar condiciones reales de igualdad jurídica y política, prácticamente, llevaría más de un siglo. La condición republicana de la nueva nación mexicana

27 Juana de la Cruz, “Carta de la Madre Juana Inés de la Cruz escrita al R.P.M. Antonio Núñez de la Compañía de Jesús”, reproducida por Octavio Paz, *Sor Juana Inés de la Cruz o Las trampas de la fe. Apéndice. La Carta*, México, Fondo de Cultura Económica, 3a. edición; 19ª. reimpresión, 2012, p. 642.

28 Julia Tuñón Pablos, *op. cit.*, pp. 70-71.

29 Anna Macías, *Contra viento y marea...*, *op. cit.*, p. 23.

colocaba en los anhelos de los entonces gobernantes del naciente país, aspiraciones visionarias y, sin duda “...deseaban ver a México entre las naciones más avanzadas del mundo; subrayaron la necesidad de eliminar la educación elitista y remplazarla con una educación básica para todos, sin importar el sexo, la raza, ni la clase económica...”³⁰ Incluso en estados de la República Mexicana que podrían calificarse con un fuerte corte tradicionalista y conservador, se dio la pauta para la creación del “...*Proyecto de Derecho sobre Enseñanza Pública en el Estado Libre de Jalisco, en 1826...*”³¹ Era el comienzo para que las rendijas se abrieran, que las mujeres rasgaran las limitantes domésticas y se pusieran en marcha creciente hacia la ruptura del cerco de forma directa y sin sutilezas de la época.³² De tal suerte, aquel proyecto propició abrir los espacios educativos, y

...[s]us autores apuntaban que no se habían olvidado de las mujeres al organizar las escuelas públicas en Jalisco y que, considerando el abandono en que se encontraba la educación femenina en el pasado, se establecerían escuelas municipales para las niñas en donde podrían estudiar lectura, escritura, retórica y dibujo, además de “aquellas ocupaciones propias de su sexo”...³³

El Congreso del estado de Jalisco aprobó el decreto presentado por una comisión nombrada para ello por parte del gobierno local y se imprimió para sus efectos. Sin embargo, el enunciado *aquellas ocupaciones propias de su sexo* deja ver la farragosa exclusión social que carga el discurso, así como la no menos deplorable limitante intelectual conferida a las mujeres. Sin embargo, habituados a la costumbre propias del siglo XVII,

...hasta 1855, aquellas mujeres que no se casaban tenían la opción de ingresar al convento... cuando los liberales llegaron al poder en ese año, intentaron acabar con el monacato en México; y con el tiempo lo consiguen. El resultado fue que las mujeres que no se casaban y que anteriormente encontraban apoyo en un convento se sumaron a las que necesitaban una educación y una forma de ganarse la vida.³⁴

En este sentido, las condiciones de “igualdad” entre mujeres y hombres son poco obvias en el México del siglo XIX, e incluso particularmente controversiales en el estado de Jalisco, a todas luces de corte conservador y reservado. Pero el trasfondo del discurso está destinado

30 *Ibid.*

31 *Ibid.* Las cursivas son mías.

32 “El enclaustramiento de las mujeres, como manifestación de una conducta irreprochable, fue otra tradición hispana traída a la Nueva España. Una vez instaladas las familias españolas en la capital, se abrieron progresivamente diferentes tipos de instituciones en donde convivían mujeres, desde niñas hasta ancianas; bien fuera por su deseo de profesar como religiosas (conventos), por ser huérfanas (colegios) o para protegerse del marido, de quien recibían maltrato, o sólo por estar enclaustradas sin profesar (beaterios o casas de recogimiento)... En sus inicios los conventos no tenían una intención educativa; con el tiempo llegaron a convertirse en los únicos centros donde las mujeres podían recibir una instrucción más completa...” [Rosa María González Jiménez, *Las maestras en México. El Re-cuento de una historia*, México, Universidad Pedagógica Nacional (UPN)/Fundación para la Cultura del Maestro, Colección Historia, Ciudadanía y Magisterio, núm. 4, 2007, pp. 45-46. Disponible en www.upn.mx <http://www.encuentra.gob.mx/resultsAPF.html?q=G%C3%B3nzalez%20Jim%C3%A9nez%20Rosa%20Mar%C3%ADa&client=upn>].

33 Anna Macías, *Contra viento y marea...*, *op. cit.*, p. 23. Las cursivas son mías.

34 *Ibidem*, p. 25.

a la enseñanza pública, de algún modo aparentemente inofensiva. Es decir, las mujeres estrechamente ligadas a la crianza de los hijos e hijas, así como a los quehaceres pueriles, pueden abrir su corazón y conciencias hacia otros infantes, lo que derivará en uno de los quehaceres recurrentemente socorridos por las mujeres, la enseñanza a las niñas y niños. Así, la labor de maestra se convierte en una de las actividades extra domésticas que generará espacios laborales para las mujeres de la época y hasta nuestros días. Sin duda, uno de los rubros que será reconocido como trabajo remunerado destinado a los cuidados de otros. Es indispensable tener presente que:

...el lugar común de la mujer en el México decimonónico fue el hogar: en yorkinos y escoceses, federalistas y centralistas, liberales y conservadores, la mujer se dedicó a mantener el ámbito privado en paz y en orden, a guardar el mundo de la reproducción... Cuando se consideró necesario además de esta labor, ingresó a la manufactura: era requerida su fuerza de trabajo, de manera que el sector femenino aumentó su participación en la producción... la obrera cargaba con, además de la doble jornada, la acusación tácita o abierta de que abandonaba su estado "natural"...³⁵

Lamentablemente las condiciones de trabajo de las mujeres en la primera mitad del siglo XIX, es limitado y deplorable. Además de trabajar con sueldos muy bajos y en situaciones humillantes como servidoras domésticas, cuando no, como cigarreras, costureras o trabajadoras textiles, se dedicaban también a la prostitución, muchas veces avivada por la ignorancia y por la necesidad de una remuneración. Cabe mencionar también el trabajo realizado por las mujeres en las haciendas de españoles y criollos. De ello existen estudios que revelan lo siguiente:

...[h]abía en las haciendas, molenderas y criadas de la casa sin salarios fijos, unas trabajan en el servicio doméstico y otras desempeñaban labores de peones. Ambos tipos, característicos del siglo XVIII, siguieron siendo comunes; había entre éstas, esposas de peones, otras que habían quedado viudas o abandonadas; unas eran solteras con hijos sin padre conocido. Un grupo importante fuera y dentro de las fincas eran las tortilleras y molenderas, también lo era el de las parteras y quienes fungían de curanderas. Dentro de la hacienda, las mujeres recibían su pago con raciones para mantener a sus hijos. Muchas eran madres a los quince o dieciséis años, pero las había hasta de catorce y doce.

Fue una práctica habitual, hasta 1910, el casamiento forzoso de las mujeres con los peones de las fincas en que laboraban, y son frecuentes las quejas que llevaban a las autoridades por malos tratos, azotes y castigos, así como las disputas que se daban entre los amos por el servicio de la mujer y de los hijos cuando el peón moría y la mujer o la hija se casaban con peones de otra jurisdicción...³⁶

Sin duda, la explotación y el abuso son la constante con relación al trato que reciben las mujeres, y la educación se convierte en la medida sustancial para elevarlas a mejores condiciones de vida y dignidad. Educación que se esparciría a cuenta gotas.

35 Julia Tuñón Pablos, *op. cit.*, p. 86.

36 María de la Luz Perceo, *Condiciones de la mujer en México durante el siglo XIX*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Serie Historia, 1992, p. 39.

Este ideal de Sor Juana, educar a una élite de mujeres, tuvo cierto seguimiento en el siglo siguiente a su muerte; y entre 1700 y 1810 se crearon varias instituciones educativas para mujeres, entre las cuales sobresale el Colegio de las Vizcaínas, en la ciudad de México.³⁷ Sin embargo, al contrario de lo que Sor Juana pedía, la mayor parte de las instituciones educativas que funcionaron hasta el siglo xx dirigieron su enseñanza a la formación de mejores esposas y madres, capacitándolas como artesanas, o preparándolas para la enseñanza primaria...³⁸

Podríamos decir que la iniciativa de promover los espacios educativos para que las mujeres se separaran pausadamente de los rincones domésticos, también cuenta con una gran dosis de restricción. Quizá lo elemental dentro del control social y cultural hacia las mujeres está en preguntarse ¿qué enseñarles? Y ¿qué reservarles? Es decir, para qué o en qué educar a las mujeres. La suerte que implica procurar educación a las mujeres también caía en el ánimo de los hombres como un riesgo. Educar ¿para emanciparlas o para amansarlas? Domesticarlas en términos reales, domesticación para hacerlas expertas en aspectos singulares del trabajo en el hogar y, de ser indispensable, en labores que no implicaran un riesgo tácito a la presencia y dominio de los hombres en los espacios públicos, tanto políticos, empresariales y administrativos del México Independiente, después reformista, porfirista y posrevolucionario. Prácticamente a partir de la Independencia de la Corona española se da cuenta de un siglo de limitación formativa, educativa y profesional para las mujeres en nuestro país.

Por tanto, la aproximación a la educación otorga a las mujeres la posibilidad irrenunciable de presencia en el espacio público. La ecuación educación-emancipación será la fórmula sumatoria inseparable de reivindicación femenina. Independientemente del oficio de aprender, el factor de conocimiento favorece indiscutiblemente el crecimiento personal de las mujeres, lo que pone énfasis en la inquietud y necesidad por adquirir mayores conocimientos y, por ende, ocupar más y mejores espacios. La propuesta de Sor Juana era la justa, educar para emancipar. Por tanto, para la poeta, el convento lejos de ser un lugar de reclusión, que bien lo tenía, era el espacio ideal de liberación y de procuración del conocimiento.

La tarea singular del ser mujer, como establece el patrón cultural de género, sin duda, se gesta en el espacio doméstico, como ya lo hemos mencionado. Ser mujer, por tanto, se asocia a tener capacidad reproductiva, lo que implica ser madre. En estricto sentido, servir y estar al cuidado de los hijos e hijas, amén de la atención destinada al marido y a las actividades domésticas. Procurar educación es factor medular del crecimiento armónico de la familia; por tanto, las mujeres desarrollan y tienen habilidades estrechamente ligadas a la procuración del sentimiento materno en diferentes ámbitos. De aquí que el oficio de ser

37 “En la ciudad de México existían en 1790 alrededor de 56,932 mujeres, de las cuales 8,753 tenían entre ocho y dieciséis años. Había seis escuelas para jóvenes mujeres, con un total de 759 alumnas. De ellas, 266 asistían a las Vizcaínas. En las mismas fechas, Madrid tenía también seis escuelas para niñas, pero sólo asistían a ellas 455 alumnas, mucho menos que en la Colonia” [Genaro García, *Leona Vicario, heroína insurgente*, México Secretaría de Educación Pública (Biblioteca Enciclopedia Popular, 36), 1945, p. 10. Citado por Anna Macías, *Contra viento y marea... op. cit.*, p. 21, nota 20].

38 *Ibidem*, pp. 21-22.

educadoras o maestras³⁹ tenga una afinidad intrínseca con la maternidad.⁴⁰ Las mujeres del siglo XIX estarán ubicadas en primera instancia en el espacio doméstico y en un segundo plano en el educativo. Sin duda, a pesar de ello, la condición materna la llevaba a mantener una dependencia prácticamente absoluta del hombre y, por ende, a someterse a condiciones de exclusión en el orden público y en todos los aspectos que ello implica; es decir, lo político y también de los negocios. Ciertas declaraciones de mujeres cultas y prominentes incluso promovieron tal situación.

... En 1823... la profesora Ana Josefa Caballero de la Borda planteaba en el discurso inaugural de un internado para señoritas la necesidad de educar mejor a la mujer para cumplir, desde el preciso rol de esposa y madre, con los proyectos del nuevo país... los requerimientos de la nueva nación [son explícitos]: *ella debe ser digna esposa de los nuevos mexicanos...*⁴¹

El nuevo país era escenario de las formas tradicionales y reiteradas del trato desigual hacia las mujeres de la época y de los años previos y subsecuentes. Independencia de la Corona, rupturas culturales con el pasado prehispánico, pero no de los moldes impuestos y adoptados para las mujeres, incluso para aquellas que favorecieron y promovieron la lucha de emancipación y que se vieron envueltas en condiciones políticas, en apariencia, totalmente ajenas al rol socialmente asignado. Por último, como bien se cita, “la nueva nación requería de esposas dignas para los nuevos y futuros mexicanos”, sin olvidarse de los viejos criollos y de los antiguos españoles, por lo que la emancipación de la mujer era más una aspiración reprimida que un hecho.

39 Existen antecedentes precolombinos asociados a la instrucción y educación entre los mexicas que nos sugieren un lugar de decoro para las maestras de la época: “Mujeres y hombres ancianos marcaban el límite de cada escuela. Las sacerdotisas-maestras que instruían a las jóvenes se llamaban *cuacuacuiltin*, cuyo nombre sugiere que eran mujeres ancianas dedicadas al culto religioso. Las *cuacuacuiltin* eran respetadas por la comunidad, tanto por su calidad de sacerdotisas como por su edad, quienes enseñaban a cocinar, a bordar, a tejer y ornamentación de interiores domésticos y religiosos, conocimientos de partera, poesía y tradiciones culturales... Sólo aquellas que eran educadas para sacerdotisas recibían una formación más completa aunque limitada: no se les permitía entrar al templo, privilegio exclusivo de los sacerdotes. Su función era, además de encargarse de la educación de las chicas, cuidar su honorabilidad. Se desconoce si les enseñaban también a escribir e interpretar sus textos, aunque es poco probable teniendo en cuenta la misión que la comunidad les asignaba” (Rosa María González Jiménez, *Las maestras en México. El Re-cuento de una historia, op. cit.*, pp. 31-32. Disponible en www.upn.mx <http://www.encuentra.gob.mx/resultsAPF.html?q=G%C3%B3nalez%20Jim%C3%A9nez%20Rosa%20Mar%C3%ADa&client=upn>).

40 “...La maternidad la hace ser la ...primera y principal actriz en la propagación del linaje humano ... y de ahí se deriva la división social: ...quédese para las mujeres ser el gozo, el descanso, el mayor placer honesto de los hombres, el depósito de la confianza, el iris de sus disturbios, el imán de sus afectos, la tranquilidad de su espíritu, el premio de sus afanes, el fin de sus esperanzas y el último consuelo de sus adversidades y desgracias; quédese para ellas finalmente, el ser la delicia de los hombres, el encanto de los sabios, el gozo de los guerreros, el trono de los reyes, el asilo de los justos, el altar primero de los santos, pues todo esto será la madre a cuyos pechos y en cuyos brazos se criarán los sabios, los reyes, los justos y los santos” (José Joaquín Fernández de Lizardi, “La Quijotita y su prima”, en Pilar Gonzalbo, *La educación de la mujer en la Nueva España*, México, El Caballito/SEP Cultura, 1985, pp. 135, 136-137. Citada por Julia Tuñón Pablos, *op. cit.*, p. 78, notas: 123 y 124).

41 *Ibidem*, pp. 78-79. Las cursivas son mías.

En el siglo XIX, las mujeres que se incorporan al sinuoso camino de la labor educativa se enfrentarán a un sinnúmero de contradicciones y de desprecios.⁴² Lejos de acogerse a un trabajo reconocido, se define como un trabajo asociado a promover las costumbres adquiridas. Cabe mencionar como antecedente que las mujeres inicialmente contratadas para realizar una labor educativa fueron las institutrices. La contratación de mujeres para educar a los hijos de familias aristocráticas fue una práctica constante en Europa, hasta que se estableció un sistema educativo. Las maestras vivían en la casa de la familia como un empleado más. En Inglaterra y en Francia se crearon escuelas para la formación de institutrices, quienes gozaban de mayor prestigio que las maestras.

En España se prefería a jóvenes que hablaran francés o alemán. Para la Nueva España existe escasa información acerca de ellas, aunque por algunos escritos de la época se sabe que las familias con recursos contrataban los servicios de maestras; ...vivían en la casa de la familia y enseñaban a las niñas música, dibujo, inglés, francés y algunas habilidades propias de las damas distinguidas.

Tanto la Iglesia como el virrey establecieron algunas escuelas gratuitas (*pías*) para menores huérfanos o abandonados; la primera de este tipo para niñas fue el Colegio de las Niñas o de Nuestra Señora de la Caridad, además de la Amiga.⁴³ La primera Escuela Amiga sostenida con fondos del municipio se abrió en 1786 con Margarita de Arneta como maestra...⁴⁴

Con ello, el espacio de las educadoras, maestras, empezará a ser más amplio, pero con el estereotipo castrante centrado en los aspectos medulares de una educación destinada a reproducir las costumbres propiamente en la educación de las niñas. No podemos olvidar que buena parte de la educación impartida durante la etapa colonial fue procurada por los clérigos y determinada por la moralidad propiamente católica de la época y por la conducción de los españoles en este ramo, que se encargaron de ordenar la educación, incluso rezagando a los indígenas, centrándose en la enseñanza de los hijos de los nobles españoles y criollos.⁴⁵ Sin embargo, el hecho que otras mujeres ingresen al espacio doméstico para

42 Véase Rosa María González Jiménez, *Las maestras en México. El Re-cuento de una historia*, op. cit. Disponible en www.upn.mx y en <http://www.encuentra.gob.mx/resultsAPF.html?q=G%C3%B3nlez%20Jim%C3%A9nez%2C%20Rosa%20Mar%C3%ADa&client=upn>

43 Lucero Rodríguez Velázquez, *Escuelas y Amigas en la época novohispana en la Ciudad de Puebla de los Ángeles*. ICSYH-BUAP. Disponible en http://www.iifl.unam.mx/pnovohispano/uploads/memoxviii/05_art_47.pdf

44 Rosa María González Jiménez, op. cit., p. 49.

45 "...en el aprendizaje de leer, los alumnos hacían uso de una tabla provista, en su parte media inferior, de un mango para que los niños pudieran tomarla; en esta tabla estaba adherida una hoja de papel que en su parte superior estaba la figura de una cruz y enseguida se hallaba el alfabeto español. Cuando un niño llegaba a la escuela le ponían en las manos el Jesús (que así le nombraban a su útil escolar). Y de forma oral junto con sus compañeros repetían mecánicamente los nombres de las letras del alfabeto; por supuesto, los alumnos sólo repetían lo que el preceptor les había puesto una vez... Sin más preparación y pasando de una dificultad a otra sin transición alguna les daban el "Catón" [publicación para ejercitar la lectura] para que leyeran en él, sirviendo de base el padre nuestro u oración dominical, que de antemano ya lo habían aprendido de memoria únicamente... En cuanto a la enseñanza de la escritura, se utilizaba una tabla en donde había una masa esparcida, en la que el preceptor trazaba con el dedo figuras. Para que los niños aprendieran a trazarlas,

favorecer la educación de los hijos e hijas de aristócratas, ya habla de la condición femenina puesta en una habilidad medular e intrínseca: la enseñanza; sin duda, acompañada del conocimiento previo de estas mujeres destinadas a una profesión, la educación. Con este elemento, el espacio doméstico logra ser fisurado, quizá de manera imperceptible, pero es el factor de cambio entre un entorno restringido y la posibilidad de habilitar mayores y mejores espacios de conocimiento para las mujeres. Podríamos decir también que se inicia un proceso de feminización de la enseñanza, sin embargo, esto nos llevaría a sesgar el análisis y asumir incluso condiciones de victimización de las mujeres centradas en esta profesión.

A grandes rasgos, este tipo de análisis contribuye a dar una visión muy restringida de las perspectivas profesionales de las mujeres y de su capacidad de decisión, ya que las maestras parecen acatar de forma sumisa las directrices de la administración en cuanto al sueldo y al confinamiento en los estratos inferiores de la incipiente jerarquía educativa. La escasez de salidas profesionales aptas para las mujeres es una de las pocas justificaciones que se señalan para explicar el aparente conformismo de las maestras... Algunos trabajos del ámbito europeo señalan la incidencia del modelo pedagógico de Rousseau, Pestalozzi y, sobre todo, Froebel en el discurso sobre la maternidad y en la gestación de un nuevo modelo de enseñante, pero al mismo tiempo admiten la existencia de fuertes contradicciones que abren nuevas perspectivas de estudio.⁴⁶

Aludir así a la feminización adquiere una connotación limitante. De aquí que

Clifford apunta nuevas objeciones... y señala que dicho concepto se refiere únicamente al número de mujeres que ejercen la profesión y, por lo tanto, deja de contemplar los aspectos cualitativos del fenómeno... el acceso de las mujeres al profesorado no ha dado lugar a una feminización del modelo hegemónico del enseñante, puesto que el antiguo modelo autoritario, basado en la figura del padre, todavía persiste...⁴⁷

Por ello, el cuidado en referir la condición de feminización de la educación como una ruptura plena y franca del entorno privado, en el cual se encuentran sumergidas.

Los estudios sobre presencia femenina en el espacio educativo refieren que "...[a]unque el acceso de las primeras mujeres a la enseñanza formal se remonta a finales del siglo XVIII, su presencia no alcanza a tener un peso hasta mediados del siglo XIX...";⁴⁸ no sólo en el México Independiente, sino en la Península Ibérica el fenómeno era extensivo. Hacia

pasaban el dedo por la huella que había hecho el profesor. Después de practicar suficiente este ejercicio, seguían trazando los mismos elementos, ya no en el hueco previamente señalado sino en sus estantes y con gis, en cuyo fin estaban dispuestas unas cuerdas imitando pautas; y por último, los que llegaban al tercer grado, escribían en papel pautado que servían de modelo las muestras de las letras españolas. La enseñanza de matemáticas se impartía a los niños a través de contar con los dedos de las manos alternamente..." (Lucero Rodríguez Velázquez, *op. cit.*, pp. 435-436).

46 Esther Cortada Andreu, "El acceso de las maestras al magisterio público en el siglo XIX: ¿concesión o logro profesional?", *Historia Social*, 2000, pp. 36-37. Disponible en <http://www.jstor.org/discover/10.2307/40340735?uid=3738664&uid=2134&uid=381263393&uid=2&uid=381263383&uid=70&uid=3&uid=60&purchase-type=both&accessType=none&sid=21102185953763&showMyJstorPss=false&seq=1&showAccess=false>

47 *Ibidem*, p. 38.

48 *Ibidem*, p. 40.

1871 en Barcelona se argumentaba que “...eran las cualidades maternas de las mujeres... las que las convertían en idóneas maestras de niños... La maestra de niñas era una figura, a menudo denigrada, pero absolutamente indispensable si se quería abordar la incipiente escolarización elemental femenina...”⁴⁹ La perspectiva de expansión de la presencia de las mujeres en los espacios educativos si bien se perfilaba como una necesidad social destinada a cubrir las carencias educativas tanto de niñas como de niños, con la creación de escuelas mixtas, el peso negativo y crítica sobre la condición femenina en esta particular actividad se hizo más áspera por parte de los hombres. Así encontramos que:

A pesar de que los maestros contrarios a la preferencia femenina en las escuelas mixtas adoptaron una estrategia de ataque frontal contra la credibilidad profesional de las maestras, criticando sus procedimientos “maternales” o su supuesta falta de adaptación al medio rural y apelando a su precaria estabilidad emocional, a su debilidad física, a su nefasta influencia en la personalidad de los alumnos varones –que solían ser mayoría en las escuelas mixtas rurales- y a su escasa capacidad para mantener la disciplina necesaria, las maestras no intervinieron activa y públicamente en la polémica.⁵⁰

Por tanto, la situación a la que se enfrentaban las mujeres insertas en el campo magisterial se remitía a las mismas restricciones y desprecios en diferentes latitudes, lo que reitera el recurrente perfil masculino en los espacios públicos; la apertura de éstos se centrará en la búsqueda de una igualdad salarial en el ramo, así como en la posibilidad de promociones equiparables para maestras y maestros.

En tanto, en la Península Ibérica ya se veían escenas claras de la fuerza de las mujeres para luchar por esta igualdad, de tal suerte que:

...los maestros y las maestras que ejercían en escuelas de la misma categoría debían percibir igual sueldo. La lógica de sus argumentos, su capacidad organizativa y su activismo político, orientado a buscar aliados que defendieran sus intereses en los órganos de poder que tenían vedados por el hecho de ser mujeres, se vieron favorecidos por la política de feminización del magisterio iniciada por los liberales, y tras una anodina discusión parlamentaria, el Congreso de Diputados acordó modificar la Ley Moyado⁵¹ y establecer la igualdad salarial entre los maestros y las maestras oficiales.⁵²

Sin duda, esta medida innovadora en el siglo XIX español será la vanguardia en materia legal asociada a establecer condiciones de igualdad entre hombres y mujeres dedicados a la profesión magisterial, ya que:

...la mayoría de los países occidentales no establecieron la igualdad salarial entre enseñantes hasta el siglo XX... El establecimiento de la igualdad salarial... evidencia que en el caso español el posicionamiento de las altas instancias educativas a favor de la feminización no se puede explicar por una voluntad de reducir gastos educativos, sino

49 *Ibidem*, p. 47.

50 *Ibidem*, p. 48.

51 Se le conoce así a la *Ley de Instrucción Pública*, sancionada el 9 de septiembre de 1857 por el Congreso de Diputados en Madrid, España. Creada por Claudio Moyado Samaniego, Ministro de Fomento Español, Universidad de Sevilla. Disponible en http://personal.us.es/alporu/historia/ley_moyano.htm.

52 *Ibidem*, p. 50.

por un firme propósito de sanear el sistema escolar y, al mismo tiempo, de ofrecer una salida a las crecientes aspiraciones académicas y profesionales de las jóvenes de las clases medias.⁵³

De estos importantes datos podemos recuperar los avances logrados en Europa con relación al tema y ser un referente fiable de estudio; sin embargo, las condiciones históricas, sociales, culturales, familiares y sin duda las estatales y normativas del entorno mexicano en el siglo XIX, nos arroja escenarios adversos a la situación que vivían las mujeres ligadas al entorno magisterial como profesión remunerada y como elemento sustancial de ruptura con la relación a la condición doméstica.

4. Las mujeres mexicanas hacen historia y construyen Nación. “No las detengan”

Cabe mencionar otro aspecto. Si bien hacia fines del siglo XVIII y mediados del XIX las mujeres empiezan a encontrar acomodo en el espacio público, es decir, son contratadas por el gobierno mexicano para desempeñar una labor restringida a ciertos quehaceres propiamente destinados al cuidado de otros y de algún modo condicionando la reproducción de las limitantes impuestas a las mujeres e inhibiendo la posibilidad de desarrollo de otros talentos, podemos decir que:

Algunos empleos “respetables” para mujeres de la clase media aparecieron cuando dignatarios ilustrados fundaron instituciones de beneficencia en la segunda mitad del siglo XVIII. La Casa de los Niños Expósitos, el Hospicio de Pobres y los hospitales del ayuntamiento empleaban mujeres para supervisar las secciones femeninas y dar clases a las internas. Aun cuando esos cargos eran muy escasos, las peticiones al gobierno de la ciudad hacen pensar que tenían gran demanda. Tales empleos tenían además un rasgo que caracterizaría a la otra nueva ocupación de la clase media: *empleaban mujeres para proporcionar servicios exclusivamente a mujeres, no a la población en general.*⁵⁴

A lo largo del siglo XIX existe la constante de ciertos espacios ocupados por mujeres, pero sin duda el educativo cobrará más relevancia. Así, a finales del siglo XIX, y en particular las dos últimas décadas, la oferta educativa hacia las mujeres jóvenes que concluyeron la primaria y no contaban con los recursos para contratar una instrucción privada, tenían una posibilidad ofrecida por el Estado, y otras con aportaciones religiosas, para formarse como maestras. De esta manera,

...en el Distrito Federal funcionaban, además de la Secundaria de Niñas sostenida por el erario público, el Colegio de la Paz (fundado en 1776, con el nombre de Real Colegio de San Ignacio de Loyola, conocido como “Las Vizcaínas”), el Colegio Hijas de Juárez (1873), la Escuela Josefina Hooker (1875); el Instituto Mary Keener (1879) y el

53 *Ibid.*

54 Silvia Mariana Arrom, *Las mujeres de la ciudad de México, 1790-1857, op. cit.*, p. 210. Las cursivas son mías.

Instituto Normal Presbiteriano (1882); los cuatro últimos, cuya manutención estaba a cargo de diferentes agrupaciones de la Iglesia protestante...⁵⁵

De esta última etapa del siglo XIX, encontramos también que "...[f]ue en 1883 cuando por primera vez ingresó una joven a estudiar en la Nacional Preparatoria. En 1890, la Secundaria para Niñas se transformó por decreto en la Escuela Normal para Profesoras (de 1891 a 1905, se titularon 355 profesoras de instrucción primaria) ..."⁵⁶ La instrucción adquirió una connotación determinante para las mujeres de la época, ya que obtuvieron conocimientos, *status* y la incorporación al campo laboral, tanto como profesoras, como profesionistas en otras ramas del saber, aunque aún limitadas a las denominadas "...materias consideradas propias de su sexo, como economía doméstica, francés o costura; las clases de Física, Pedagogía, Matemáticas o Historia, las impartían varones (*sic*)".⁵⁷ Pero la incorporación de las mujeres a otras asignaturas y profesiones cobrará paulatino aliento, de tal suerte que prácticamente para cerrar el siglo XIX, "...unas cuantas jóvenes estudiaban carreras como parteras, dentistas o médicas, en la Escuela Superior de Medicina; como corredoras en la Superior de Comercio, y una de ellas –María Sandoval– se tituló en 1889 en la Superior de Jurisprudencia..."⁵⁸ Es importante tomar en cuenta el destino de estas mujeres, es decir, la obvia incorporación al mercado laboral como producto de una formación profesional orientada al magisterio.

Podemos decir que aludir a la presencia de las mujeres en las postrimerías de la Independencia, la conformación del Estado-Nación mexicano y su definición constitucional, así como el arribo al siglo XX y la consecuente Revolución de 1910, nos habla de que las mujeres además de hacer historia, son parte indispensable de la consolidación del propio orden estatal; fueron parte medular para forjar esta nación y darle una connotación normativa e identitaria. Por ello, remitirnos a la participación de las mujeres mexicanas del siglo XIX, es recuperar la esencia del aporte logrado en la conformación de la soberanía nacional con la carga y visión de género que la acompaña. De tal suerte que:

En esas etapas de creación y construcción de la nación, las mujeres han ocupado un papel muy ligado todavía a la estructura patriarcal, moviéndose en ámbitos domésticos y como acompañantes de caudillos, héroes o libertadores. Privadas del espacio público, las mujeres aún patriotas o nacionalistas son madres, hijas o esposas. Una segunda categoría agrupa a aquellas mujeres ejecutoras o actoras (directa o indirectamente) de un proyecto nacionalista. Su ingreso en la vida pública responde a una vasta estrategia de integración nacional, de ahí que sean reconocidas maestras, enfermeras o comunicadoras (telegrafistas). Una última categoría es aquella en la que se encuentra a intelect-

55 Rosa María González Jiménez, *op. cit.*, p. 72.

56 *Ibid.* Nota 10: se ha considerado ese cambio como un retroceso, a decir de González Jiménez. Otras investigaciones arrojan lo siguiente: "Macías (1982) ha interpretado este cambio como un retroceso para las jóvenes, ya que el título que obtenían en la Secundaria las acreditaba como profesoras de instrucción secundaria, y el *Reglamento de la Normal* lo limitaba a maestras de primaria. En la revisión de expedientes [...] Dolores Correa y Juvencia Ramírez, se titularon en la Secundaria como Profesoras de Instrucción Secundaria, lo que las acreditó para dar clases en la Normal de Profesoras".

57 *Ibid.*

58 *Ibidem*, p. 73.

tuales, creadoras o productoras de cultura. Aquellas que tienen una visión de sí mismas y de cómo miran a su nación o patria, buscan y crean arquetipos en donde condensan visiones, critican o defienden su cultura, historia y soberanía.⁵⁹

Indiscutiblemente, este elemento también alude a una construcción de ciudadanía que, de la mano con la consolidación soberana del propio Estado, estaría emitiendo por sí mismo, los derechos que les competen tanto a hombres como a las mujeres pertenecientes a la nación en surgimiento. Sin embargo, se volvió común que:

...sólo hombres mexicanos de los siglos XVIII y parte del XIX podían participar en los estadios iniciales de la formación de la nación, en tanto que ellos podían mirarse a sí mismos e imaginar a los otros. [Ya que] [t]res siglos de vida colonial restringieron a las mujeres al hogar, al convento o a la Iglesia. Los hombres de élite recibían instrucción eclesiástica o asistían a colegios y universidades. Por medio de la lectura y escritura en latín y español, los hombres tenían acceso a las ideas y a su discusión. La “comunidad imaginaria” era reducida y orientada por razones de género y de clasificación étnica; es decir, las mujeres de cualquier posición social tenían acceso restringido a esa “imaginación”; ésta era posible en tanto se sabía leer.⁶⁰

En este sentido, las condiciones en las cuales las mujeres se incorporan, aunque de manera limitada, a la participación relativamente activa de la conformación del Estado-Nación, son las que favorecieron procesos de alfabetización en ellas y se convirtieron en el detonante para la articulación y proyección de su potencial social, con miras a abrirse y ganar mayores espacios de reconocimiento tanto en lo privado como en lo público; no obstante, el encuentro más esperado fue en el terreno normativo. Es decir, la presencia de las mujeres era imposible desarraigarla de la estructura social; sin embargo, la conformación estatal no las incluía dentro de su propia ley, en la Constitución Política de 1824 y la de 1857 no recibieron reconocimiento pleno, ni autoridad legal a sus derechos políticos y, por tanto, a sus libertades ciudadanas. Ahora bien, explicar el origen de la nación desde la lógica de un guión feminista, es decir, desde los terrenos contestatarios que construyen las propias mujeres para favorecer tal conformación, resulta alentador por la serie de transformaciones y etapas que estas mujeres presentan entre la mitad del siglo XIX y los primeros cincuenta años del XX para darnos un entorno estatal y social con mayor solidez de su presencia. Así, encontramos que

Es posible trazar algunos momentos que indican transformaciones en la ocupación y profesión de mujeres que superan el ámbito estrictamente doméstico. Así, hay una profusión de monjas y religiosas, que va diluyéndose dramáticamente con la aparición de maestras y alfabetizadoras en el tiempo transcurrido entre 1850 y 1960, época de gran construcción nacionalista. Durante el comienzo del siglo XX notamos también un

59 Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana e Instituto de Investigaciones Legislativas, México, Cámara de Diputados LV Legislatura, *Las mujeres en la Revolución Mexicana, 1884-1920*, 1992, pp. 210-211. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/Mujer_revol.pdf

60 “Women and Nationalism. In Search of the Readers of the Imagined Community”, ponencia presentada en el Congreso *Women and Words*, Universidad de Middlessex, abril, 1999. Citado en *ibidem*, p. 213.

gran número de mujeres fundadoras de asociaciones y sociedades literarias, así como algunas escritoras y, en menor medida, directoras de revistas y publicaciones. Estos momentos que marcan una movilidad social y ocupacional van adquiriendo mayor complejidad y sofisticación en el mercado laboral moderno.⁶¹

Esta tendencia se reforzará con los elementos que de a poco el propio entorno social mexicano va suministrando para que las mujeres tomen posesión en el espacio público; sin duda, esto no sería posible si las mujeres no hubieran asumido la condición protagónica y de liderazgo necesaria para fisurar el entorno familiar y plantarse con determinación en las plazas públicas, los estrados, los balcones, las columnas de los diarios y publicaciones que favorecieron su incursión.

Como ya se mencionó, las mujeres también participaron como periodistas, tanto en publicaciones de la capital de la República como en las de algunos estados; tales fueron los casos de Elisa Acuña y Rossetti, quien escribió en *Excelsior* y *El Duende*, de Veracruz; y de Elodia Campuzano, que colaboró en *La Voz de Juárez*, del Distrito Federal, y *El Nigromante*, de Michoacán.⁶²

De tal suerte que la presencia de las mujeres ocupaba espacios y ganaba simpatías.

Las escritoras de finales del siglo XIX e inicios del XX lograron insertarse en uno de los sectores más respetados de la época y que estaban asociados a la cultura impresa conducida por mujeres. Aunque tendrán una presencia poco reconocida en ese primer momento, sentaron las bases claras y tajantes asociadas a la ruptura con el espacio doméstico de los primeros años del siglo XX para dar testimonio de ello. Esa será la parte más importante de las mujeres en la incansable labor que obliga la escritura: dejar constancia de hechos, en palabra escrita del ser y quehacer de las mujeres. Es pues que,

...[s]e escribe para dejar constancia de las ideas y los hechos, para expresar las emociones y sentimientos, para construir una identidad pública. La historia de cómo las mujeres atravesaron por dicho proceso, es decir, de cómo se apropiaron de la palabra escrita para expresarse individual y colectivamente como sujetos sociales...⁶³

La visión de las mujeres y la connotación que puede darle a un universo recupera con esta participación una postura histórica. Su historia, contada por ellas mismas, será, después de los escritos de Sor Juana, sin duda los más conocidos por el impacto y trascendencia, la clave para destacar toda una pléyade de mujeres y su presencia en el espacio público y, a su vez, dar cuenta de procesos de afirmación femenina a través de la escritura, sumados a

61 Natividad Gutiérrez, "Mujeres Patria-Nación 1810-1920", *La ventana*, núm. 12, México, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, 2000, p. 214. Disponible en <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/laventan/Ventana12/ventana12-7.pdf>

62 Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana e Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados LV Legislatura, *Las mujeres en la Revolución Mexicana, 1884-1920*, op. cit., p. 7.

63 Lucrecia Infante Vargas, "De la escritura personal a la escritura de revistas femeninas. Mujeres y cultura escrita en México durante el siglo XIX", en *Relaciones 113*, vol. XXIX, invierno, 2008, México, FFYL-UNAM, pp. 60-70. Disponible en <http://www.colmich.edu.mx/files/relaciones/113/pdf/lucreciaInfanteVargas.pdf>

otros oficios remunerados, en los que las mujeres mexicanas se ocuparon, ya no digamos las mujeres eruditas, sino las medianamente educadas, hasta donde la condición masculina lo permitía hacia finales del siglo XIX y los albores del XX; historias que nos reportan hallazgos interesantes y reveladores para abordar a la postre con mayor detalle.

Reflexiones finales

Si bien las mujeres del siglo XIX fueron obligadas a retirarse de los espacios políticos tiempo atrás y confinadas al cerco doméstico, relegadas por las propias conformaciones estatales y por la definición patriarcal del orden social, en sentido real y simbólico, su presencia y participación no lograron ser acalladas, ya que la inercia con la que llegan al siglo XX viene cargada con un espíritu de emancipación. En el caso de México, las mujeres fueron adquiriendo habilidades, cuando bien ya las poseían, especialmente en el campo de las letras y la enseñanza, lo que les ha otorgado algunas ventajas para ampliar su participación en los espacios públicos ligados al ámbito cultural, académico e intelectual. Y sin que esto haya sido una constante para la generalidad de las mujeres de finales del siglo XIX, sí constituyó un mecanismo importante para que su palabra y pensamiento adquirieran sentido, no sólo de construcción de identidad y pertenencia, sino de una declarada presencia y participación que no se resignaba a quedar reservada en el hogar.

Así, referirnos en este breve acercamiento a la presencia de las mujeres en las postrimerías de la Independencia, incluso años previos a la conformación del Estado-Nación mexicano y su definición constitucional, así como el arribo al siglo XX y la consecuente Revolución de 1910, nos habla de que las mujeres, además de hacer historia, son parte indispensable de la consolidación del propio orden estatal; son parte medular para forjar esta nación y darle una connotación normativa e identitaria, así como de reconocimiento pleno de derechos políticos.

Por ello, remitirnos a la participación de las mujeres mexicanas del siglo XIX, es recuperar la esencia del aporte logrado en la conformación de la soberanía nacional con la carga y visión de género que la acompaña, y que nos permite comprender presencias y obligadas ausencias, impuestas por un sistema patriarcal, que las arroja de manera explícita al terreno de lo privado y condiciona la posibilidad de su manifestación a formas que el propio sistema permita, de ahí que las mujeres de la Nación, según el refrán, “ni están todas las que son, ni son todas las que están”. Sin duda, la historia de las mujeres forjada y expuesta por mujeres nos dará mejor cuenta de ellas.

Fuentes de consulta

ALEJANDRE Ramírez, Gloria Luz, “Y a la par del camino fuimos creciendo...”, en Rosa Nidia Buenfil Burgos y Zaira Navarrete Cazales (coordinadoras), *Discursos educativos, identidades y formación profesional. Producciones desde el análisis político de discurso*, México, Plaza y Valdés Editores/Programa de Análisis Político del Discurso (PAPDI), 2011, pp. 174 y ss.

- ARROM, Silvia Mariana, *Las mujeres de la ciudad de México, 1790-1857*, México, Editorial Siglo XXI, primera reimpresión, 2011.
- ARROM, Silvia Marina, “Historia de la mujer y de la familia latinoamericanas”, Brandies University, en *Historia Mexicana*, vol. 42, núm. 2, *México e Hispanoamérica. Una reflexión historiográfica en el Quinto Centenario I*, octubre-diciembre, México, El Colegio de México, 1992, pp. 379-418. Disponible en URL: <http://www.jstor.org/stable/25138851>, p. 401. Disponible también en: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/VXC4JVVQ5ENAE37GNVBHFJB49JBFDB.pdf
- BONO López, María, *Capítulo Sexto Frances Erskine Inglis Calderón de la Barca y el mundo indígena mexicano*, pp. 155-194. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/252/8.pdf>.
- CALDERÓN DE LA BARCA, Madame (Frances Erskine Inglis), *La vida en México. Durante una residencia de dos años en ese país*, traducción y prólogo de Felipe Teixidor, México, Editorial Porrúa, Colección “Sepan Cuantos...”, número 74, 1967, Copyright 2010.
- CORTADA Andreu, Esther, “El acceso de las maestras al magisterio público en el siglo XIX: ¿concesión o logro profesional?”, *Historia Social*, 2000. Disponible en <http://www.jstor.org/discover/10.2307/40340735?uid=3738664&uid=2134&uid=381263393&uid=2&uid=381263383&uid=70&uid=3&uid=60&purchase-type=both&accessType=none&sid=21102185953763&showMyJstorPss=false&seq=1&showAccess=false> y en https://www.jstor.org/stable/40340735?seq=1#page_scan_tab_contents
- DE LA CRUZ, Juana, “Carta de la Madre Juana Inés de la Cruz escrita al R.M.P. Antonio Núñez de la Compañía de Jesús”, reproducida por Octavio Paz, *Sor Juana Inés de la Cruz o Las trampas de la fe. Apéndice. La Carta*, México, Fondo de Cultura Económica, tercera edición, 19ª reimpresión, 2012.
- DÍAZ Miranda, Elena, “La condesa de Miravalle. Riqueza y empeños de una Empresaria en el México virreinal”, *Relatos e historias en México*, año V, número 58, junio, 2013, pp. 30-37.
- FERNÁNDEZ Poncela, Anna María, *La historia de la participación política de las mujeres en México en el último medio siglo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, UAM-Xochimilco, 1996. Disponible en <http://www.raco.cat/index.php/boletinamericanista/article/viewFile/98646/146601>
- FLORES, Oscar, *Frances Erskine Inglis (Madame Calderón de la Barca) Historia Decimonónica de México*, Universidad de Monterrey, pp. 60-76. Disponible en <http://ocw.udem.edu.mx/cursos-de-profesional/historia-del-mexico-independiente/08calderon-delabarca.pdf>
- GONZÁLEZ Jiménez, Rosa María, *Las maestras en México. El Re-cuento de una historia*, México, Universidad Pedagógica Nacional (UPN)/Fundación para la Cultura del Maestro, Colección Historia, Ciudadanía y Magisterio, núm. 4, 2007. Disponible en www.upn.mx y en <http://www.encuentra.gob.mx/resultsAPF.html?q=G%C3%B3n%20jim%C3%A9nez%20Rosa%20Mar%C3%ADa&client=upn>
- GUTIÉRREZ, Natividad, “Mujeres Patria-Nación 1810-1920”, *La ventana*, núm. 12, México, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, 2000. Disponible en <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/laventan/Ventana12/ventana12-7.pdf>

- INFANTE Vargas, Lucrecia “De la escritura personal a la escritura de revistas femeninas. Mujeres y cultura escrita en México durante el siglo XIX, *Relaciones 113*, México, FFYL/UNAM, volumen XXIX, invierno 2008, Disponible en <http://www.colmich.edu.mx/files/relaciones/113/pdf/lucreciaInfanteVargas.pdf>
- INSTITUTO Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana e Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LV Legislatura, *Las mujeres en la Revolución Mexicana, 1884-1920*, México, 1992. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/Mujer_revol.pdf
- LEY DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA, sancionada el 9 de septiembre de 1857 por el Congreso de Diputados en Madrid, España. Creada por Claudio Moyado Samaniego, Ministro de Fomento Español, Universidad de Sevilla. Disponible en http://personal.us.es/alporu/historia/ley_moyano.htm.
- MACÍAS, Anna, *Contra viento y marea. El movimiento feminista en México hasta 1940*, México, Programa Universitario de Estudios de Género PUEG/UNAM/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2002.
- MUSEO Legislativo, *Los sentimientos de la Nación*, “Mujeres de luchas armadas Independencia y Revolución mexicana”, Exposición Temporal, México, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2008, Información. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/cedia/museo/cuadernos/Mujeres_luchas_armadas.pdf
- PAZ, Octavio, *Sor Juana Inés de la Cruz o Las trampas de la fe. Apéndice. La Carta*, México, Fondo de Cultura Económica, tercera edición, 19ª. reimpresión, 2012.
- PERCEO, María de la Luz, *Condiciones de la mujer en México durante el siglo XIX*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Serie Historia, 1992.
- PRESIDENCIA 2012.com, *Mujeres destacadas de México*. Disponible en <http://presidencia2012.com/sitio/las-mujeres-y-el-2012/item/mujeres-destacadas-en-la-historia-de-mexico.html>
- RODRÍGUEZ Velázquez, Lucero, *Escuelas y amigas en la época novohispana en la Ciudad de Puebla de los Ángeles*. ICSYH-BUAP. Disponible en http://www.iifl.unam.mx/pnovohispano/uploads/memoxviii/05_art_47.pdf.
- SCOTT, Joan Wallach, *Género e historia*, México, Fondo de Cultura Económica/UACM, 2008.
- TUÑÓN Pablos, Julia, *Mujeres en México. Una historia olvidada*, México, Planeta, 1987.

Las primeras escritoras profesionales mexicanas: periodismo, emancipación y esfera pública en el siglo XIX

*Leticia Romero Chumacero**

Resumen

En el presente ensayo se expondrán los componentes históricos de la participación de las mujeres en el espacio público a través de los diferentes ámbitos socioculturales, pues no sólo la lucha se ha presentado en el ámbito político, por lo cual es importante retroceder en la historia para comprender dichos sucesos y entender cuál ha sido la importancia de las mujeres en el tiempo, en especial en el ámbito de la escritura en el México del siglo XIX.

Introducción

Acaso uno de los mayores problemas con los que se topa quien rastrea la historia de la participación de las mexicanas en el espacio público, consiste en la parquedad de los registros anteriores al siglo XX. Por ello, se suele afirmar que las mujeres no se vincularon con la política sino muy recientemente; por ejemplo, a partir de las luchas por el sufragio, o cuando algunas alcanzaron puestos de representación popular. A esta falta de información sobre el pasado político nacional, se suma cierta arrogancia intelectual, cifrada en la convicción de que las únicas discusiones posibles sobre el tema, el día de hoy, deben girar en torno a los logros y no alrededor de los escollos sorteados para conquistarlos. En cambio, en estas líneas se sostiene que el conocimiento de la historia es medular para identificar cuáles fueron las condiciones de posibilidad de nuestra presencia en el espacio público, así como las herramientas de las cuales echaron mano nuestras antecesoras: se trata de valorar en perspectiva para, después, aprovechar las lecciones históricas; se trata de reconocer el legado de quienes nos precedieron; se trata, finalmente, de romper el silencio impuesto por el patriarcado en torno a las acciones de las mujeres. Con base en esto, aquí se dejará constancia de que la conquista referida no se articuló exclusivamente en terrenos sufragistas, como suele afirmarse con ligereza, sino en ámbitos donde las mexicanas hicieron escuchar su voz mucho antes; por ejemplo, los textuales.

I

Situémonos en los últimos años del siglo XIX, con faldas largas y peinados altos, en una Ciudad de México pequeña, que apenas abarcaba nuestro actual Centro Histórico. Recordemos los manuales de buen comportamiento donde se exigía a las mujeres obediencia a

* Doctora en Humanidades. Desde 2007 profesora-investigadora de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), Plantel Cuauhtepc. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México (Nivel I). Ha fungido como Coordinadora Académica de la UACM.

sus maridos y dedicación exclusiva al hogar. Pensemos en ese México porfirista de vales y platillos franceses, donde un buen día las y los lectores de los diarios en circulación supieron que las mujeres anglosajonas estaban tomando las calles de Londres y Nueva York, exigiendo su derecho a votar, a divorciarse, a recibir una educación idéntica a la otorgada a los varones y a ser dueñas de las propiedades que heredaran o adquirieran por su cuenta.

La mirada cifrada en el género, propia de la clase media mexicana en esa época, sentenciaba la existencia de dos esferas de acción: la masculina y la femenina.¹ La masculina otorgaba a los varones la posibilidad de desarrollarse en el ámbito público: en la calle, buscando el sustento familiar allende la morada; así como en los espacios de toma de decisión política, religiosa y artística, entre otros; la esfera femenina, en cambio, situaba a las mujeres en el ámbito privado, el del hogar y sus procesos filiales y nutricios. Tal división simbólica repercutía en distintos aspectos. Uno, relevante en grado sumo, consistía en que mientras la presencia de hombres en el terreno de las letras resultaba consecuencia lógica de su ocupación del espacio público, ellas eran vistas como una excepción, acaso como una extravagancia simpática, más no generalizable. De ahí que la plantilla de colaboradoras y colaboradores en los diarios fuera en extremo desequilibrada, lo mismo que la nómina de directoras y directores de rotativos en general y de las secciones periodísticas en particular. Siempre, la presencia de ellas resultaba exigua en comparación con la de ellos.

Muestra del mismo desequilibrio es la tardía publicación, entre dos pastas, de obras literarias de mujeres. A guisa de ejemplo, puede referirse que hasta donde tenemos noticias, el primer libro de poemas de una mexicana después de la Independencia nacional data de 1866; se trata de *Composiciones dedicadas a las bellas jalapeñas*, de la veracruzana María del Carmen Cortés. La recepción de obras como ésta fue entusiasta entre intelectuales de renombre, como Ignacio Manuel Altamirano, Ignacio Ramírez, José María Vigil o Enrique de Olavarría; sin embargo, entre críticos y comentaristas de segunda fila, la intervención de las mexicanas en eso que llamaban República Literaria no fue bienvenida, por lo cual expresaron su sentir a través de descalificaciones disfrazadas de bromas, insertas en diarios y revistas de la época.² La ansiedad ante el súbito y sorpresivo interés de varias señoras por participar en esos terrenos puede explicarse como la expresión del sobresalto ante mujeres que ponían en jaque la división de esferas basada en el género: si ellas ocupaban el espacio público, ¿de qué manera se diferenciarían de ellos? y más aún, ¿qué papel tendrían ellos en el nuevo esquema? Los más alarmados ante esa novedad emplearon distintas estrategias disuasivas ante esas mujeres que “saben mecer una cuna, educar al párvulo y al adulto, así como leer un libro de ciencias”; ésas que Laureana Wright, en un artículo publicado en *La Mujer Mexicana*, consideró mujeres perfectas.³

1 Leticia Romero Chumacero, *Una historia de zozobra y desconcierto. La recepción de la escritura pública de mujeres en México, 1867-1910*, México, Gedisa/Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2016.

2 Leticia Romero Chumacero, “*Era fea y negra basta sudar tinta. La función disuasiva de los chistes sobre literatas en el siglo XIX*”, en Edelmira Ramírez Leyva y Guadalupe Ríos de la Torre (coords.), *Estudios culturales. Territorios encontrados*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2011.

3 Revista *La Mujer Mexicana. Revista mensual consagrada a la evolución, progreso y perfeccionamiento de la mujer mexicana. Dirigida, redactada y sostenida sólo por Señoras y Señoritas*, 1907.

II

El final del siglo XIX deparó al país cambios profundos. Uno de ellos, medular por su trascendencia global, fue el cuestionamiento de los roles tradicionales de género antes resumidos, a través de la defensa de lo que entonces se conocía como “emancipación de la mujer”. Desde la década de 1880, las emancipadas europeas y norteamericanas utilizaron para articular sus reivindicaciones la palabra “feminismo” y fundaron periódicos y revistas donde divulgaban ideas y ofrecían los servicios profesionales de las afiliadas. En tales espacios se reunían con un ánimo fraterno, un ánimo de *sororidad* (es decir: hermandad de mujeres, como llamaron a tal estrategia las activistas italianas varias décadas más tarde). Un esfuerzo de ese tipo fue *La Mujer Mexicana* (1904-1908), publicación periódica que funcionó como vehículo ideológico de la Sociedad Protectora de la Mujer. Ésta fue una asociación fundada en la capital mexicana en febrero de 1904, teniendo como presidenta a la licenciada María Sandoval de Zarco; en febrero 1905 el grupo eligió a la nueva mesa directiva, con la escritora Laura Méndez de Cuenca como presidenta.⁴ Ambas eran intelectuales destacadas: Sandoval fue la primera abogada del país; Méndez, escritora y profesora, fue representante del gobierno mexicano en congresos internacionales.

El subtítulo de *La Mujer Mexicana* describía con puntualidad tanto su objetivo como el público para el cual se elaboraba: *Revista mensual consagrada a la evolución, progreso y perfeccionamiento de la mujer mexicana. Dirigida, redactada y sostenida sólo por Señoras y Señoritas*. Esta publicación periódica se editaba en la Ciudad de México y se distribuía, mediante suscripción, en el resto del país. Circuló entre el 1º de enero de 1904 y abril de 1908, como preludio de las sustantivas modificaciones políticas que marcarían al país a partir de 1910. Se trataba de un magazine de entre trece y quince páginas, cuyo número suelto costaba 25 centavos (algunos números especiales alcanzaban los 50 centavos); contenía textos sobre literatura, biografías, anuncios, modas, recetas, fotografías, artículos sobre ciencia y pedagogía, todos ellos escritos en español (a excepción de los textos incluidos en un número extraordinario, publicado en julio de 1906, donde se divulgaron en francés). En ese contexto, la publicación hizo un llamado a otras mujeres para sumarse a la empresa; así lo expresó una de sus colaboradoras, la señora Trinidad Orcillés:

La Mujer Mexicana es una publicación formada por la mujer, que da a conocer a la mujer, que trabaja por asociar a la mujer en un centro de virtud y cultura; y ¿quiénes le abren paso por senda tan ardua? Yo no conozco más que una o dos personas luchando en esta tarea con decidida constancia; cuando la mujer pléyade había de mancomunarse, cada una de vosotras había de poner en publicación tan idónea los óbolos, ya de trabajo materia, o de contingente pecuniario, o de influencia social o de aptitud ilustrada, o cuando menos el de una cordial acogida.⁵

La articulación de esfuerzos giraba en torno a un objetivo, enunciado asimismo en el acta inaugural de la Sociedad Protectora de la Mujer: “estamos aquí para formar una sociedad

4 Revista *La Mujer Mexicana*. *Revista mensual consagrada a la evolución, progreso y perfeccionamiento de la mujer mexicana. Dirigida, redactada y sostenida sólo por Señoras y Señorita*, 1905, p. 5.

5 Revista *La Mujer Mexicana*. *Revista mensual consagrada a la evolución, progreso y perfeccionamiento de la mujer mexicana. Dirigida, redactada y sostenida sólo por Señoras y Señoritas*, 1906, p. 121.

feminista que tuviera por objeto el perfeccionamiento físico, intelectual y moral de la mujer, el cultivo de las ciencias, de las bellas artes y la industria y además el auxilio mutuo de los miembros de dicha sociedad”.⁶

La editora y propietaria de la revista era la profesora Luz Fernández, viuda de Herrera; Antonia Ursúa (quien obtendría el diploma de médica en 1908) fungía como administradora. Sus directoras fueron, sucesivamente, la profesora Dolores Correa Zapata, la abogada Victoria Sandoval de Zarco, la profesora Laura Méndez de Cuenca y la propia dueña, Luz Fernández. Aunque el núcleo de la publicación era animado por intelectuales más o menos de la misma línea liberal y feminista, el resto de las colaboradoras de *La Mujer Mexicana* no compartían una sola posición política; las tensiones se dejaban ver, por ejemplo, en lo tocante al asunto de la vinculación de las mujeres con las labores domésticas o en lo relativo a las temáticas que habían de abordarse en la revista: “ningún asunto nos está prohibido tocar”, afirmó tajante Trinidad Orcillés;⁷ en contraste, otras, como la poeta María Enriqueta Camarillo, preferían abordar temas ligados al hogar y la familia. Otro tanto ocurría alrededor del proyecto educativo respaldado por *La Mujer Mexicana*: ¿había que educar a las niñas para que en la adultez pudieran valerse por sí mismas o para que desempeñaran con mayor efectividad su papel de madres? Las variadas demandas del grupo evidenciaron el estado fluctuante de esas discusiones en el círculo culto mexicano al cual pertenecían las escritoras, la mayoría de las cuales, por lo demás, participaban asimismo en diarios y revistas de circulación nacional.

Basta echar un vistazo a la nómina de cincuenta y nueve colaboradoras, para identificar dos características comunes en la mayoría: poseían formación profesional e inclinación hacia lo relacionado con la “emancipación de la mujer”. En efecto, entre sus asociadas estaba la médica Matilde Montoya (primera en obtener el grado en el país, en 1887) y dos jóvenes que también conseguirían ese título, la normalista Columba Rivera y Guadalupe Sánchez (la primera, una vez titulada, sería nombrada encargada de la Sala de Cirugía del Hospital Juárez en la capital del país); la licenciada María Asunción Sandoval de Zarco (primera abogada mexicana, titulada en 1898), la laboriosa profesora tabasqueña Dolores Correa Zapata (después integrante del Consejo Feminista), la joven periodista Emmy Ibáñez Navarro (quien a la postre fundaría el Ateneo Mexicano de Mujeres y la editorial Mi Mundo, especializada en obras de escritoras), Julia Nava de Ruisánchez (integrante del Centro Feminista Mexicano en la década de 1920), Clemente Ostos (inspectora técnica de la Escuela Normal para Señoritas), Manuela Contreras (directora de la Escuela Normal de Chilpancingo), Carmen Zamora (Inspectora de Costura) y Rita Cetina (poeta y exdirectora del Instituto Literario para Niñas de Yucatán), entre otras. La publicación también contó con colaboraciones de las destacadas escritoras y feministas españolas Concepción Gimeno de Flaquer y Emilia Pardo Bazán. Por otra parte, según se indicó con anterioridad, hubo en el grupo escritoras cuyas ideas no eran del todo compatibles con las publicadas por las más audaces; fue el caso de la poeta María Enriqueta Camarillo

6 Revista *La Mujer Mexicana*. *Revista mensual consagrada a la evolución, progreso y perfeccionamiento de la mujer mexicana*. Dirigida, redactada y sostenida sólo por Señoritas y Señoritas, 1904, p. 1.

7 Revista *La Mujer Mexicana*, 1906, op. cit., 1906, p. 127.

(antagonista del feminismo años después), hija de la también colaboradora y profesora Dolores Roa Bárcena.

A propósito de las dos últimas, es interesante observar que la red convocó a señoras de distintas generaciones. Obsérvese, por ejemplo, la participación de Laura Méndez de Cuenca, integrante de esa que el historiador Luis González y González⁸ ha llamado generación de Los Científicos, es decir, la generación que llevó a Porfirio Díaz a su primera Presidencia; así como la presencia de María Enriqueta Camarillo, representante de la Centuria Azul, misma que destacó durante la etapa final del Porfiriato.⁹

Procedentes de distintas filiaciones estéticas y políticas, la mayoría de las colaboradoras compartían tanto el orgullo de haber incursionado en el mercado laboral gracias al esfuerzo propio, como la convicción de que tal logro entrañaba un compromiso ineludible con sus congéneres; había que divulgar la utilidad y aun la necesidad de emprender un esfuerzo capaz de ampliar el horizonte vital de todas. Tal era su objetivo común, más allá de las jerarquizaciones temáticas individuales.

Sobre el proyecto político que compartían, es pertinente recordar que en el ámbito de las ciencias sociales, una *red* es un sistema abierto y en construcción, que involucra a conjuntos de personas identificadas con las mismas necesidades y problemáticas, y organizadas para potenciar sus recursos:

Las redes configuran un conjunto de heterogeneidades organizadas, articuladas por conexiones horizontales entre las partes o nodos, que posibilitan incrementar la potencia de la fuerza, experiencia, lecciones aprendidas e historia de cada una de ellas, sin desnaturalizar su identidad ni renunciar a su historia o finalidades. En las redes se construye una visión compartida a partir de la interconexión para el intercambio horizontal de saberes, experiencias y posibilidades. Es la visión compartida lo que le da sentido histórico y político al quehacer de la red.¹⁰

En las redes, pues, hay un horizonte común y un vínculo solidario; en el caso que nos ocupa, hay un “nosotras” que las liga con ciertas preocupaciones y estrategias de reivindicación. ¿Qué aglutinaba a las treinta y un integrantes de la Sociedad Protectora de la Mujer que constituían, además, casi la mitad de las colaboradoras de la revista aquí examinada? Algo puede inferirse a través de la *Revista de la Velada*, publicada en febrero de 1905, donde, a propósito de la elección de la nueva mesa directiva, una periodista que en 1910 se unió a las filas maderistas y fundó el Club Femenil Antirreeleccionista Hijas de Cuauhtémoc, Dolores Jiménez y Muro, comentó:

¡Falange de valientes luchadoras que uniendo vuestras mutuas energías este grupo formáis! ¡De vencedoras el nombre alcanzaréis en pocos días! Iniciáis una marcha, un ejercicio de facultades hasta hoy inertes; y ponéis al recíproco servicio los elementos que nos hacen fuertes. Madre, hija, esposa, fiel amante hermana, compañera, dulce

8 L. González y González, *La ronda de las generaciones. Los protagonistas de la Reforma y la Revolución Mexicana*, México, Secretaría de Educación Pública, 1984, pp. 36-51.

9 *Ibidem*, pp. 52-65.

10 C. Madariaga Orozco et al., *Redes sociales, infancia, familia y comunidad*, Barranquilla, Universidad del Norte, 2014, p. 10.

amiga; compatriota extranjera, ¡semejante! Venid a uniros a la noble liga. Unas con el prestigio de su clase, otras con su labor o con sus luces, construiremos la base del hermoso edificio, en que se acoja y aliente la que esté desfallecida.¹¹

Como se verá, por principio de cuentas, poseían la conciencia de un conflicto no resuelto, identificado con claridad cuando las articulistas de *La Mujer Mexicana*, por un lado, y los estatutos de la Sociedad a la cual pertenecían, por otro, denunciaron cuán injustificado era el sistema socio-simbólico que las excluía de ciertos espacios debido a su sexo, pues en la época se pensaba que las mujeres nacían exclusivamente para ser esposas y madres. El procedimiento para solucionar ese conflicto también era afín y se relacionaba con un paralelismo enormemente significativo: ellas eran ex-alumnas de la Normal, la Secundaria de Señoritas, la Escuela de Jurisprudencia, la Escuela de Medicina, la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres y el Conservatorio; la mayoría de estas instituciones, por cierto, fundadas durante la República Restaurada. Pues bien, formadas en el positivismo y conscientes de los beneficios sociales y simbólicos de poseer una trayectoria profesional, se erigieron en testimonio de que el estudio era un eficaz mecanismo de cambio cultural. Adicionalmente, varias eran profesoras, lo cual también contribuyó a orientar su respuesta al conflicto de la disparidad de los sexos hacia el terreno de la educación. Con base en ello, se reconocieron como “un grupo de feministas [cuyos trabajos estaban] encaminados a la realización de su ideal, que sintetiza perfectamente el hermoso lema adoptado por la Sociedad [Protectora de la Mujer]: «Patria, Ciencia y Hogar»”.¹²

A fin de observar con mayor precisión la excepcional calidad del grupo, examinemos los casos de la tabasqueña Dolores Correa Zapata y la mexiquense Laura Méndez Lefort de Cuenca, nacidas en 1853 y directoras de la revista comentada. La primera era hija de un político liberal, obligado a abandonar el país cuando Maximiliano de Habsburgo ocupó el trono del imperio mexicano; Correa se formó en el protestantismo religioso y estudió en casa con su padre –director del laico Instituto Ocampo– lo pertinente para dirigir en compañía de su madre el Colegio de María, en San Juan Bautista (entonces capital de Tabasco). La segunda, Laura Méndez, abandonó pronto el hogar de su familia para vivir con una de sus hermanas y estudiar en el Conservatorio y en la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres. En la década de 1870, Correa y Méndez colaboraron en revistas y diarios con poemas; en la de 1880, certificaron sus conocimientos y obtuvieron el título de profesoras: Méndez en examen sustentado ante el Ayuntamiento; Correa, examinada en la Secundaria para Niñas. Las dos redactaron libros de texto para la asignatura “Economía doméstica”, fueron profesoras de la Normal y trabajaron para el Estado mexicano con encomiendas internacionales. Pese a que Méndez sí fue esposa y madre, el recorrido profesional esbozado la alejaba tanto como a Correa del proverbial modelo de feminidad en uso.

Tal como se ha indicado líneas atrás, esas dos escritoras y sus colegas pertenecían a la incipiente clase media de orientación liberal y a través de su palabra ocupaban espacios públicos de orden intelectual y artístico. Esto último es relevante porque amén de poemas, ambas dieron a la imprenta textos de carácter ensayístico donde argumentaban a favor de

11 Revista *La Mujer Mexicana*, *op. cit.*, 1905, p. 3.

12 *Ibid.*

los derechos de las mujeres; es decir, maniobraban dentro de un ámbito que la ideología del momento no vinculaba con las capacidades femeninas: el ámbito de la razón. No obstante, su lucha era contra ideas no contra grupos políticos concretos, como puede inferirse de la tersa relación entre la Sociedad Protectora de la Mujer y el régimen de Porfirio Díaz: éste apoyó la titulación de la doctora Matilde Montoya, primera médica del país; obsequió una imprenta a la Sociedad, y contrató a Laura Méndez para realizar investigaciones sobre modelos educativos norteamericanos y europeos; además, el vicepresidente Ramón Corral les otorgó un local en el antiguo Rastro, dentro de la Plazuela de San Lucas, para instalar la imprenta. Estos apoyos institucionales resultaron de mucha utilidad en una de las estrategias de acción del grupo: la relacionada con su proyecto educativo.

En efecto, la imprenta sirvió a la Sociedad tanto para estampar la revista, como para ofrecer cursos a mujeres interesadas en aprender y ejercer el oficio de la edición. Así fue como, en 1907, pusieron a disposición de las estudiantes una biblioteca y un taller-escuela; significativamente, la biblioteca fue bautizada como “Laureana Wright de Kleinhans”, en tanto el taller-escuela se llamó “Mateana Murguía de Aveleyra”, nombres de dos escritoras destacadas en la revista: de la primera, fallecida en 1896, se publicaron varios textos póstumos; la segunda, colaboradora habitual, había fallecido apenas en el verano de 1907. Había un antecedente de ese proyecto escolar: en marzo de 1904, la Sociedad Protectora de la Mujer había anunciado su apoyo a la Academia y Taller de Bordados, dirigida por la señora Andrea Garay, para dar “enseñanza y trabajo a toda señora o señorita que lo solicite, advirtiendo que la retribución de trabajo será siempre equitativa y justa, puesto que se trata de proteger a la mujer honrada y laboriosa”. En consecuencia, es claro que las relaciones con el poder representado por el gabinete de Díaz no fueron ásperas, sino productivas.

III

La cultura escrita constituyó uno de los puntos de coyuntura de su red. Lo fue en forma explícita si pensamos en la revista, claro está; pero lo fue también si el panorama se observa desde una perspectiva diacrónica, ya que el núcleo de colaboradoras de *La Mujer Mexicana* había pasado por las páginas de las revistas *El Correo de las Señoras* (1883-1887), *Violetas del Anáhuac. Periódico literario redactado por señoras* (1887-1889) y *El Periódico de las Señoras* (1896). Por eso se reconocían herederas de los postulados feministas de la española Concepción Gimeno, directora de *El Correo de las Señoras*, y de los expresados por la guerrerense Laureana Wright, directora de *Violetas del Anáhuac*. Esa fue la razón por la que se retomaron artículos de ambas en *La Mujer Mexicana*.

Ese respeto por ciertas figuras apunta a otro detalle de interés: si bien una de las coordenadas de la relación entre las integrantes de la red implicaba que éstas se reconocieran como iguales en tanto profesionistas conscientes de abrir una brecha, en tanto artistas de la pluma, en tanto empresarias editoriales y en tanto funcionarias de gobierno, otra coordenada articuladora implicaba el reconocimiento de la autoridad de algunas en particular. En este segundo caso se encuentra la figura de Laureana Wright de Kleinhans, ya muerta cuando circuló *La Mujer Mexicana*, cuyos lúcidos ensayos titulados “Educación errónea de la mujer y medios

prácticos para corregirla” (1891) y “La emancipación de la mujer por medio del estudio” (1892), se publicaron parcialmente en la revista de la Sociedad Protectora de la Mujer. El acento de las reflexiones de Wright se cifraba en el poder civilizador de la educación; ella y sus seguidoras sostenían que era necesaria “una revolución intelectual que la mujer tiene que efectuar por sí misma y con el auxilio de sus propias fuerzas”, ya que

La dominación del hombre sobre la mujer no tiene razón ni motivo de ser, pues no hay diferencia moral ni intelectual entre ambos, ni tiene nombre porque no puede llamarse superioridad a la usurpación de los derechos naturales, ni a ley de la fuerza a la tiranía ejercida sobre un ser que nunca ha luchado, que nunca se ha defendido, y al que no se le ha permitido ni conocer siquiera las aptitudes de que se halla dotado. [...] Si la mujer se halla plagada de defectos capitales, de todos ellos es responsable el hombre, porque habiéndola tenido constantemente bajo su tutela y dirección, él ha asumido la responsabilidad de sus actos y es a él a quien ha correspondido en todas ocasiones hacerla producir los útiles resultados de que es susceptible.¹³

La relación con tal escritora puede rastrearse hasta los años de circulación de *Violetas del Anáhuac* o a través de las ceremonias para honrar su memoria tras su fallecimiento, en 1896; o antes, cuando doña Laureana divulgó el trabajo de sus colegas de pluma mediante semblanzas publicadas en 1888, primero, y después en el tomo póstumo *Mujeres notables mexicanas* (1910). En ese volumen, Wright presentó biografías de Isabel Prieto de Landázuri, Sor Juana Inés de la Cruz, Dolores Guerrero, Esther Tapia de Castellanos, Refugio Barragán de Toscano, Gertrudis Tenorio Zavala, Mateana Murguía de Aveyra, Carlota de Cuéllar, Fanny Natali de Testa y Dolores Correa Zapata. Todas ellas, reveladas como ejemplos de cuanto podían hacer las mujeres del país. Wright apuntaba a honrar y seguir, con valor y dignidad, el ejemplo de las pioneras:

Las mujeres necesitamos recobrar la energía y la dignidad personal. Es necesario que dejemos de considerar la instrucción como herencia exclusiva del hombre, que eduquemos a los hijos sin distinción no importando su sexo. Y sobre todo que recordemos nuestra historia. Porque fueron dos mujeres que nos enseñaron que debemos acercarnos a la escuela: Matilde Montoya, quien se acercó a la Facultad de Medicina, y Lucía Tagle, que se atrevió a presentarse a la Escuela de Comercio.¹⁴

IV

Entonces, ¿qué aportaba a esas mujeres su pertenencia al grupo? Desde luego, retroalimentaba las ideas de emancipación compartidas por la mayoría. También les permitía ocupar la ciudad, el espacio público, ofreciendo sus servicios profesionales a través de los anuncios integrados en la publicación; como aquellos donde la “licenciado” María Sandoval de Zarco informaba a posibles clientes que atendía en su despacho de la primera calle de la Santísima número 7, de 3 a 5 p.m.; o el de la doctora Matilde Montoya, de la Facultad de México, quien tenía un consultorio particular para señoras y niños, situado en Jardín de Guerrero número 100, donde ofrecía consultas diariamente, entre las 9 y las

13 *Ibidem*, p. 10.

14 *Ibid.*

12 hrs. Otro tanto prometían las doctoras Columba Rivera (“especialista en enfermedades de señoras”) y Guadalupe Sánchez, ambas de la Facultad de México.

Pero sobre todo, la Sociedad Protectora de la Mujer aportaba visibilidad pública y estructurada a su defensa de derechos. En el discurso inaugural de la Sociedad, impreso desde luego en *La Mujer Mexicana*, Laura S. de Bolaños refirió el tipo de búsqueda de derechos que les daba identidad colectiva:

La idea de unir las fuerzas intelectuales de las mujeres mexicanas y hacer surgir en nuestra patria, en la evolución asombrosa del presente siglo, la tea encendida de la confraternidad femenina [...] Que la unión sea la que nos dé valor para lanzarnos a santas empresas, a los trabajos atrevidos del intelecto o a las elucubraciones sublimes del arte [...] Necesitamos asociarnos, formar una colectividad en donde las mujeres hallemos enseñanzas y nos apoyemos mutuamente [donde formemos] una sociedad que ampare y defienda los derechos de la mujer en México, que la haga más respetable y respetada, al mismo tiempo que le dé ocasión para que su talento se revele.¹⁵

Revelar el talento implicaba dar visibilidad a los triunfos que sus integrantes conseguían en el espacio público, dándolos a conocer en las páginas de la Revista: titulaciones, participación en actividades allende las fronteras, nombramientos, publicaciones... Todo indica que esa táctica de autopromoción era, adicionalmente, una manera frontal de ejercer su derecho de réplica ante la indiferencia, la ignorancia y la envidia que sus logros suscitaban a veces. Hacia eso apuntó Mateana Murguía de Aveleyra en una semblanza divulgada en 1905, donde mostró cuán agri dulce resultaba para intelectuales como ellas trabajar en medio de cierto rechazo; lo ejemplificó hablando del caso de la profesora Laura Méndez, recién nombrada presidenta de la Sociedad Protectora de la Mujer:

Aunque pocas veces ha sido comprendida y en sus tareas escolares no ha recogido el aplauso y la estima que merece, su excepcional energía la hace avanzar resuelta y decidida por la senda del progreso, desdeñando la intolerancia y la mordacidad y pasando sin altivez y sin rencores en medio del vulgo que ruge a los pies de lo que se enaltece, escarneciendo lo que no posee y criticando lo que no comprende.¹⁶

Murguía no exageraba. Los lauros intelectuales de tan distinguidas señoras eran, con frecuencia, motivo de franca desaprobación en un país donde continuaba vigente un añejo repertorio de lugares comunes alrededor de la capacidad intelectual femenina. A guisa de ejemplo, basten las siguientes líneas, tomadas del diario *La Patria*, donde un articulista censuró a las feministas en 1905, debido a una de sus actividades favoritas:

Quieren también echar su cuarto de espadas en literatura... ¡Las escritoras! ¿Conocéis epidemia más terrible? Yo no. Pero sí el remedio que evita el mal: abstenerse de leer a las damas. ¿Soy un retrógrado? Quizá. ¡Cuánto más que las eruditas me cautivan las muñecas de ojos ingenuos, de frescos labios, de onduladas crenchas, que escriben amor con “h” e ignoran quién fue Aristóteles!¹⁷

15 L. de Bolaños Torres, “Realidades. Alocución pronunciada en la primera sesión de la naciente Sociedad Feminista”, en *La Mujer Mexicana*, tomo I, núm. 3, marzo, 1904, p. 2.

16 Revista *La Mujer Mexicana*, *op. cit.*, 1905, p. 1.

17 C. González, “Feminismo”, en *La Patria*, 15 de agosto, 1905.

Según el autor, el intelecto restaba feminidad a las mujeres. Su opinión era compartida por otros y por otras: así es, también entre algunas damas florecían las censuras y los oscuros temores relacionados con la posible profesionalización y masculinización de las mujeres, como denunció Laureana Wright:

Se [escandalizan] de que la mujer se asocie o tome parte en algún estudio o práctica social. [Llaman] a las profesoras “bachilleras” y las mujeres científicas “marimachos” y se [espantan] de que haya mujeres que quieran estudiar medicina, astronomía, matemáticas, leyes, porque a su juicio éstos son estudios de los hombres. [...] y no [piensan] que las mujeres deban ir más allá de lo que los abuelos les enseñaron.¹⁸

Como se verá, una de las vertientes de la estrategia de descrédito giraba en torno a la supuesta masculinización de las feministas y de todas aquellas que practicaran actividades asociadas culturalmente con los varones. Así lo resumió Guadalupe G. de Joseph: “Las mujeres instruidas para nuestros enemigos somos una amenaza. Nos llaman marimachos, creen que por tener la pluma en la mano tenemos que dejar los hogares, o que somos incapaces de manejar una aguja.”¹⁹

Ante opiniones como ésta, resultaba estratégico establecer vínculos de colaboración que diversificaran los espacios donde proponer alternativas contra la barbarie. Por ello, además de presidir la Sociedad Protectora de la Mujer, Laura Méndez de Cuenca participó en la Liga Antialcohólica Nacional y ganó la elección para presidir la novedosa Sociedad Protectora de Animales (quizá la primera en el país). El suyo era un feminismo claramente ilustrado, que hacía frente a la agreste recepción con argumentos modernos y con la conciencia de que los cambios eran ya irreversibles, como apuntó un discurso leído por la directora de la Escuela Superior de Señoritas de Panamá, publicado en *La Mujer Mexicana* en junio de 1906:

Vosotras, queridas niñas, habéis tenido la fortuna de nacer en la época de la emancipación de la mujer, en el siglo del feminismo, en que si tenéis detractores y enemigos imbuidos en la antigua ciencia, que declaraban inferior a la mujer, porque su cerebro pesa menos que el del hombre, también contáis con partidarios sabios que han hecho enmudecer a los primeros, haciéndoles observar que el cerebro de algunos idiotas pesaba más que el de algunos hombres de talento.²⁰

Como se esbozó con anterioridad, la estrategia del grupo no sólo consistía en responder con argumentos contemporáneos, sino con ejemplos del pasado. Eso las colocó en condiciones de construir una genealogía. Desde luego, celebraron con orgullo la titulación de la primera médica²¹ y la primera abogada,²² ambas colaboradoras de *La Mujer Mexicana*, pero igualmente buscaron emisoras de un pasado útil por resultar significativo; por ejemplo, las yucatecas Rita Cetina y Gertrudis Tenorio, quienes publicaron en 1870 la revista *La Siempreviva* y fundaron una sociedad literaria y una institución educativa destinada a niñas. De ésta egresaron, entre muchas otras, Consuelo Zavala y Dominga Canto, quienes

18 Revista *La Mujer Mexicana*, op. cit., 1906, p. 75.

19 *Ibidem*, pp. 10-11.

20 *Ibidem*, p. 56.

21 Revista *La Mujer Mexicana*, 1907, p. 74.

22 Revista *La Mujer Mexicana*, 1904, p. 1.

en 1916 organizarían del Primer y Segundo Congresos Feministas mexicanos, con sede en Yucatán. A un pasado fecundo pertenecía, asimismo, la española Concepción Gimeno de Flaquer, conocida en su país como “la defensora de la mujer”. Gimeno había radicado durante la década de 1880 en la Ciudad de México. En un artículo reproducido en 1904 tanto en la revista *La Mujer Mexicana* y en el diario *La Patria*, como en el periódico madrileño *Unión Iberoamericana*, la española recordó con agrado su paso por “esa hermosa tierra”, así como los nombres de las cultas señoras con quienes había departido. Tenía en mente a Laura Méndez, Matilde Montoya, María Sandoval, Gertrudis Tenorio y Dolores Correa; pero también a las poetas Isabel Prieto, Esther Tapia, Rosa Carreto, Josefina Pérez, Refugio Argumedo y la editora Laureana Wright.²³

Con base en esos datos del pasado y del presente, las integrantes de la red respondieron las críticas, construyeron comunidad y exigieron su derecho a participar en el espacio público como autoras de textos y como hacedoras de historia. Eso las vinculaba como grupo.

V

Hacia la primera década del siglo xx, la discusión sobre lo que el feminismo implicaba ya ocupaba las páginas de algunos diarios mexicanos. Estaba vigente cierta opinión que, en aras de resumir, puede ejemplificarse con la de un editorialista que develó quiénes eran y qué buscaban –según él– las voceras del movimiento emancipador: “La idea del feminismo, que pretende dar educación hombruna a la mujer, sólo pudo brotar de una vieja, de una desengañada, de una víctima. [...] Entre] las solteronas, las que no visten santos son agitadoras feministas”.²⁴ En cambio, la polígrafa y cosmopolita Laura Méndez lo definió así:

Eso que hoy llaman feminismo y que ha llenado de alarma al sexo masculino, no es en realidad nuevo más que como impulso de solidaridad. [...] las mujeres de la clase media, cultivadas como flor de canela climada y en perfecta ociosidad, son las que han gritado: “rebelémonos”. Y se rebelaron. Estas son las que quieren ser médicos, abogados, legisladores y cuanto hay, en vez de muñecas de tocador.²⁵

En otro artículo titulado “La mujer progresa”, la escritora estableció: “declarada niña desde la cuna hasta que abraza a sus bisnietos. Tenida como loca siempre en jaula de oro y de hierro con cadenas de flores o de eslabones al rojo. Hoy la mujer es un alma libre”.²⁶ No lejos de eso, la profesora Dolores Correa escribió:

Hay todavía quienes ignoren lo que significa feminismo y hay también quienes vean o finjan ver en él una ridiculez, un disparate [...] No obstante, entre la gente seria, el feminismo es el grito de la razón y de la conciencia, proclamando justicia, porque el feminismo consiste en levantar a la mujer al nivel de su especie, al de la especie humana.²⁷

23 *Ibidem*, p. 2.

24 C. González, 1905, *op. cit.*, p. 1.

25 Revista *La Mujer Mexicana*, *op. cit.*, 1907, pp.10-11.

26 Revista *La Mujer Mexicana*, *op. cit.*, 1906, p. 49.

27 Revista *La Mujer Mexicana*, *op. cit.*, 1907, p. 111.

En verso y, desde luego, en las páginas de *La Mujer Mexicana*, Claudia Vera de Asorey explicó, en abril de 1905, qué entendía por feminismo:

Ya es tiempo de rasgar el denso velo
que oculta de la ciencia sus albores
mostrando un más allá con sus fulgores
al feminismo apóstol que es la luz...
Ayer por escabrosa senda
sin norte la mujer cruzaba errante
llevando la tristeza en el semblante
y en el alma la duda y el error.
Hoy valiente conquista sus derechos
pide su herencia en el concurso humano
y luchando, en su empuje soberano
alcanza con sus esfuerzos un galardón.
Científicas, obreras, literatas
mi espíritu entusiasta os da el hora buena
¡Orgullosa ha de estar la mexicana
que enlace con su esfuerzo nuestro afán!
Vuestra idea filantrópica y grandiosa
de la obrera será grata esperanza
Inspiradle el valor y la confianza
y en lucha sabrá vencer.
Sea el feminismo en nuestra patria hermosa
que eleve a la mujer, que la haga diosa,
ángel de paz y reina de su hogar.²⁸

Nuevo como impulso de solidaridad, pero antiguo en tanto forma de rebelión contra prácticas que confinaban a las mujeres a un lugar secundario, haciendo de ellas seres incultos y dependientes, el feminismo se configuró en los artículos de aquellas profesoras como un llamado a abrazar derechos legítimos para cualquier ser humano a través de una agenda política propia, transformadora, cifrada en temas como éstos: el derecho de las mujeres a recibir la misma educación otorgada a los hombres; el derecho al mismo sueldo que recibían los hombres; el derecho a la formación para el trabajo, pues no todas las mujeres aspiraban a depender económicamente de los hombres en torno suyo; el derecho a heredar los bienes familiares, así como la equidad en la aplicación de la ley, por ejemplo, en temas como la infidelidad, más penada en el caso de ellas: “mientras se le juzga y vigila a la mujer, el hombre va presumiendo sus conquistas en los distintos cafés y aplaude las aventuras galantes de los demás y celebra la impunidad que disfruta el adúltero”.²⁹ Colaboradoras como B. González exigían todo aquello con base en una observación tan clara como puntual: “existe una cultura basada en la injusticia”.³⁰

Por eso, la gran mayoría de las colaboradoras de la Revista se decían feministas y formulaban sus exigencias no sólo ante quienes identificaron como neciamente alarmados

28 Revista *La Mujer Mexicana*, op. cit., 1905, pp. 5-6.

29 *Ibid.*

30 Revista *La Mujer Mexicana*, op. cit., 1906, p. 79.

por la irrupción de ideas tan ostensiblemente racionales, sino ante las mismas interesadas, quizá temerosas de lo que depararía tanto cambio. Por ejemplo, Laureana Wright había observado lo siguiente:

a nuestras bisabuelas no se les enseñaba a escribir, sino que se les hacía considerar la escritura como impropia y perjudicial a su buen nombre. Como ocupación no se les concebía otra que la costura o los quehaceres domésticos [...] la mujer de hoy se le ha concedido una libertad relativa, sin la instrucción suficiente para sostenerse en ella y aprovechar sus beneficios.³¹

Algo se había conseguido, pero era menester reclamar más.

Así, cuando señaló que en terrenos de la clase media cada vez más jóvenes anhelaban ser profesionistas y no “muñecas de tocador”, Laura Méndez de Cuenca planteó una provocación: ser una mujer-adorno, débil y pasiva, no era ya una opción digna, por lo menos no en una naciente clase social que se ufanaba de su ilustración, civilización y apuesta por el progreso. Algo similar aseveraba Luz Fernández viuda de Herrera, editora y propietaria de la Revista: había que preparar a las niñas “para que no decaiga el ánimo porque habrá dificultades para llegar a estudiar por el hecho de ser mujer, pero con ahínco y constancia se logran desenredar”.³² De ahí que en *La Mujer Mexicana* tempranamente dieran cuenta de opciones formativas como la Universidad Femenina, proyecto europeo del cual habló Concepción Gimeno en un artículo donde anunció que se impartirían materias como “feminología”, es decir, la “ciencia filológica de la mujer”, a través de la cual se estudiaría la “historia del sexo femenino”, la presencia de las mujeres en distintas épocas y las expresiones feministas anglosajonas. Vale la pena citarla en extenso para observar cómo avizoró la relevancia de rastrear la historia y de examinar la influencia del contexto en las consideraciones sobre lo que implica ser mujer u hombre, es decir, la construcción cultural de la diferencia sexual:

Extendiendo universalmente el feminismo, hácese indispensable la exégesis de tal doctrina, y para conseguirlo es preciso crear en la Universidad Femenina que la Unión Ibero-Americana proyecta una clase de Feminología. La Feminología o ciencia filológica de la mujer, es la historia del sexo femenino, manifestando la representación que ha tenido en todos los pueblos y épocas, tanto en la religión como en la ley, la poesía, el arte y la vida social. [...] Se investigarán las condiciones étnicas, climatológicas y especial idiosincrasia de los individuos, que tanto influyen en las distintas manifestaciones feministas de los anglosajones, anglo-americanos, eslavos, germanos, escandinavos, latinos y los orientales que, como China y Japón, carecen de feminismo autóctono teniéndole asimilado. El feminismo de Ibsen no lo aceptamos en España: su Nora abandona el hogar, declarando los deberes para consigo misma más altos que los deberes para con la familia. [...] En la clase de Feminología se darán a conocer todas las asociaciones feministas, pormenorizando sus ventajas morales y materiales, y se enviará una comisión a Francia, Inglaterra e Italia para que las estudie. [...] Adheridas a la Universidad Femenina deben existir una biblioteca y una sala de lectura, y también se hace necesario un diario feminista para mover la opinión pública en sentido favorable

31 Revista *La Mujer Mexicana*, op. cit., 1905, p. 3.

32 Revista *La Mujer Mexicana*, op. cit., 1908, p. 24.

a la llamada causa de la mujer. Tanto en la clase de Feminología, como en el periódico feminista, se harán estudios de Código. Al darse cuenta la mujer española de la injusticia con que es tratada, se despertará en ella el anhelo de mejorar la suerte de sus hijas, influyendo en los legisladores para las reformas que ambicionamos.³³

La Universidad Femenina, tal como la concebía Gimeno, sería un centro de trabajo político, que incluiría cierta formación en derecho (“estudios de Código”), en historia, en análisis cultural y una clara intención de conocer y vincular a las asociaciones feministas internacionales. “Unámonos más y la defensa será más fácil”, escribió Guadalupe G. de Joseph en el artículo “El feminismo en México”.³⁴

Gimeno, Wright, Méndez y varias más estuvieron casadas; algunas fueron madres. Es relevante recordarlo, pues su programa no excluía esas elecciones en la vida de las mujeres, sino que las impelía a reformularlas, a mirarlas con otra perspectiva. Laureana Wright, por ejemplo, siendo masona, espiritista, madre de una joven directora de orquesta egresada del Conservatorio de Música, dibujó a la mujer contemporánea así:

Las mujeres libres de pensamiento saben escoger a un marido con iguales intereses. Ambos proveen un hogar donde leen y discuten del mundo juntos. Ambos son igual educados y aprendieron esa igualdad. Libres de opresiones espirituales y morales y corporales. Enseñaron a sus hijos a compartir el pan con los otros y hacerse responsables de sus propias cosas, aseos y atenderse por sí mismos sus alimentos, etcétera.³⁵

Y en un artículo publicado al año siguiente añadió:

No es aquella mujer que cree que necesita un hombre a su lado para sobrevivir o un guía para dirigir su vida, ni la que apela al matrimonio como la única salida, sino más bien aquella que sabe sus deberes y conoce sus derechos, aquella que sabe conducirse por sí sola y sostenerse y así busca un ser digno de ella. Sólo se casa con el que ama. Busca una mente que esté de acuerdo con su mente. [...] Esta mujer entiende que no necesita casarse forzosamente, que lo hará sólo si encuentra un hombre con quien compartir su vida, sus sueños. También elevará sus conocimientos, para que también ella proporcione dentro del matrimonio debates intelectuales.³⁶

A su vez, Laura Méndez, a la sazón madre de una profesora egresada de la Universidad de California, publicó la siguiente descripción de una mujer moderna en *El Mundo Ilustrado*:

Se la ve por esas calles de Dios, taconeando con paso menudito, sola, con su juventud y su responsabilidad a cuestas, rumbo al hogar, sintiéndose feliz porque a nadie le debe su pan, porque se basta a sí misma, y no será menester dejarse atrapar en la red del matrimonio por temor del desamparo, la orfandad y la miseria. Se casará como quiera, con quien quiera y cuando quiera; y si no le conviene, permanecerá soltera sin vestir santos ni criar sobrinos, pues ocupaciones que la enriquezcan no han de faltarle, mientras tenga en el cuerpo y en la mente energía vital.³⁷

33 Revista *La Mujer Mexicana*, op. cit., 1904, p. 1.

34 Revista *La Mujer Mexicana*, op. cit., 1906.

35 *Ibidem*, p. 1.

36 Revista *La Mujer Mexicana*, op. cit., 1907, p. 12.

37 Revista *La Mujer Mexicana*, op. cit., 1906.

Cuando escribieron aquello, ellas y sus colegas actuaban por un legítimo impulso de solidaridad y en pos de un proyecto político a través del cual se podría incidir en la realidad. En el fondo, orgullosas de sus logros, persuadidas del valor sustantivo del trabajo disciplinado y orientado por metas claras, sólo deseaban para las demás aquello que habían conseguido para sí. Hace un siglo, la red de colaboradoras de *La Mujer Mexicana* y la Sociedad Protectora de la Mujer apostaron a eso cuando divulgaron su labor profesional y cuando escribieron artículos para animar a otras a vivir más allá de los roles simbólicos y su castrante rigidez. He ahí su honda aportación a la historia de este país.

Reflexiones finales

Como se habrá observado, la Sociedad Protectora de la Mujer constituyó una plataforma política dedicada a organizar una serie de demandas destinadas a subsanar la inequidad con la cual eran tratadas las mujeres en el México de la primera década del siglo XX. Esa acción feminista estuvo acompañada por la edición de *La Mujer Mexicana*, Revista cuya función consistió en exponer y argumentar ante la opinión pública el ideario de la Sociedad. El hecho de que el grupo dirigiera, escribiera, editara y distribuyera dicha publicación también confirió a sus integrantes el estatus de empresarias. Esto se logró, entre otros factores, gracias a la ampliación de espacios formativos para mujeres durante la República Restaurada y el Porfiriato, y a la experiencia que esas escritoras habían adquirido en otros rotativos durante las tres décadas previas.

Cabe enfatizar, además, que la conformación de la Sociedad, distinguida con la presencia de las primeras profesionistas del país, no era poca cosa. Si bien el atrevimiento de ellas fue desaprobado en algunos espacios, esas pioneras hicieron visible no sólo la voluntad sino la capacidad de las mexicanas para emprender estudios profesionales, concluirlos y ejercer su formación con solidez. El hecho de que fueran precisamente ellas quienes, en una expresión clara de *sororidad*, invitaran a otras a seguir su camino, constituyó una novedad en el país. Esa comunidad de mujeres constituía un reto, porque exhibía incontestables casos de éxito. Adicionalmente, las otras animadoras de la publicación y de la Sociedad Protectora de la Mujer, es decir, las profesoras y escritoras, echaron mano de su particular sensibilidad en el tema de la educación, convirtiéndola en punto nodal de las reivindicaciones del grupo.

Resulta sugerente la insistencia con que ponderaron la singularidad de su trabajo en equipo: “Es una rareza que estemos juntas”,³⁸ escribió una; otra anotó: “se trata de colaborar unidas en un solo resultado”,³⁹ alguien más concluyó: “tengamos siempre por lema que la unión constituye la fuerza”.⁴⁰ Así, desafiando la presión patriarcal destinada a separarlas, se sumaron para disertar y para actuar en el espacio público que la Revista les proporcionaba. Su intervención sobre la realidad devino movimiento y pensamiento, como cualquier otra expresión feminista. Y no sobra subrayar que se reconocieron expre-

38 Revista *La Mujer Mexicana*, *op. cit.*, 1905.

39 Revista *La Mujer Mexicana*, *op. cit.*, 1906, p. 121.

40 Revista *La Mujer Mexicana*, *op. cit.*, 1904.

samente como feministas, aun si su interpretación de tal término era heterogénea, pues esa auto-definición supuso una negociación entre la identidad culturalmente aprendida y la elegida por ellas para manifestarse.

En tanto sujetos políticos, las colaboradoras de la Revista asumieron su responsabilidad con quienes no habían tenido las mismas oportunidades que ellas. El “nosotras” que formularon para sí, se relacionaba con su carácter de profesionistas de clase media citadina, convencidas de que su circunstancia particular –inusual en el país– las impelía a comprometerse con quienes no gozaban de las mismas condiciones de desarrollo. La forma como se situaron (como marginadas sociales, aunque, a un tiempo, como privilegiadas por su condición de profesionistas), las llevó a resignificar su función social, hermanándolas con las obreras, las campesinas y las indígenas, de quienes hablaron en sus artículos: “Es difícil entender cómo es tan poco reconocido el trabajo de las mujeres que están detrás de una máquina de costura, de una empleada de secretaría [...] su trabajo es duro y aunque trabajan más que el hombre les pagan menos por su delito de ser mujer.”⁴¹

Fueron sensibles a las desigualdades de clase y eso las animó a generar una oposición pública explícita, destinada a cuestionar la desigualdad. Adicionalmente, proporcionaron una fuente de aprendizaje y de trabajo a jóvenes obreras, a través de la escuela “Mateana Murguía de Aveleyra”, instalada en la 5ª Calle del Reloj, número 3. La escuela entró en funciones desde mediados de 1907 (con un horario de 8 a 13 hrs. y de 15 a 18 hrs.). Ofrecía cursos a lo largo de tres años: ortografía, tipografía, corrección, formación de folletos, de periódicos y obras literarias; también se enseñaban rudimentos de periodismo a través del ejercicio de “reportar para una revista”. Las estudiantes de tiempo completo contarían, además, con un comedor de módico precio, donde colaborarían todas; con tiempo disponible para llevar a cabo “juegos de *sport*”. Tal fue su innovadora oferta formativa hasta abril de 1908, cuando la publicación dejó de circular. Este proyecto resume en forma clara lo que la revista y la asociación pretendieron: incidir en la realidad para transformarla con discursos y con acciones, gracias a un trabajo de equipo guiado por la vanguardia intelectual femenina del momento. Se trataba, quién lo duda, de un generoso actuar político, digno de agradecer a ciento diez años de distancia.

Fuentes de consulta

- ADLER de Lomnitz, L., *Redes sociales, cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana*, México, FLACSO, Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- DE BOLAÑOS, Torres L., “Realidades. Alocución pronunciada en la primera sesión de la naciente Sociedad Feminista”, en *La Mujer Mexicana*, tomo I, núm. 3, marzo, 1904.
- CORREA, D., *La mujer en el hogar*, México, Carranza y Comp., Impresores, 1906.
- GONZÁLEZ, C., “Feminismo”, en *La Patria*, 15 de agosto, 1905, p. 1.
- GONZÁLEZ y González, L., *La ronda de las generaciones. Los protagonistas de la Reforma y la Revolución Mexicana*, México, Secretaría de Educación Pública, 1984.

41 Revista *La Mujer Mexicana*, op. cit., 1906, p. 80.

- MADARIAGA, Orozco C. *et al.*, *Redes sociales, infancia, familia y comunidad*, Barranquilla, Universidad del Norte. 2014.
- MÉNDEZ de Cuenca, L., “La mujer mexicana y su evolución”, en *El Mundo Ilustrado*, 1° de enero, 1906.
- MÉNDEZ de Cuenca, L., “El decantado feminismo”, en *El Imparcial*, tomo xxiii, núm. 4,065, 17 de noviembre, 1907, pp. 10-11.
- MURGUÍA de Aveleyra, M., “La Sra. D. Laura Méndez de Cuenca”, en *La Mujer Mexicana*, febrero, 1905, p. 1.
- REVISTA de la velada que celebró la «Sociedad Protectora de la Mujer» la noche del 19 de febrero de 1905, *La Mujer Mexicana*, tomo II, número 3, marzo, 1905, p. 2.
- REVISTA *La Mujer Mexicana*. *Revista mensual consagrada a la evolución, progreso y perfeccionamiento de la mujer mexicana. Dirigida, redactada y sostenida sólo por Señoras y Señoritas*, 1904-1908.
- ROMERO, Chumacero Leticia, “Era fea y negra hasta sudar tinta. La función disuasiva de los chistes sobre literatas en el siglo XIX”, en Edelmira Ramírez Leyva y Ríos de la Torre Guadalupe (coords.), *Estudios culturales. Territorios encontrados*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2011, pp. 424-443.
- ROMERO, Chumacero Leticia, *Una historia de zozobra y desconcierto. La recepción de la escritura pública de mujeres en México, 1867-1910*, México, Gedisa, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2016.

Cómo ser mujer de poder en el espacio público y no morir en el intento. Los desafíos de la paridad en el Ejecutivo

Gloria Ramírez Hernández*

En el México Independiente y de principios del siglo xx, en los actos administrativos del Estado siempre participaron mujeres. Ellas han sido la mano de obra invisibilizada durante muchas décadas, pero es sabido que seguramente estaban en el espacio público, porque éste siempre ha requerido de su apoyo para múltiples tareas: secretarías, oficinistas de archivo, para servir el café, ayudar en tareas operativas, en la limpieza, mantenimiento, como mensajeras y, desde luego, tareas de servicio y sin cargos de poder. En esta época, ni siquiera se les reconocía como servidoras públicas; su participación fue por mucho tiempo invisible, marginal y desvalorizada.

Como menciona Sánchez, citando a un autor de los años sesenta,

...[E]l acto administrativo existe desde los albores de la humanidad, pues la administración no es sino una manifestación de la condición gregaria del hombre. Siempre y dondequiera que los hombres unen sus esfuerzos para lograr un propósito, se encuentra presente el acto administrativo, no importa cuáles elementales sean los componentes que lo integran. Todo núcleo social, cualquier que sea su tamaño, importancia o condición, requiere cierta dosis de administración para hacer posible su convivencia y funcionamiento y, por ende, alcanzar sus propósitos; de una buena o mala administración depende el desarrollo armónico y eficaz, o conflictivo y torpe del mismo.¹

Entonces, se podría suponer que en el origen y la evolución de la historia de la Administración Pública en México, siempre participaron mujeres, aunque no contaban con poder para la toma de decisiones, ni presencia política, menos algún reconocimiento; quedaban fuera de los procesos de deliberación y de participación de la vida pública.

En este sentido, se puede afirmar que la construcción de los cimientos y andamiaje de la Administración Pública de la nación mexicana se concibió desde su origen como un espacio androcéntrico y patriarcal, es decir, bajo una supremacía masculina que colocaba al hombre como elemento central y como única voz para la toma de decisiones, desde un espacio eminentemente excluyente para las mujeres.

A pesar de esta situación, hubo mujeres que destacaron en las esferas del poder; incluso tuvieron cargos elevados en la Administración Pública en los inicios del siglo xx y más específicamente a mediados del mismo. Como señala Patricia Galeana, en *Historia de las mujeres en México*, “Mujeres que trascendieron al ámbito político, en un tiempo en que estaban limitadas al espacio privado.” En este sentido, la autora señala que la historia

* Coordinadora de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos y Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

1 J. Sánchez, “Origen y desarrollo del estudio de la Administración Pública”, *Revista Convergencia*, vol. 16, núm. 49, Toluca, México, enero-abril, 2009. En línea: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352009000100003

de las mujeres se reivindica en el marco de una nueva veta historiográfica al considerarlas tanto objeto de estudio como sujetos sociales.²

Al respecto, la historiadora Ana Lau Jaiven señala que la historia de las mujeres comprende

Su preocupación por el rescate de individualidades y de procesos sociales como objeto de análisis sociohistórico... Debido a que el sujeto mujer había estado oculto, imperceptible, negado, no aparecía en los análisis historiográficos que se hacían hasta hace pocos años, y tampoco se mostraba gracias a que el término humanidad aparentaba incluir a las mujeres; así, los varones se mostraban como hacedores del mundo, de la política, la economía, el derecho y la vida social.³

Lau Jaiven cita incluso a Joan Scott cuando afirma que "...Puesto que, según las apariencias, la guerra, la diplomacia y la alta política no han tenido que ver explícitamente con estas relaciones, las de género, esta categoría continúa siendo irrelevante para el pensamiento de historiadores interesados en temas de política y poder".⁴

En México, a principios del siglo xx, destaca Hermila Galindo Acosta, quien se desempeñó como secretaria de Venustiano Carranza, entonces jefe de la nación, y se encargó de su correspondencia particular, como Presidente de la República, hasta su asesinato. Se dice que cuando "Carranza entra triunfante a la Ciudad de México, Hermila Galindo saludó al Primer Jefe de Estado Constitucionalista con un discurso elocuente que impactó a Carranza, quien la invitó a ser su secretaria particular".⁵ Hermila fue sin duda la primera mujer que alcanza un puesto de poder en la incipiente administración del Estado Constitucionalista, mujer de gran influencia, quien buscó con Carranza, sin éxito, el reconocimiento de la igualdad entre los sexos en los niveles políticos y educativos.

Rosa María Valles, académica y escritora, se ha convertido en la biógrafa más apasionada de la vida y obra de Hermila Galindo; de ella dice que

...se trasformó en propagandista del régimen constitucionalista, pronunció conferencias y discursos, organizó clubes revolucionarios, recorrió varias entidades del país... fundó y dirigió el 16 de septiembre de 1915 la revista mensual *Mujer Moderna*. El semanario ... que tuvo una orientación precisa desde su nacimiento. La lucha por la

2 Patricia Galena *et al.* (presentación), *Historia de las mujeres en México*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Secretaría de Educación Pública, 2015, p. 11.

3 Ana Lau Jaiven, "La historia de las mujeres. Una nueva corriente historiográfica", en *Ibidem*, pp. 21-22.

4 Joan Scott, "El género: una categoría útil para el análisis histórico", en J. Amelang y Mary Nash (eds.), *Historia y género. Las mujeres en la Europa moderna y contemporánea*, pp. 23-56 (citado en *Ibid.*).

5 Rosa María Valles Ruiz, "Hermila Galindo: ideas de vanguardia, acciones que abrieron brecha", en Patricia Galeana, *Mujeres y Constitución*, México, Biblioteca Constitucional, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Secretaría de Cultura, Gobierno del Estado de México, 2017, p. 58.

reivindicación de las mujeres de México y el mundo y la defensa apasionada del Constitucionalismo enarbolado por Venustiano Carranza.⁶

Hermila Galindo fue promotora del Constitucionalismo, incluso la consideran redactora de la *Doctrina Carranza*. Por su capacidad como oradora, fue comisionada para dar a conocer esta Doctrina en el exterior. Presentó a Carranza la propuesta de reconocer la ciudadanía de las mujeres en el Congreso Constituyente de México de 1917. En su carrera diplomática destacó su participación en la Conferencia de La Habana, Cuba, contra la intervención estadounidense en los asuntos internos de México. Valles subraya que: "... Carranza resolvió enviarla de gira a España, Centro y Sudamérica a impartir sus conferencias. El asesinato de Venustiano Carranza en 1920 minó radicalmente, aunque no acabó con la actividad política de Hermila. Un año antes había publicado su libro *La Doctrina Carranza y el acercamiento indolatino*."⁷

Otras obras de Hermila de esa etapa fueron *Pablo González: Un presidenciable, Consideraciones filosóficas, Carranza en su política internacional* y *El viacrucis de la legalidad*. La *Doctrina Carranza* se considera la base del Derecho Internacional moderno y cobró vigencia en las relaciones internacionales con la propuesta de México de la llamada *Doctrina Estrada*.⁸

Por lo anterior, algunas feministas señalan que fue Hermila Galindo la primera mujer diplomática del país, pero en este ámbito tampoco ha obtenido reconocimiento.

Cabe señalar que también es importante reivindicar a Hermila Galindo como la primera mujer que ejerció funciones de alto nivel en la Administración Pública en la época constitucionalista. Hoy en día se reconoce su papel en la historia de la lucha por los derechos de las mujeres, desde los espacios feministas, pero está ausente en la historia y evolución de la Administración Pública, y menos se enseña en las carreras de la materia, seguramente porque Hermila fue una trasgresora en ese medio, se atrevió a aspirar al poder, buscó ejercerlo, luchó por el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres y, sobre todo, se le excluye de este espacio público porque fue feminista.

Gricelda Sánchez señala que a principios de siglo xx "la mayoría de las mujeres no contaban como personas, no podían opinar, intervenir, ni decidir, sobre ningún otro asunto de la vida pública, ni de muchos en la vida privada. Todas eran consideradas menores de edad sin importar los años vividos... Los cambios llegarían lenta, muy lentamente",⁹ agrega, con algunas excepciones para cargos de poder, como la de la Maestra Sierra Casasús en los años cincuenta, quien fuera integrante del Consejo

6 Rosa María Valles Ruiz, "Hermila Galindo: ideas y acción de una feminista ilustrada", *Revista Ciencia Universitaria*, núm. 2, México, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 2011, p. 12.

7 Rosa María Valles Ruiz, "Entre palmas, rosas, diatribas y reprobación, la campaña de Hermila Galindo, primera candidata federal en 1917", en Patricia Galena *et al.*, *Mujeres protagonistas de nuestra historia*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Secretaría de Cultura, Ciudad de México, 2018, p. 211.

8 Rosa María Valles Ruiz, "Hermila Galindo. Ideas y acción de una feminista ilustrada", *op. cit.*, p. 11.

9 Gricelda Sánchez Carranza, "Evolución y retos del papel de la mujer en la Administración Pública", en Varias autoras, *La mujer en la Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP); 2014, p. 111.

fundador del Instituto de Administración Pública en 1956. Se podría decir que fue la primera mujer investigadora en esta disciplina, ocupando posteriormente cargos en la Administración Pública, lo que lleva a Gricelda Sánchez a señalar que: “No cabe duda que a través de su formación, conocimientos, guía, acompañamiento de hombres y mujeres relevantes de su época, la Mtra. Sierra rompió paradigmas y trascendió su contexto”.¹⁰

Por otra parte, la investigadora Gabriela Cano da a conocer la figura de Amalia González Caballero, mejor conocida por su nombre de casada, Amalia de Castillo Ledón, fue la mujer con mayor poder y visibilidad dentro de la élite política de mediados del siglo xx mexicano. Durante cuarenta años, entre 1929 y 1969, ocupó cargos públicos y diplomáticos y, al mismo tiempo, formó las alianzas y redes políticas que le permitieron adquirir espacios de influencia política y tener una interlocución sostenida con sucesivos presidentes de la República: Emilio Portes Gil, Lázaro Cárdenas, Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán, Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz y, ya de manera tangencial, con José López Portillo. “... Castillo Ledón sostuvo un tenso equilibrio entre la carrera diplomática que la llevó a ser embajadora en diversos países europeos y los cargos públicos dentro del país, el más relevante como subsecretaria de Cultura de la Secretaría de Educación Pública, durante el gobierno de Adolfo López Mateos.”¹¹

Para Cano, la diplomática, dramaturga, poeta y servidora pública, Amalia de Castillo Ledón constituye incluso en esta época, un “feminismo de estado” que comprende

diversas iniciativas que van desde el Servicio Femenino de Defensa Civil, cuyo propósito era movilizar a población femenil ante la emergencia de la Segunda Guerra Mundial y con ese fin convocó a las mujeres a capacitarse y desempeñar todo tipo de ocupaciones, tanto los empleos tradicionalmente femeninos (enfermería, cuidado de niños, y “cocina para la multitud”) como trabajos considerados específicos para hombres...(lo anterior)...“No se trataba de una propuesta aislada, sino era parte de una “política de estado” dirigida a lograr “la presencia de las mujer en todas las oficinas gubernamentales”, mediante acciones sistemáticas.¹²

Como diplomática, fue la primera mujer que participó en las Naciones Unidas representando a México, siendo integrante y fundadora de la Comisión Social y Jurídica de la Mujer (CSW) en la ONU y de la Comisión Interamericana de Mujeres (de la cual fue presidenta).

La aproximación a la etapa inicial de la carrera política de Amalia de Castillo Ledón, de 1929 a 1939, contribuye a comprender su intervención en apoyo al presidente Adolfo Ruiz Cortines y a la tardía reforma constitucional que estableció el sufragio femenino universal en 1953, su liderazgo al frente de la Alianza de Mujeres de México, así como sus sobresalientes contribuciones a la Organización de las Naciones Unidas, a la Decla-

10 *Ibidem*, p. 114.

11 Gabriela Cano, “El ‘feminismo de estado’ de Amalia de Castillo Ledón durante los gobiernos de Emilio Portes Gil y Lázaro Cárdenas”, *Revista de Relaciones, Estudios de historia y sociedad*, vol. 38 núm.149, México, Zamora, marzo, 2017, p. 67. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-39292017000100039#aff1

12 *Ibidem*, p. 41.

ración de los Derechos Humanos y al sistema internacional de la posguerra, aspectos de su biografía política todavía insuficientemente estudiados.¹³

Sin embargo, estas mujeres pioneras en alcanzar niveles de poder en la Administración Pública, por su convicción a la causa de las mujeres, resienten de una u otra forma un fuerte rechazo, hostigamiento, críticas; se puede afirmar que vivieron lo que hoy se reconoce como violencia política, la cual se analizará más adelante, incluso Hermila Galindo sufrió amenazas de muerte.

1. Una construcción patriarcal desde la teoría de la Administración Pública

Como se ha mencionado, la Administración Pública, en su calidad de disciplina, y acto ejecutivo de gobierno, nace, se concibe y se construye desde sus orígenes como un campo masculino, patriarcal y discriminatorio para las mujeres. El espacio público excluía a las mujeres, y en lo particular, los niveles jerárquicos de poder, pero también en su desarrollo teórico; ellas son simplemente inexistentes.

Sánchez González, retomando a Dimock y Guerrero, señala que

...La administración pública en México, tanto desde su etapa como nación independiente como en su devenir histórico —durante los siglos XIX, XX e inicios del XXI—, ha conformado un campo de estudio sistemático e incremental de conocimiento en torno a la actividad organizada del Estado, a partir de ocho tradiciones, las cuales representan campos de interés dentro de la disciplina. Entre ellas se encuentran: 1. estudios de la burocracia; 2. estudios de organización y reorganización administrativa; 3. estudios de la administración estatal; 4. estudios de la administración municipal; 5. trabajos de administración financiera; 6. tratados teóricos y de temas relacionados con la ciencia de la administración pública; 7. estudios jurídicos con aportaciones al campo de estudio; 8. estudios de reforma administrativa.¹⁴

Entre los estudios teóricos de la Administración Pública, en el siglo XX, Sánchez destacó la obra de Lucio Mendieta y Núñez (1942) con el primer trabajo sociológico de Administración Pública. José Galván Escobedo, primer trabajo teórico de la administración general (1962). Miguel Duhalt Krauss, quien escribió *administración pública y el desarrollo en México* (1970). Álvaro Rodríguez Reyes, un texto sobre *La Administración pública del sector público* (1970). Omar Guerrero, con *Teoría administrativa de la ciencia política* (1976). José Castelazo editó sus *Apuntes sobre teoría de la administración pública* en 1977. Un ensayo de José Chanes Nieto: *La investigación sobre la administración mexicana* (1979). Omar Guerrero: *La Administración Pública del Estado capitalista* (1980); Ignacio Pichardo Pagaza con su *Introducción a la Administración Pública en México* (1980). En esta lista ninguna mujer aparece como autor teórico de la Administración Pública hasta los años ochenta.¹⁵ Carlos Gómez Díaz de León, en su estudio *De la Administración Pública tradicional a la Nueva Gestión Pública: evolución, conceptos y desafíos*, menciona una relación

13 *Ibidem*, pp. 66-67.

14 J. Sánchez, "Origen y desarrollo del estudio de la Administración Pública", *op. cit.*

15 *Ibid.*

de autores teóricos, ratificando esta situación:¹⁶ las mujeres no solamente están ausentes en cargos del poder político en la Administración Pública, tampoco son consideradas en su desarrollo teórico.

De hecho, a Lucio Mendieta y Núñez se debe la fundación de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales con la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. En toda su existencia de más de sesenta años, la hoy Facultad, sólo ha tenido dos mujeres directoras. En los años setenta, Alaíde Foppa crea una asignatura de Sociología de género, para estudiar la condición de la mujer; la impartió a finales los años setenta. Con el apoyo de la profesora Delia Selene de Dios se imparte hasta la actualidad. Esta asignatura solamente se impartía en la carrera de Sociología de manera optativa hasta la reforma curricular de 2016.

También fue relevante en el siglo xx la formación del Instituto de Administración Pública (IAP) que con el tiempo adquiere el nombre de Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), con la divulgación de la *Revista de Administración Pública* (RAP). En este marco, Gricelda Sánchez Carranza realiza una investigación, pionera en el tema, que publica el Instituto Nacional de Administración Pública en 2014, dentro de la obra colectiva integrada por mujeres asociadas del INAP y denominada: *La mujer en la Administración Pública*. En ella da a conocer que hasta finales de los años cincuenta aparecen algunos artículos en la *Revista de Administración Pública*, colección a cargo del propio Instituto Nacional de Administración Pública, firmados por mujeres: tres entre 1956 y 1959; dos en 1964; uno en 1970, y nos recuerda que hasta esta época sólo una mujer formaba parte del Consejo del INAP.¹⁷

Es precisamente este escenario de invisibilidad de las mujeres, de acceso lento y paulatino de personal femenino en puestos administrativos, en el que se desarrolla la Administración Pública mexicana hasta los años setenta.

El espacio público se abre paulatinamente a las mujeres a partir de la década de los años setenta,

...cuando la participación femenina en el sector público comienza a ser más significativa: de acuerdo a los datos del *IX Censo General de Población y Vivienda, 1970*, del total de la PEA femenina del país, 13.2% estaba ocupada dentro del gobierno...Para 1980, de acuerdo al Censo de este año, dicho porcentaje se elevó a 19.6%, del cual eran secretarías, maestras, enfermeras, etcétera, y únicamente entre 5% y 10% eran mujeres en la toma de decisiones.¹⁸

16 Carlos Gómez Díaz de León, "De la Administración Pública tradicional a la Nueva Gestión Pública: evolución, conceptos y desafíos", McGraw-Hill, pp. 7-14. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/313794315_De_la_Administracion_Publica_Tradicional_a_la_Nueva_Gestion_Publica_Evolucion_conceptos_y_desafios

17 Gricelda Sánchez Carranza, *op. cit.*, pp. 117-119.

18 Lourdes Arizpe y Margarita Velázquez, "La participación de las mujeres en el sector público", en Patricia Galeana (coordinadora), *La mujer de México en la transición*, México, UNAM, Federación Mexicana de Universitarias, 1994, p. 7.

Por otra parte, hasta 1974 se reforma el artículo 4° de la Constitución, estableciendo que el hombre y la mujer son iguales ante la Ley; es decir, la igualdad jurídica reconoce que todas las personas, independientemente de su sexo, tienen los mismos derechos. En esa década de los años setenta se reconocen y publican de manera sistemática estadísticas más completas en la Administración del país.

El acceso de las mujeres a puestos altos de poder fue más lento e invisibilizado hasta los años setenta, época en que éstas aparecen en las estadísticas desagregadas por sexo, con más detalle, en relación a las funciones que realizan, incluso en las estadísticas relativas al empleo, las cuales son resultado de una larga tradición de encuestas en hogares que dio inicio en 1972 con el levantamiento de la *Encuesta Nacional de Hogares* (ENH) continuando en 1973; durante 1973 y 1974 la *Encuesta Continua de Mano de Obra* (ECMO); de 1974 a 1984, la *Encuesta Continua sobre Ocupación* (ECSO); de 1983 a 2004 la *Encuesta Nacional de Empleo Urbano* (ENEU) y de 1991 a 2004 la *Encuesta Nacional de Empleo* (ENE).

En este marco, la historia de la participación de la mujer en el espacio público se inscribe en la historia de la lucha por sus derechos. Una historia reciente, que visibiliza y reconoce paulatinamente los derechos de la mujer hasta el siglo xx, producto de una resistencia contra el sistema hetero-patriarcal que ha discriminado a la mujer a través de diferentes argumentos y concepciones culturales y sociales, e incluso la sigue discriminando en el espacio público, como es el de la producción o de la Administración Pública.

En 1996 surgió el primer programa gubernamental para la mujer con el componente de igualdad como eje rector de su intervención: el Programa Nacional de la Mujer Alianza para la Igualdad, con el propósito de lograr que la mujer participara plenamente en igualdad de condiciones con el hombre, y en forma efectiva en la vida económica, social, política y cultural.¹⁹ Griselda Álvarez será la primera gobernadora del país hasta finales de los años setenta (1979-1985). Hasta hoy sólo siete mujeres han sido gobernadoras. Actualmente Sonora está gobernada por una mujer, Claudia Pavlovich.

En cuanto a los trabajos de investigación en la materia, María del Carmen Pardo López²⁰ desde la década de los ochenta, entre otros temas, escribe sobre la descentralización de la administración. Para los años noventa profundiza en la modernización admi-

19 María del Carmen Pardo. “México: ¿políticas públicas incluyentes?”, en Fernando Pérez Correa y Gloria Luz Alejandre Ramírez, *Revista de Administración Pública*, volumen LII, núm. 142, *Administración Pública: Mujer y Trabajo, avance hacia la consolidación de la igualdad de género. Una aspiración y un compromiso*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), enero-abril, 2017, pp. 47-59. Disponible en <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap142.pdf> Véase también Ana María Tepichín, “Política pública, mujeres y género”, en Ana María Tepichín, Karine Tinat y Luz Elena Gutiérrez de Velasco (coords.), *Relaciones de género*, Colección “Los Grandes Problemas de México”, México, El Colegio de México, pp. 23-58.

20 María del Carmen Pardo López es doctora en Historia por la Universidad Iberoamericana con estudios de doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de París II. Profesora e Investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y El Colegio de México (COLMEX). Sus temas de investigación son respecto a la Administración Pública, procesos de modernización administrativa, descentralización, servicio de carrera, gobierno local, transparencia y rendición de cuentas.

nistrativa en México, así como en el análisis del desarrollo de la Administración Pública como una disciplina. En este marco, destaca su trabajo de investigación sobre la participación de la mujer en la gestión municipal.²¹

A finales del siglo pasado e inicios de este siglo XXI surge la participación de varias mujeres investigadoras en la materia, con investigaciones publicadas en la *Revista del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)*. La Dra. Pardo López, por su parte, puntualiza en sus estudios de Administración Pública mexicana, el contexto histórico, modernización y retos de esta disciplina, a la par que analiza los cambios en el sistema político del país. Entre sus más recientes publicaciones se encuentran: “Administración pública mexicana del siglo XX”,²² donde estudia la evolución de esta disciplina como desarrollo de la modernización de la sociedad y del sistema político del país. Mientras que en el libro *Una mirada de conjunto de la administración pública en México: antología*,²³ realiza una compilación de los cambios significativos que ha experimentado la Administración Pública nacional. Finalmente, en su trabajo “Una introducción a la Administración Pública, México”,²⁴ la investigadora sintetiza los avances cognoscitivos, vacíos teóricos y retos futuros de este complejo campo de estudio.²⁵

En el campo de los derechos político-electorales de las mujeres, a partir del reconocimiento al voto de la mujer en 1953 se presenta un incremento en su participación política, hasta lograr en la actualidad avances sustantivos en este ámbito, con el reconocimiento de la paridad en cuanto a su acceso a puestos de elección popular, como se ha constatado en las últimas elecciones.²⁶

Sin embargo, aún existe una subrepresentación de la mujer y dificultades para acceder al poder en el espacio público, a pesar de que sus derechos políticos están reconocidos para:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas.
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.

21 María del Carmen Pardo López, “La participación de la mujer en la gestión municipal”, en Dalia Barrera Bassols y Alejandra Massolo (coords.), *Mujeres que gobiernan municipios*, México, El Colegio de México, 1998.

22 María del Carmen Pardo López, *Administración pública mexicana del siglo XX*, México, Siglo XXI, 2010.

23 María del Carmen Pardo López, *Una mirada de conjunto de la Administración Pública en México: antología*, México, El Colegio de México, 2014.

24 María del Carmen Pardo López, *Una introducción a la Administración Pública*, México, El Colegio de México, 2016.

25 Mauricio I. Dussauge Laguna, *Gestión y política pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2016. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/133/13349779009.pdf>

26 La paridad es un Derecho constitucional, reconocido en el artículo 41 de la CPEUM, 2014.

c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.²⁷

Cabe señalar que en 1981 México ratifica la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y adquiere la obligación de tomar todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales (Artículo 8º, CEDAW).

Es decir, en el plan normativo existen avances, pero en la realidad la participación de las mujeres en el ámbito público, su incremento en el ámbito productivo y en la población activa, es lento. En el año 2016 presenta una importante brecha en la participación laboral entre hombres y mujeres. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “la distribución por sexo de la población de 15 años en este año muestra que 42.6 millones son hombres, de los cuales ocho de cada 10 son económicamente activos, y 47.1 millones son mujeres, de las cuales, cuatro de cada 10 son económicamente activas”.²⁸ Esta brecha se refleja en desigualdades de acceso a salarios similares y oportunidades de promoción a puestos de decisión. Las mujeres continúan en trabajos poco calificados y en cargos operativos. El Instituto Nacional de las Mujeres y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos han realizado en este siglo estudios sobre la situación de las mujeres en la Administración Pública, que como dice Gloria Luz Alejandre, “dan cuenta de las desventajas que tienen las mujeres frente a los hombres en materia de salarios, así como de ocupación de cargos dentro de la Administración Pública”.²⁹

El INEGI subraya que,

en 2016, existía un total de 4.2 millones de servidores públicos que trabajaban en las diferentes instituciones de las administraciones públicas de México, lo que representó una tasa nacional de 344 servidores públicos por cada diez mil habitantes. El 39% laboraba en el ámbito federal y el 61% en las administraciones estatales, si bien se encontró una proporción similar de hombres y mujeres laborando en la administración pública federal y en las entidades federativas, en todos los ámbitos de gobierno persiste

27 Artículo 7º de la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW, por sus siglas en inglés).

28 Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI)-Instituto Nacional de la Mujeres (INMUJERES), *Mujeres y hombres en México 2016*, México, INEGI, c2016. Disponible en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825084097.pdf

29 Gloria Luz Alejandre Ramírez, “Género y buen gobierno. Claves de una Administración Pública comprometida con la participación integral de las mujeres en ejercicio del servicio público”, en revista *Buen Gobierno*, núm. 24, México, enero-junio, 2018, pp. 86-106. Disponible en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/uploads/2018/06/BG_24_4.pdf

Véase también INEGI, Comunicado de prensa, núm. 274/18 de junio de 2018, página 1/20, “Estadísticas de propósito del día de la Administración Pública”, 23 de junio 2018. Disponible en http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/publica2018_Nal.pdf

la inequidad salarial por sexo, ya que la proporción de mujeres que recibía más de 20 mil pesos mensuales era menor que la de hombres³⁰.

Además, en el INEGI se considera que

Las entidades con mayores diferencias en este rango de ingreso fueron Guanajuato, San Luis Potosí, Estado de México y Sonora, con una brecha de más de siete puntos porcentuales. Las excepciones fueron la Ciudad de México, Yucatán, Tabasco, Aguascalientes y Baja California Sur... Asimismo, se encontró que en 13 entidades la proporción de mujeres que ganaban menos de 10 mil pesos mensuales fue mayor que la proporción de hombres en el mismo rango de ingresos. En Colima y Nuevo León esta diferencia alcanzó más de diez puntos porcentuales.³¹

Esta diferencia en razón del sexo entre hombres y mujeres se denomina brecha de género, la cual se reproduce en diferentes aspectos, salarial, digital, en el acceso a mejores condiciones de trabajo, en vinculación con posibilidades de ascenso o promoción en la trayectoria profesional, en general, en el ejercicio de un cargo e incluso en la jubilación.

2. La emergencia de la mujer como sujeto de poder y como objeto de estudio en la Administración Pública

Se puede afirmar que la mujer en la Administración pública como objeto de estudio es reciente; y como sujeto participante con aportes teóricos en la materia es casi inexistente, hasta finales del siglo xx. Con algunas excepciones, como los trabajos de María del Carmen Pardo desde los años ochenta.

En este marco, destaca la publicación del INAP en 2014 sobre *La mujer en la Administración Pública*, donde participan un grupo de mujeres asociadas del INAP³² y el Número 142 de la *Revista de Administración Pública* que apareció en 2017, coordinada por el Dr. Fernando Pérez Correa y la Dra. Gloria Luz Alejandre,³³ con el título: “Administración Pública, mujer y trabajo, avance hacia la consolidación de la igualdad de género, una aspiración y un compromiso”.

Cabe destacar a la profesora Elena Jeannetti Dávila³⁴ como una mujer vinculada a la docencia y al trabajo en el sector público, formadora de muchas generaciones de la carrera

30 Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI)-Instituto Nacional de la Mujeres (INMUJERES), *Mujeres y hombres en México 2016*, México, INEGI, c2016, *op. cit.*

31 *Ibid.*

32 Varias autoras. *La mujer en la Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), 2014, *op. cit.*

33 Fernando Pérez Correa y Gloria Luz Alejandre Ramírez, *Revista de Administración Pública*, volumen LII, núm. 142, “*Administración Pública: Mujer y Trabajo, avance hacia la consolidación de la igualdad de género. Una aspiración y un compromiso*”, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), enero-abril, 2017. Disponible en <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap142.pdf>

34 Licenciada en Ciencias Sociales y Relaciones Internacionales, Doctora en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México, especializada en administración pública por la Universidad de París. Ha sido profesora e investigadora en el Instituto Nacional de Pedagogía,

de Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. La doctora Jeannetti se ha enfocado en líneas de investigación como: factores estratégicos para la seguridad nacional en México; gobernabilidad; transparencia y derecho a la información; modernización administrativa, así como a la mujer en la nueva política del país, desarrollando algunos trabajos en este rubro.

3. El acceso de la mujer a cargos públicos, un derecho político sin mecanismos de exigibilidad

En la actualidad, el espacio público no sólo se limita al gobierno ni a la representación política, sino que abarca el aparato administrativo. Por lo tanto, una presencia equitativa de la mujer en el espacio público no se debe reflejar únicamente en los cargos políticos, también debe manifestarse en la burocracia.³⁵

Debido a que la Administración Pública es el espacio en el que se desarrollan actividades de interés colectivo, implica la necesidad de que se establezcan libertades a la participación y acceso de todos (y todas).³⁶ Sin embargo, la mujer ha sido relegada del espacio público, como han dado cuenta Pérez Correa y Alejandro Ramírez en los trabajos publicados en las revistas del INAP en 2017 y otras publicaciones que muestran, como dice Gloria Luz Alejandre, “los detalles de una realidad invisibilizada”.³⁷ De igual forma esta autora da cuenta de las acciones realizadas por el Estado mexicano en esta materia desde 2006, a partir de la *Ley general para la igualdad entre hombres y mujeres* y en 2007, cuando se aprueba la *Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia*.³⁸

Por ello es necesario revisar el principio de igualdad con sus dos dimensiones:

- Igualdad *de jure* (o igualdad de derecho) que se asienta en los instrumentos normativos; representa un paso inicial, pero ha de cumplirse en los hechos.
- Igualdad sustantiva, es decir, la igualdad de hecho, la cual se aspira obtener con la estrategia de transversalización de la perspectiva de equidad de género.

Son estas dos dimensiones *de jure* y *de facto* que concretan la igualdad sustantiva, la igualdad de resultados.

directora de Incorporación y Revalidación del Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM. Actualmente continúa como profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM a sus más de noventa y cinco años de edad.

35 Adriana Camacho Pimienta, “La Administración Pública y la mujer en México”, en varias autoras, *La mujer en la Administración Pública*, *op. cit.*, p. 35. Disponible en <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/mujerap.pdf>

36 *Ibidem*, p. 43.

37 Gloria Luz Alejandre Ramírez, “Género y buen gobierno. Claves de una Administración Pública comprometida con la participación integral de las mujeres en ejercicio del servicio público”, *op. cit.*, p. 91. Disponible en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/uploads/2018/06/BG_24_4.pdf

38 *Ibidem*, p. 89.

La igualdad de género también implica que todas las mujeres y hombres tengan las mismas condiciones y oportunidades para ejercer plenamente sus derechos humanos, sin importar su sexo ni identidad de género. Asimismo, significa que deben de considerarse comportamientos, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres e impulsar la capacidad de quienes tienen un acceso limitado.

La *Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer* (CEDAW, por sus siglas en inglés), también considerada como la Carta Magna de los derechos de la mujer, establece el cumplimiento de alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, indicando que los Estados Parte deben incorporar la perspectiva de género en sus instituciones, políticas y acciones, con el fin de garantizar la igualdad de trato, así como de promover la igualdad sustantiva.

Sin embargo, hoy en día la violencia en sus diversas formas atenta a la igualdad y la no discriminación; en particular, en el ámbito de la Administración Pública se presentan diversos tipos de violencia como el hostigamiento o acoso laboral y la violencia política, aunque esta última casi no se reconoce en el ámbito público y poco se denuncia, de manera contraria a lo que pasa en el ámbito electoral, en donde se han establecido normas, procedimientos, protocolos y en la actualidad existe una jurisprudencia avanzada en la materia.

4. La violencia de género, el hostigamiento sexual y acoso sexual, obstáculos a la igualdad

El hostigamiento sexual y el acoso sexual, de acuerdo con el artículo 13 de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (LGAMVLV), se definen como:

El hostigamiento sexual es el ejercicio del poder, en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en los ámbitos laboral y/o escolar. Se expresa en conductas verbales, físicas o ambas, relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva.

El acoso sexual es una forma de violencia en la que si bien no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo de poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos.³⁹

Para diferenciar estas expresiones de violencia, cabe mencionar que “...en el hostigamiento sexual, el hostigador está en una posición de supra subordinación respecto de la víctima, es decir, verticalmente; en el acoso sexual esta relación se presenta horizontalmente. Cuando se hace mención de manera indistinta al hostigamiento o el acoso sexual, significa que lo referido puede corresponder a ambos fenómenos.”⁴⁰

La problemática de la violencia de género continúa presente en muchas situaciones de la vida cotidiana, como en el ámbito de la Administración Pública. El hostigamiento sexual y

39 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (LGAMVLV), 2018. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_130418.pdf (consulta: 17 de agosto, 2018).

40 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Hostigamiento sexual y acoso sexual*, México, 2017, p. 5. Disponible en <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Hostigamiento-Acoso-Sexual.pdf> (consulta: 17 de agosto, 2018).

el acoso sexual son conductas sancionadas por la *Ley Federal del Trabajo*, la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas del Servicio Público* y por el *Código Penal Federal*.

En el año 2017, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos publicó el documento “Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual”, el cual busca divulgar la concepción de las expresiones violencia, violencia de género, violencia sexual, hostigamiento sexual y acoso sexual, a fin de comprender cuándo se presenta una u otra. De igual forma, define este tipo de violencias; quiénes son las personas que participan en este tipo de situaciones; cómo afecta; los derechos que se violentan, así como las evidencias que se pueden presentar en este tipo de casos y las instituciones que pueden apoyar a la víctima.⁴¹

5. Violencia política en la Administración Pública

La violencia política, conforme a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida como “Convención Belém do Pará”, ratificada por México en 1998, indica que “debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.”⁴² En esta vertiente se reconoce el fenómeno de la violencia, después de haber sido ignorado por tantos años e insta a los Estados Parte a eliminarla, para que se reconozca el derecho humano a vivir sin violencia.

En México su definición se ha especificado en el “Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género”, en el cual se define a la violencia política en los siguientes términos:

La violencia política contra las mujeres comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer (en razón de género), tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo... La violencia política contra las mujeres puede incluir, entre otras, violencia física, psicológica, simbólica, sexual, patrimonial, económica o feminicida.⁴³

Respecto a la atención de la violencia política en México, en la Jurisprudencia 21/2018, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictaminó que para acreditar la existencia de violencia política de género dentro de un debate político, quien juzga debe analizar si en el acto u omisión concurren los siguientes elementos:

41 *Ibidem*, p. 5.

42 Organización de los Estados Americanos, (1995), *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem Do Para)*. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/convencion_belem_do_para.pdf (consulta: 15 de agosto, 2018).

43 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género*, 2017. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/275255/Protocolo_para_la_Atencio_n_de_la_Violencia_Politica_23NOV17.pdf (consulta: 5 de agosto, 2018).

1. Sucede en el marco del ejercicio de derechos político-electorales, o bien en el ejercicio de un cargo público.
2. Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas.
3. Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico.
4. Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.
5. Se basa en elementos de género, es decir:
 - i. se dirige a una mujer por ser mujer.
 - ii. tiene un impacto diferenciado en las mujeres.
 - iii. afecta desproporcionadamente a las mujeres. En ese sentido, las expresiones que se den en el contexto de un debate político en el marco de un proceso electoral, que reúnan todos los elementos anteriores, constituyen violencia política contra las mujeres por razones de género.⁴⁴

Otros autores, al hablar de la violencia política en la Administración Pública, la denominan *violencia burocrática*. Este concepto puntualiza que no contempla todo tipo de violencia ejecutada por la administración, sino el empleo de resortes burocráticos que enmarañan, desactivan y a la postre desincentivan toda forma de protesta, incluyendo la política. También indica que se explora la *burorepresión*, en tanto que una estrategia activa que se sirve de los mecanismos burocráticos para limitar el uso del espacio público.⁴⁵

Otro de los problemas que se derivan de la violencia política en la Administración Pública en un sistema democrático, de acuerdo con Diana Scialpi,

...es el hecho de ser perpetrada por las personas que conllevan la responsabilidad social y legal de cuidar a los ciudadanos, de mantener el orden en su mundo, de preservar la estabilidad y predictibilidad de sus vidas (el Estado a través de sus agentes); la violencia tiene un efecto (doblemente) devastador y de largo alcance. La calidad siniestra y el efecto traumático devastador de la violencia familiar y política son generados por la transformación del victimario de protector en violento.⁴⁶

En esta vertiente, Scialpi refiere que tras una investigación en la cual estudió el territorio de la Administración Pública, entendido como ámbito laboral, desde la perspectiva del análisis de las conductas violentas, le permitió verificar la existencia de diversas modalidades de conductas violentas, a las que genéricamente denomina *violencia político burocrática*.

Finalmente, define a la violencia político-burocrática

44 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia 21/2018, Delfina Gómez Álvarez vs. Tribunal Electoral del Estado de México, 2018. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=21/2018&tpoBusqueda=S&sWord> (consulta: 16 de agosto, 2018).

45 Edgar Straehle, "En torno a la violencia burocrática. Observaciones acerca de uno de los rostros de la violencia contemporánea", Universidad de Barcelona, 2014. Disponible en <http://revistes.ub.edu/index.php/ACS/article/viewFile/12292/15046> (consulta: 15 de agosto, 2018).

46 Diana Scialpi, "Violencias en la administración pública: casos y miradas para pensar la administración pública nacional como ámbito laboral", 2001. Disponible en <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6419/5004> (consulta: 14 de agosto, 2018).

como una variante de la violencia política, perpetrada por funcionarios políticos de la administración pública y por agentes de alto rango (personal jerárquico y/o con funciones ejecutivas) que tienen la responsabilidad social, legal y (en este caso) administrativa de cuidar a los trabajadores del Estado y de cumplir y hacer cumplir las normas administrativas vigentes. Es fortalecida y perpetuada, además, con el apoyo de no-decisores que convalidan dichas prácticas.⁴⁷

Ante esta situación, es urgente abordar el tema, analizarlo e identificar los tipos y modalidades de violencia que padecen las personas que laboran en la Administración Pública, puesto que el umbral entre un acoso, hostigamiento y violencia política, puede ser muy ambiguo. Por ello, a continuación se presentan una serie de procedimientos jurisdiccionales y no jurisdiccionales para atender esta problemática, que puede impedir el acceso a un cargo; o lo que es más común, el debido ejercicio del mismo. Por tanto, puede afectar a la persona, a la comunidad que lo vive y desde luego a la ciudadanía en su conjunto.

i. Iniciativas en el Senado para regular la violencia política contra las mujeres

Desde 2012 se han presentado en el Congreso de la Unión al menos 13 iniciativas, con el fin de regular en distintos ordenamientos la violencia política contra las mujeres en razón de género.⁴⁸ Las iniciativas conllevan modificaciones en *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales*, la *Ley General de Partidos Políticos*, la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (LGMIME) y la *Ley General en Materia de Delitos Electorales* (LGMDE).

Las entidades federativas que han legislado en su normatividad la violencia política contra las mujeres son 29, los estados que faltan por establecerla son Guerrero, Hidalgo y Puebla. De las 29 entidades, cinco refieren la violencia política contra la mujer en la Constitución local, como es el caso de Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Colima y Sonora. Son 26 entidades que la contemplan en la *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* local; mientras que 19 en la *Ley Electoral* local y tres en el *Código Penal*, las cuales son Estado de México, Guanajuato y Oaxaca.⁴⁹

Cabe señalar que aún no se ha tipificado este delito a nivel federal, lo cual ocasionó que la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM presentara esta información ante el Comité CEDAW en las Naciones Unidas en julio 2018, logrando que dicho Comité extendiera la siguiente recomendación al Estado Mexicano:⁵⁰

⁴⁷ *Ibidem*, p. 159.

⁴⁸ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género*, 2017. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/275255/Protocolo_para_la_Atencio_n_de_la_Violencia_Politica_23NOV17.pdf (consulta: 15 de agosto, 2018).

⁴⁹ Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México, “Violencia Política contra las mujeres en las legislaciones estatales”, 2018. Disponible en <http://observatorio.inmujeres.gob.mx/violencia-politica/> (consulta: 14 de agosto, 2018).

⁵⁰ CEDAW /C/MEX/CO/9. Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México* agosto, 2018. Cabe señalar que el 13/04/2020 apareció en el DOF el “DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida

34. el Comité reitera su recomendación al Estado Parte que utilizar plenamente la recomendación general N° 23 (1997) sobre las mujeres en política y vida pública, para acelerar la participación plena e igualitaria de las mujeres en el ejecutivo y el Poder judicial, especialmente a nivel local. Exhorta al Estado Parte a:

a) Establecer metas concretas y plazos para fortalecer la participación igualitaria de las mujeres en la vida política y pública en todos los niveles y crear las condiciones necesarias para el logro de tales objetivos.

b) Adoptar medidas *de jure* y *de facto* para las prácticas discriminatorias dentro de partidos políticos, que disuadir a las mujeres, incluidas a las mujeres indígenas y afroamericanas, de postularse para la elección federal, estatal o municipales.

c) En consonancia con la Recomendación General 35 sobre violencia de género contra las mujeres, actualización de la Recomendación General 19, tomar medidas para armonizar la legislación del Estado para reconocer la violencia política contra las mujeres como un delito, estableciendo claras responsabilidades de las autoridades federales, estatales y municipales en cuanto a su prevención, atención, procesamiento y sanción.

ii. Denuncias por violencia política de género

Cabe mencionar que de acuerdo con datos de la FEPADE, entre 2012 y 2016 se han detectado 156 casos de violencia política contra las mujeres. De los casos de denuncias por violencia política de género, el mayor número de denuncias que se presenta es en el ejercicio de las funciones de cargos públicos a los que fueron electas las mujeres: 45 casos.⁵¹

II. LA VIOLENCIA POLÍTICA EN EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES EN ÁMBITO JUDICIAL.

CASO PARADIGMÁTICO:

Uno de los casos paradigmáticos en materia de violencia política es el de la magistrada del Tribunal Electoral de San Luis Potosí, quien ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación reclamó una serie de acciones llevadas a cabo por los integrantes del Pleno del Tribunal Local y el Secretario General, las cuales tuvieron por objeto impedir el ejercicio de sus funciones como integrante del órgano jurisdiccional, y generó un clima de violencia y hostigamiento laboral en su contra, lo cual impidió el debido ejercicio de su cargo.

La denuncia de la magistrada expuso algunas de las acciones que llevaron en su contra, como la falta o retraso de convocatoria a sesiones, el ocultamiento de información, amenazas, falta de entrega de prestaciones en comparación de sus compañeros, entre otras.

Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas”, para tipificar la violencia política contra las mujeres en razón de género. Véase: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020

51 Lorena Vázquez Correa, “Acciones en el Senado para combatir la violencia política contra las mujeres”, 2017. Disponible en <http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/viewFile/400/386> (consulta: 14 de agosto, 2018).

Tras la revisión del caso el TEPJF, mediante el expediente SUP-JDC-4370/2015, presentó su decisión, la cual indica:

- La relatoría precisada y los anteriores elementos de prueba generan convicción plena en este Tribunal, que la actora ha sido sometida a una serie de acciones y conductas por parte de los integrantes del Pleno y del Secretario General, *que tiene por objeto impedir el ejercicio de sus funciones como integrantes del órgano colegiado.*
- En el mismo sentido, a juicio de esta Sala Superior, tales conductas podrían constituir acciones que tiene un impacto laboral trascendente, *que generan un clima laboral adverso no sólo para la propia actora, sino incluso para el personal que labora con ella,* pues es evidente que tales acciones tienen por objeto disminuir, limitar o menoscabar, el ejercicio de la actividad laboral de la actora, con objeto de que ésta adopte una posición de mayor docilidad frente al resto de los integrantes del Pleno.
- Conforme a estas consideraciones en el caso, las diversas acciones que han sido desarrolladas por los integrantes del Pleno del Tribunal Local e incluso por funcionarios de inferior jerarquía que la actora, como es el Secretario General de Acuerdos del citado órgano jurisdiccional, se enmarcan dentro de una serie de *acciones que tienen por objeto generar un clima laboral adverso hacia la actora, con la finalidad, se infiere, de incidir en su comportamiento y en su trato hacia los demás magistrados.*
- Esto es así, ya que las conductas que han quedado probadas no pueden obedecer al trato ordinario que se presentan entre los integrantes de un órgano colegiado, incluso cuando en ciertas circunstancias el debate de las cuestiones jurídicas pueda ser intenso o apasionado; ya que en el caso se observa que *existe una marcada actitud concertada y continua de los integrantes del órgano colegiado hacia la actora, con la finalidad de incidir en su comportamiento y obstaculizar el debido desempeño del cargo.*
- Sobre todo, si se toma en cuenta que los actos que la actora reclama en el presente juicio ciudadano, se emitieron en contra de la única integrante mujer del órgano colegiado.
- Conforme a lo expuesto, a juicio de esta Sala Superior existe una situación de riesgo entre los integrantes del Pleno del Tribunal Local que ha tenido impacto en el funcionamiento del órgano colegiado, y ha generado una situación de violencia laboral hacia la actora, quien se ha visto impedida para ejercer sus funciones, e incluso ha sido objeto de conductas que tienen por objeto menoscabar sus derechos fundamentales.⁵²

Derivado de esta sentencia, se puede notar que las acciones en contra de la magistrada, además de impedir el pleno ejercicio de sus funciones, generó un clima laboral adverso no sólo para la propia actora, sino incluso para el personal que laboraba en el Tribunal. Esto hace evidente que tales acciones tenían por objeto disminuir, limitar o menoscabar, el ejercicio de la actividad laboral de la actora, con objeto de que adoptara una posición de

52 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, Expediente: SUP-JDC-4370/2015, 2015. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/JDC/SUP-JDC-04370-2015.htm> (consulta: 16 de agosto, 2018). El subrayado es mío.

mayor docilidad frente a los integrantes del Pleno. Esta sentencia parece cercana a lo que sucede en el ámbito de la Administración Pública, cuando la violencia en razón de género impide y obstaculiza el ejercicio pleno de las funciones administrativas de una persona, en este caso de mujeres.

Reflexiones finales

En este texto se ha tratado brevemente de recuperar, por una parte, la historia de las mujeres para hacerlas visibles en el origen y evolución de la Administración Pública, señalando a las pioneras; por otra parte, la importancia de contar con estadísticas que las visibilicen y a partir de las mismas identificar los obstáculos y brechas de género.

Hoy existen, como se ha señalado, mecanismos y normas nacionales e internacionales que promueven la igualdad y protegen a las mujeres de la violencia y discriminación. Sin embargo, la Ley no resuelve un problema que es estructural y que precisa de respuestas globales, considerando lo legal y lo cultural.

Asimismo, se ha citado un caso presentado ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, donde se plantean criterios importantes respecto a los obstáculos y la violencia contra una magistrada en el ejercicio de sus funciones.

Marie Helène Cacqué y Carole Bienweneren su obra, *El empoderamiento, una práctica emancipatoria*, escrita hacia 2013, señalan que

las experiencias y debates teóricos sobre el empoderamiento remiten a una gran diversidad de contextos y de respuestas. Así, para algunos es un proceso individual y colectivo a la vez que se vincula al poder. Este concepto que emerge desde iniciativas vinculadas al desarrollo económico de las mujeres, va a extenderse con el feminismo a otras dimensiones, como la política.

Actualmente ser mujer de poder en la Administración Pública comprende diversos elementos que exigen una responsabilidad del Estado a través de normas, mecanismos y políticas públicas, pero también de herramientas y la posibilidad de acudir a los tribunales para denunciar lo que se debe ubicar como un delito: la violencia política. Desde luego exige, también, una toma de conciencia que llama a desnaturalizar la violencia y el esquema hetero-patriarcal de nuestras instituciones.

Ante la invisibilidad, la marginación de la mujer en la Administración Pública y la violencia política, el empoderamiento puede ser un camino de las mujeres para no morir en el intento, si parte de una toma de conciencia, donde lo personal es político como lo reivindicó el feminismo de los años setenta y se realiza un proceso de autoafirmación y de conciencia de género.

El empoderamiento significa también resistencia, capacidad, oportunidad, por eso es también un ejercicio de autoconciencia y de transformación. Sin embargo, requiere de recursos, bienes y herramientas para tomar decisiones.

Como se ha abordado en este breve artículo, Griselda Álvarez fue la primera gobernadora del país en 1979. Ella vivió en carne propia la violencia política y pudo ejercer su

función desde el más alto rango de la Administración Pública del estado de Colima, con dignidad y eficiencia; fue siempre consciente de que la violencia la rondaba sólo por ser mujer. “Quedé sola... sola pero no desconcertada. Desde tiempo atrás esperaba esto. Había osado entrar y pisar su terreno, estaba en su nivel, en su categoría ejecutiva: una mujer por primera vez. A ellos, digan lo que dijeren, les costaba trabajo el reconocimiento.”⁵³

Luis Salmerón recuerda que el 1º de noviembre de 1979 la ciudad de Colima despertaba a una nueva etapa en la vida política del país. Ese día, “la estatua del cacique Colimán (héroe indígena que resistió hasta la muerte a los conquistadores españoles) amaneció con un mandil blanco en clara muestra de repudio por parte de un sector de la sociedad que se negaba a aceptar que una mujer tomara posesión como la primera mujer gobernadora en el país”.⁵⁴

Patricia Galeana señala que Griselda Álvarez se reconocía siempre feminista. “¿Cómo surgió en ella ese compromiso con las mujeres? Tal vez desde que su padre añoró tener un varón en vez de dos hijas, o cuando el cura le prohibió pisar el presbiterio por ser mujer. Ya en su vida adulta sufrió la discriminación ‘propia’ de su género”, subraya la Dra. Galeana. “...Por ello, con la inteligencia y el temple que le caracterizaron, luchó por erradicar los atavismos patriarcales en todos los ámbitos”.⁵⁵

Aunque fue el siglo pasado cuando se eligió a la primera mujer que gobernaría una entidad, y hubo renuncia al respecto, esta situación ha persistido al pasar de los años. En 2015, Claudia Artemiza Pavlovich Arellano fue electa para estar al frente del gobierno del Estado de Sonora. En ese momento era la única gobernadora del país y la séptima mujer en ocupar este cargo; sin embargo, durante el proceso electoral siendo ella candidata, se suscitaron diversos actos de violencia en razón de género: en abril de 2015 fueron colgadas varias mantas en puentes peatonales en el Boulevard Luis Encinas, una de las avenidas principales de Hermosillo, Sonora, con frases como: “*Las mujeres como las escopetas: cargadas y en el rincón*”. La manta estaba acompañada de una imagen con la silueta de una mujer embarazada. Otra ubicada más adelante incluía la expresión: “la panocha en las coyotas, ¡no en palacio!”⁵⁶

Este hecho fue criticado y considerado como un acto de discriminación contra las mujeres que participaban en aquel proceso electoral, como era el caso de Claudia Pavlovich, quien posteriormente declaró:

53 Griselda Álvarez, *Cuesta arriba. Memorias de la primera gobernadora*, México, FCE/Secretaría de Educación de Colima, 2014. Citada por Patricia Galeana, “La primera gobernadora”, en Patricia Galeana (compiladora), *Mujeres protagonistas de nuestra historia*. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México/Secretaría de Cultura, 2018, pp. 249-267.

54 Luis A. Salmerón, “Griselda Álvarez, la primera gobernadora en México”. Disponible en <https://relatosehistorias.mx/nuestras-historias/toma-posesion-la-primera-gobernadora-en-Mexico> (consulta: 10 de junio, 2018). Las cursivas son mías.

55 Patricia Galeana, “La primera gobernadora”, en Patricia Galeana (compiladora), *Mujeres protagonistas de nuestra historia*, op. cit., p. 250.

56 Daniel Sánchez Dórame, “En Sonora, comparan a mujeres con escopetas: ‘cargadas y en el rincón’”, *Excelsior*, 2015. Disponible en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/04/30/1021739#imagen-2>. La *panocha* es un pan típico de Sonora.

Yo fui una de aquellas que vivió esa violencia política que daña profundamente a nuestra familia, a nuestras hijas, y que finalmente no te dejan nada, yo creo que las bajezas y todo aquello que se ve en las campañas políticas donde lo único que te critican es que si eres gorda, que si eres flaca, que si tienes el cabello negro, que si te despides de una manera, yo creo que eso no es lo importante, lo importante es el trabajo que realiza uno a favor de la gente, lo que uno tiene dentro, las ideas, los pensamientos, los proyectos, y eso daña profundamente a la política en todos los sentidos.⁵⁷

En resumen, ayer y hoy en día, aspirar a un cargo de elección popular como al ejercicio de un cargo público de poder, implica para todas las mujeres ser objeto de violencia política. En el ámbito electoral, a partir de 2014 la paridad ha sido acompañada de una serie de medidas de protección, aún insuficientes y casi inexistentes en el ámbito de la función pública. Sin embargo, a medida que las mujeres toman conciencia de estos obstáculos, se desarrolla también una nueva mirada y estrategias no sólo de supervivencia sino de empoderamiento y conciencia feminista, como deja testimonio la también poeta y mujer de letras Griselda Álvarez, quien en el siguiente soneto ofrece un mensaje a todas las mujeres.

Soneto para las mujeres

Nacer mujer es un inmenso reto,
circunstancia toral, dura la vida
la hembra viene en pecado concebido
y el hombre nace lleno de respeto.
Busca no ser objeto, ser sujeto
con tu ovárica fuerza sostenida,
para luchar con el alma dividida
porque no en todo lograrás boletó.
Te dan sencillo más te exigen doble,
sangras ante la ley cada conquista,
en la maternidad, sustancia noble
gigante siempre, aunque el dolor embista,
por fuera suave, muy adentro roble
pero te hacen a golpes, ¡¡Feminista!!

Griselda Álvarez

Fuentes de consulta

ALEJANDRE Ramírez, Gloria Luz, “Género y buen gobierno. Claves de una Administración Pública comprometida con la participación integral de las mujeres en ejercicio del servicio público”, en revista *Buen Gobierno*, núm. 24, México, enero-junio, 2018, pp. 86-106. Disponible en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/uploads/2018/06/BG_24_4.pdf

57 Gobierno del Estado de Sonora, “Violencia política hacia las mujeres daña a las familias: Gobernadora Pavlovich”, 2016. Disponible en <https://www.sonora.gob.mx/noticias/119-noticias-destacadas/1794-violencia-politica-hacia-las-mujeres-dana-a-las-familias-gobernadora-pavlovich.html>

- ÁLVAREZ, Griselda, *Cuesta arriba. Memorias de la primera gobernadora*, México, FCE/Secretaría de Educación de Colima, 2014.
- ARIZPE, Lourdes y Margarita VELÁZQUEZ, “La participación de las mujeres en el sector público”, en Patricia Galeana (coordinadora), *La Mujer de México en la Transición*, México, UNAM/ Federación Mexicana de Universitarias, 1994.
- CAMACHO Pimienta, Adriana, “La Administración Pública y la mujer en México”, en Varias autoras, *La mujer en la Administración Pública*, México, INAP, 2014, pp. 33-49. Disponible en <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/mujerap.pdf>
- CANO, Gabriela, “El ‘feminismo de estado’ de Amalia de Castillo Ledón durante los gobiernos de Emilio Portes Gil y Lázaro Cárdenas”, *Revista de Relaciones, Estudios de Historia y Sociedad*, vol. 38, núm. 149, México, Zamora, marzo, 2017, pp. 13-15. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-39292017000100039#aff1
- CEDAW/C/MEX/CO/9, *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*, agosto, 2018.
- CEDAW, Artículo 7º de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW, por sus siglas en inglés).
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. Congreso de la Unión, *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (LGAMVLV) 2018. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_130418.pdf
- CACQUÉ, Marie Helène y Carole BIENWENER, *El empoderamiento, una práctica emancipatoria*, Barcelona, Gedisa, 2016.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Hostigamiento sexual y acoso sexual*, México, 2017. Disponible en <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Hostigamiento-Acoso-Sexual.pdf>
- DUSSAUGE Laguna, Mauricio I., *Gestión y política pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2016. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/133/13349779009.pdf>
- GALEANA, Patricia (compiladora), *Mujeres protagonistas de nuestra historia*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México/Secretaría de Cultura, 2018.
- GALENA, Patricia *et al.*, *Historia de las mujeres en México*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Secretaría de Educación Pública, 2015.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA, “Violencia política hacia las mujeres daña a las familias: Gobernadora Pavlovich”, 2016. Disponible en <https://www.sonora.gob.mx/noticias/119-noticias-destacadas/1794-violencia-politica-hacia-las-mujeres-da-na-a-las-familias-gobernadora-pavlovich.html>
- GÓMEZ DÍAZ DE LEÓN, Carlos, “De la Administración Pública tradicional a la Nueva Gestión Pública: Evolución, conceptos y desafíos. McGraw-Hill. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/313794315_De_la_Administracion_Publica_Tradicional_a_la_Nueva_Gestion_Publica_Evolucion_conceptos_y_desafios
- INEGI/Instituto Nacional de la Mujeres (INMUJERES), *Mujeres y hombres en México 2016*, México, INEGI, c2016. Disponible en <http://internet.contenidos.inegi.org.mx/con>

tenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_es-truc/702825084097.pdf

INEGI, Comunicado de Prensa, núm. 274/18 de junio de 2018, página 1/20, “Estadísticas de propósito del día de la Administración Pública” (23 de junio, 2018). Disponible en http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/publica2018_Nal.pdf

INEGI/Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), *Mujeres y hombres en México 2016*, México, INEGI, c2016.

JAIVEN, Ana Lau, “La historia de las mujeres. Una nueva corriente historiográfica”, en Patricia Galena *et al.* (Presentación), *Historia de las Mujeres en México*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Secretaría de Educación Pública, 2015.

OBSERVATORIO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN MÉXICO, “Violencia Política contra las mujeres en las legislaciones estatales”, 2018. Disponible en <http://observatorio.inmujeres.gob.mx/violencia-politica/>

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, (Convención de Belem Do Para), 1995. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/convencion_belem_do_para.pdf

PARDO López, María del Carmen “México: ¿Políticas públicas incluyentes?”, en Fernando Pérez Correa y Gloria Luz Alejandre Ramírez, *Revista de Administración Pública*, volumen LII, núm. 142, “*Administración Pública: Mujer y Trabajo, avance hacia la consolidación de la igualdad de género. Una aspiración y un compromiso*”, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), enero-abril, 2017, pp. 47-59. Disponible en <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap142.pdf>

PARDO López, María del Carmen, *Una introducción a la Administración Pública*, México, El Colegio de México, 2016.

PARDO López, María del Carmen, *Una mirada de conjunto de la Administración Pública en México: antología*, México, El Colegio de México, 2014.

PARDO López, María del Carmen, *Administración Pública mexicana del siglo XX*, México, Siglo XXI, 2010.

PARDO López, María del Carmen, “La participación de la mujer en la gestión municipal”, en Dalia Barrera Bassols y Alejandra Massolo (coords.), *Mujeres que gobiernan municipios*, México, El Colegio de México, 1998.

PÉREZ Correa, Fernando y Gloria Luz Alejandre Ramírez, *Revista de Administración Pública*, volumen LII, núm. 142, “*Administración Pública: Mujer y Trabajo, avance hacia la consolidación de la igualdad de género. Una aspiración y un compromiso*”, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), enero-abril, 2017. Disponible en <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap142.pdf>

SÁNCHEZ, José, “Origen y evolución del estudio de la Administración Pública”, *Revista Convergencia*, vol. 16, núm. 49, Toluca, México, enero-abril, 2009. En línea: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352009000100003

SCOTT, Joan, “El género: una categoría útil para el análisis histórico”, en J. Amelang y Mary Nash (eds.), *Historia y género. Las mujeres en la Europa moderna y contemporánea*, España, Editores Institución Alfonso el Magnánimo, 1990, pp. 23-58.

- SALMERÓN, Luis A., “Griselda Álvarez, la primera gobernadora en México”. Disponible en <https://relatosehistorias.mx/nuestras-historias/toma-posesion-la-primer-gobernadora-en-Mexico>
- SÁNCHEZ Carranza, Gricelda, “Evolución y retos del papel de la mujer en la Administración Pública”, en Varias autoras. *La mujer en la Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), 2014.
- SÁNCHEZ Dórame, Daniel, “En Sonora, comparan a mujeres con escopetas. ‘cargadas y en el rincón’”, *Excelsior, La panocha es un pan típico de Sonora*, 2015. Disponible en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/04/30/1021739#imagen-2>
- SCIALPI, Diana, “Violencias en la administración pública: casos y miradas para pensar la administración pública nacional como ámbito laboral”, 2001. Disponible en <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6419/5004>
- STRAEHLE, Edgar, “En torno a la violencia burocrática. Observaciones acerca de uno de los rostros de la violencia contemporánea”, Universidad de Barcelona. 2014. Disponible en <http://revistes.ub.edu/index.php/ACS/article/viewFile/12292/15046>
- TEPICHIN, Ana María, “Política pública, mujeres y género”, en Ana María Karine Tinat Tepichín y Luz Elena Gutiérrez de Velasco (coords.), *Relaciones de Género*, Colección “Los Grandes Problemas de México”, México, El Colegio de México, pp. 23-58.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*, Expediente: SUP-JDC-4370/2015, 2015. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2015/JDC/SUP-JDC-04370-2015.htm>
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género*, 2017. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/275255/Protocolo_para_la_Atencion_n_de_la_Violencia_Politica_23NOV17.pdf
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Jurisprudencia 21/2018*, Delfina Gómez Álvarez vs Tribunal Electoral del Estado de México, 2018. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=21/2018&tpoBusqueda=S&csWord>
- VALLÉS Ruíz, Rosa María, “Hermila Galindo: ideas de vanguardia, acciones que abrieron brecha”, en Patricia Galeana, *Mujeres y Constitución. De Hermila Galindo a Griselda Álvarez*, México, Biblioteca Constitucional México, INEHRM, 2017, pp. 51-82.
- VALLÉS Ruíz, Rosa María, “Hermila Galindo: Ideas y acción de una feminista ilustrada”, *Revista Ciencia Universitaria*, núm. 2, México, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 2011.
- VALLÉS Ruíz, Rosa María, “Entre palmas, rosas, diatribas y reprobación, la campaña de Hermila Galindo, primera candidata federal en 1917”, en Patricia Galeana et al., *Mujeres protagonistas de nuestra historia*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Secretaría de Cultura, Ciudad de México, 2018.
- VÁZQUEZ Correa, Lorena, “Acciones en el Senado para combatir la violencia política contra las mujeres”, 2017. Disponible en <http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/viewFile/400/386>

Revisión histórica de la conformación de una institucionalidad a favor de las mujeres en la administración pública mexicana

*Daniela Cerva Cerna**

Resumen¹

Este capítulo presenta los resultados de la investigación sobre la estructura de oportunidades que ofreció el sistema político durante los noventa y principios de este siglo, en relación a la consolidación de acciones institucionales hacia las mujeres y el género en la Administración Pública mexicana. La característica que adquiere la forma en que se construyen y negocia la red de debate sobre el género, sus actores y las circunstancias externas e internas del proceso que intervinieron en la construcción de la legitimidad del enfoque de género a nivel público y su incidencia a nivel institucional.

Introducción

Los años ochenta en México se definen como un periodo de crisis nacional a raíz del desplome del arreglo político y del modelo económico que sustentaba el partido hegemónico. El sistema presidencialista, que se caracterizaba por ser centralista, corporativista y arbitrario en el ejercicio de la ley y la justicia, junto con el marcado proteccionismo estatal fundado en el modelo de sustitución de importaciones, era un fuerte mecanismo de legitimación política a partir de las concesiones que el Estado otorgaba a los trabajadores. La reestructuración económica, junto con la necesidad de democratizar el régimen, generó nuevas alianzas y un profundo cuestionamiento al papel del Estado y al partido que lo gobernaba.

La importante movilización social desarrollada a fines de los ochenta, la cual intenta redefinir la relación tradicional entre Estado y sociedad a partir de las demandas de democratización, se empata con procesos de carácter externo, que para el caso de las demandas feministas implican una mayor apertura y legitimidad institucional a la agenda de género, así como la interlocución con el actor feminista. Específicamente la coyuntura que significó la participación del gobierno mexicano en la *Cuarta Conferencia Mundial sobre la*

* Socióloga. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Egresada de la estancia posdoctoral del CRIM, UNAM. Actualmente es Profesora Investigadora de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM).

1 Algunas de las reflexiones que aquí se presentan se desarrollan ampliamente en la investigación doctoral. Daniela Cerva, *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*, México, FCPYS, UNAM, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, 2006.

Mujer en 1995, adquiere una importancia central en el estudio de la institucionalidad de género en el Estado.

De igual forma, la alternancia política de principios de siglo es otro de los momentos centrales en el cual podemos perfilar con claridad las características que alcanza la institucionalización de la perspectiva de género² en México, principalmente por la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, en el ámbito federal, así como sus homólogos en los Estados. En este contexto, se manifiesta una mayor legitimidad al incluir los temas de las mujeres en la agenda pública como parte de los propios procesos de democratización del país.

Propongo ciertos ejes temáticos que sirven de sustento para el análisis del fenómeno de la conformación de una institucionalidad de género en la Administración Pública mexicana. Por una parte, existe la necesidad de describir la relación entre las transformaciones del Sistema Político Mexicano e ingreso de la problemática de género al Estado, destacando la relación entre la llamada transición política y el contexto internacional en el cual surge el debate sobre la creación de los mecanismos de género, así como las transformaciones sufridas por las organizaciones de mujeres durante esos años y su relación con el sistema político.

El análisis inicia con los antecedentes de este proceso, esto es, la conformación de organizaciones no gubernamentales de carácter feminista a fines de los años setenta, como uno de los primeros espacios formales de atención a las demandas de las mujeres. Asimismo, los cambios en la agenda de género característica del feminismo de los setenta y ochenta dan cuenta de cuáles son los temas que tuvieron mayor capacidad de negociación y recepción en el espacio público y que lograron integrarse al discurso oficial y a las acciones gubernamentales durante este periodo.

La presentación de este análisis incluye la revisión de documentos oficiales, así como entrevistas en profundidad a destacadas personalidades del ámbito de la academia, movimiento feminista, partidos políticos y funcionarias públicas, quienes tuvieron, en ese contexto, un papel central en el desarrollo de este proceso. Si bien los hallazgos no incluyen el segundo sexenio del PAN y el regreso de la administración priista, los resultados aquí expuestos son de enorme utilidad para interpretar las condiciones institucionales, de política pública y de impronta de la movilización feminista en nuestros días.

Parto de la hipótesis de que la naturaleza política del género influye en las decisiones y acciones gubernamentales; es decir, las políticas y su gestión no son variables exógenas al proceso. Las decisiones de política como un aspecto técnico y de factibilidad entran en conflicto con la politización que encierra la agenda de género y los actores vinculados al proceso.

2 Por Institucionalización de la Perspectiva de Género (IPG) entendemos el proceso político-institucional mediante el cual se legitima la necesidad de establecer acciones dirigidas a superar las desigualdades entre los sexos. El sentido que adquiere como política formal va más allá de la implementación de acciones de política pública por parte del Estado. Es decir, la IPG significa establecer nuevos valores sociales que impacten al conjunto de la sociedad a favor de la igualdad de género.

1. Organizaciones no Gubernamentales y la inclusión de las demandas de las mujeres: primera forma de institucionalización de la perspectiva de género

En la década de los setenta, la acción colectiva del movimiento feminista³ trastocó el ámbito político y cultural a través de la consigna “lo personal es político”. Este lema se constituye en una bandera de lucha, que a su vez se expresó en la conformación de grupos de autoconciencia y reflexión, en manifestaciones artísticas, creación literaria, entre otras. La diversificación del feminismo desde los ochenta se vio reflejada en la formación de asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales por parte de aquellos grupos que se constituyeron desde finales de los sesenta y principio de los setenta. Como ampliamente lo ha estudiado María Luisa Tarrés,⁴ las organizaciones no gubernamentales (ONG’s) dedicadas a los derechos de las mujeres se formaron en torno al proyecto de transformación en áreas específicas vinculadas a la esfera privada, a su democratización, y su propósito iba dirigido a la producción de alternativas y soluciones distintas a las establecidas. Es decir, sus prácticas se orientaban principalmente hacia la transformación de la sociedad patriarcal más que al control del poder estatal mediante la demanda del ingreso de una agenda de género. Como advierte la autora, la experiencia participativa de la mayoría de las feministas y mujeres organizadas ocurre en la sociedad civil más que en el sistema político, ya que “su integración a la ciudadanía es reciente y está marcada por una gran discriminación en los espacios institucionales...”⁵

Desde los ochenta, las ONG’s dedicadas a las problemáticas de las mujeres y el género en México constituyen plataformas de participación pública al ser un espacio para definir demandas, proyectos, propuestas de políticas y establecer relaciones con el gobierno y otros actores sociales y políticos. No obstante, es importante señalar que los avances en la participación de las mujeres en la sociedad civil no pueden confundirse con un ascenso

3 Eli Bartra *et al.*, *Feminismo en México, ayer y hoy*, México, UAM, 2012; Cristina González, *Autonomía y alianzas. El movimiento feminista en la Ciudad de México, 1976-1986*, México, PUEG-UNAM, 2001; Esperanza Tuñón, *Mujeres en escena: de la tramoya al protagonismo*, México, Miguel Ángel Porrúa/PUEG, UNAM/ECOSUR, 1997; Alma Rosa Sánchez, *El feminismo mexicano ante el movimiento Urbano Popular*, México, Plaza y Valdés Editores, 2002; Gisela Damián Espinosa y Ana Lau Jaiven (coords.), *Un fantasma recorre el siglo. Luchas feministas en México 1910-2010*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Itaca, CONACYT, ECOSUR, 2011, p. 546.

4 María Luisa Tarrés, “Hacia un equilibrio de la ética y la negociación”, en *Debate Feminista*, año 4, vol. 7, marzo, 1993; “El movimiento de mujeres y el sistema político mexicano: análisis de la lucha por la liberalización del aborto, 1976-1990”, México, en *Estudios Sociológicos*, vol. XI, p. 32; María Luisa Tarrés, “Reflexiones alrededor del sujeto político y la ciudadanía de las mujeres”, en *Mujeres, género y desarrollo*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás, 1998; María Luisa Tarrés (coord.), “¿Importa el género en la política?”, en *Género y cultura en América Latina*, México, COLMEX, 1998; N. Lebon y E. Maier (coord.), “Nuevos Nudos y Desafíos en las Prácticas Feministas: los Institutos de las Mujeres en México”, *De lo privado a lo público, 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*, México, Siglo XXI, UNIFEM, Latin American Studies Association, 2006.

5 María Luisa Tarrés, “Las organizaciones del movimiento de Mujeres en la Reforma Política”, en J. Olvera (coord.), *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México, 2001, p. 220.

permanente en su integración a espacios formales de decisión ni con su consolidación como grupo de presión.

En su despliegue, muchas organizaciones de mujeres que abordan problemas de género no han estado exentas de problemas. Los principales conflictos derivan ya no sólo en las formas en que construyen un modelo democrático de relación formal dentro de la misma organización y hacia el exterior. El influjo de la cultura política nacional, “que al inmiscuirse en los espacios menos pensados confunde las lealtades personales con la legitimidad de un dirigente o las reglas democráticas con lo colectivo o lo comunitario”,⁶ se constituye en un obstáculo para que el trabajo trascienda el espacio particular de la organización.

Este hecho, presente hasta hoy en día, da cuenta de que en general, la modalidad de relación con los espacios de poder muchas veces está condicionada por los vínculos personales gracias a las relaciones previas de amistad de las integrantes de las ONG's con los funcionarios o políticos involucrados en la elaboración de políticas públicas hacia las mujeres, o por su participación como militantes en alguna organización político partidaria. Y aun cuando esta red de relaciones previas se constituyó en un capital social para la organización al dar acceso a espacios de decisión, también fue un obstáculo debido a la rotación de personas en cargos burocráticos, según el partido en turno.

En efecto, en contextos de cambio de gobierno nada asegura la permanencia de la relación con la organización ni la continuidad del enfoque de género dentro del ámbito de gestión pública. De igual forma, las instituciones públicas suelen hacer uso de la profesionalización, conocimiento y presencia pública de ciertas organizaciones más afines para ejecutar políticas públicas.

Si bien el movimiento de mujeres mexicano en sus inicios estuvo atravesado por el temor a la cooptación gubernamental o partidaria, durante los noventa se aprecia una apertura más explícita hacia la política formal, principalmente por el papel desempeñado por las agencias de cooperación internacional, como por el influjo de políticas feministas a nivel nacional. Representantes del movimiento feminista, mujeres de partidos y de organizaciones sociales se integran al debate con propuestas de cambio, que además de poner ciertos temas en la escena pública, legitiman la problemática de las mujeres como un asunto de carácter público.

En este sentido, crucial resulta el papel desempeñado por las ONG's, ya que se constituyen en una de las primeras manifestaciones concretas de institucionalización de la perspectiva de género a partir de la puesta en marcha de una agenda que recoge los temas considerados como más significativos del feminismo. Varios grupos y organizaciones no gubernamentales de mujeres reelaboraron su postura contraria y aislada con el gobierno, construyendo un diálogo con los poderes gubernamentales como una nueva estrategia que apunta a fortalecer su papel como sujeto político. En este contexto, temas como la violencia contra las mujeres, participación política y despenalización del aborto, han sido centrales en la agenda pública.

6 *Ibidem*, p. 231.

Ahora bien, que el poder formal abra espacios y canales de comunicación hacia el sector feminista posibilitó la construcción de un diálogo siempre en tensión. Por ello es preciso revisar bajo qué condiciones se entra como colectivo al debate frente a las autoridades, los partidos o líderes de otras organizaciones sociales. La apropiación y transformación del discurso feminista fue una consecuencia anticipada de la posibilidad de desvirtuar la demanda sobre la igualdad, que de alguna forma sufre un “desplazamiento (blanqueamiento) ideológico”,⁷ como el costo que fue preciso pagar para la aceptación de los planteamientos de fondo.

La relación que las ONG’s han mantenido con los mecanismos de género (Institutos de la Mujer), ya sea como interlocutores representantes de las demandas ciudadanas o como agentes consultores profesionales, da cuenta de la permanencia de relaciones de amiguismo o exclusión. Constantemente aparece como crítica entre nuestras entrevistadas, la necesidad de transformar los canales de comunicación entre los espacios institucionales y las organizaciones de mujeres con miras a que los temas de las mujeres y el género sean tratados bajo una apuesta democrática, plural y participativa.

El feminismo mexicano de los noventa, representado en la acción de las ONG’s, ha desarrollado diversas modalidades de relación con el Estado, las que son definidas por Tarrés⁸ por tres tipos de estrategias:

- I. Estrategia basada en la defensa de la autonomía, en donde se define al gobierno y al sistema político más como un enemigo que como adversario, lo que hace difícil la interlocución y cooperación con funcionarios gubernamentales. Como lo advierten nuestras entrevistadas, esa reacción en la mayoría de los casos es fruto de las experiencias frustradas de relación con el gobierno, principalmente por la distancia entre el ideal contenido en la demanda y su concreción en una acción pública. Así mismo debemos añadir que la lógica política de relación entre quienes detentan el poder y los diversos actores sociales, han sido un factor de crítica constante por parte de un sector del feminismo que se resiste a ser cooptado y fungir como cliente del Estado.
- II. Concepción del trabajo político que busca equilibrar lo que se considera “ideológicamente correcto, con lo posible”. El sustento de esta postura se funda en una visión pragmática de la política. Es decir, la política posibilita el logro de intereses, más que el compromiso con una ideología abstracta. En este sentido, para estos grupos lo no negociable es el objetivo contenido en su proyecto, y lo negociable es la contextualización de la demanda.
- III. Organizaciones que se definen como grupo de presión. Su objetivo es socializar y difundir los discursos alternativos sobre el género en ciertas categorías sociales relacionadas con su interés (médicos, legistas, funcionarios de cierto nivel, etcétera.). La relación con el gobierno es inevitable, porque el cabildeo con el gobierno es su objetivo, preparar las bases para una mayor integración de las mujeres a la ciudadanía plena.

7 Estela Serret, “El feminismo mexicano de cara al siglo XXI”, en *El Cotidiano*, vol. 16, núm. 100, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, marzo-abril, 2000, p. 50.

8 María Luisa Tarrés, “Las organizaciones del movimiento de Mujeres en la Reforma Política...”, *op. cit.*, p. 231.

Atendiendo a esta clasificación, resulta evidente lo difícil que es perfilar a un solo actor feminista. A finales de los setenta y durante los ochenta era posible encontrar dos tipos de movilización feminista: la vinculada a la academia con el objetivo de teorizar y hacer investigación sobre la situación de las mujeres, y el feminismo popular dedicado a plantear demandas ligadas al abastecimiento y servicios sin un explícito contenido feminista; en cambio, durante los noventa sobresale la diversidad.

Cabe señalar que los derroteros del feminismo mexicano y su expresión en ONG's durante los noventa, es un fenómeno que no sólo se experimentó en nuestro país. En una interesante compilación de artículos realizados por destacadas feministas⁹ acerca del devenir del movimiento feminista a fines de los ochenta y gran parte de los noventa en Europa y América Latina, se presenta un diagnóstico común que refiere a las formas de apropiación que el género ha sufrido por parte de autoridades nacionales y burocracias internacionales, despojándolo de su sentido crítico, así como de las implicancias que ha tenido la integración del feminismo dentro de los espacios formales, en lo que se denomina feminismo institucional.¹⁰

2. Movimiento social y poder formal en alianza: participación de México en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing 1995

La realización de la *Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*, en 1995, generó una fuerza inusitada de reorganización del movimiento feminista y de replanteamiento de su relación con los espacios institucionales donde fuera posible desplegar iniciativas políticas destinadas a los derechos de las mujeres.

A nivel institucional, varios países latinoamericanos ya contaban con un mecanismo de género, y en el contexto de la celebración de la conferencia de la mujer en Beijing, México se encontraba rezagado al respecto. La demanda por la creación de una instancia dentro del Estado que atendiera específicamente la problemática de las mujeres, forma parte de la agenda de género durante la década de los noventa, la que a su vez fue favorecida por la presión internacional y por los procesos de democratización presentes en la región.

9 Fempress, *Feminismo de fin de siglo. Una herencia sin testamento*, México, 1999. Destacamos la reflexión de Celia Amorós, Haydeé Birgin, Marta Lamas, Gina Vargas, Sonia Álvarez, Virginia Guzmán, Judith Astelarra, Marcela Lagarde, entre otras. Además, se agregan los trabajos de Lourdes Arizpe, "El Feminismo: del grito de los setenta a las estrategias del siglo XXI", en Griselda Gutiérrez (coord.), *Feminismo en México. Revisión histórico-crítica del siglo que termina*, México, PUEG-UNAM, 2002. Maruja Barrig, *Los malestares del feminismo latinoamericano: Una nueva lectura*, Chicago, 1998, Ponencia presentada en el encuentro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Álvarez, Sonia, "Los feminismos latinoamericanos se globalizan en los noventa. Retos para un nuevo milenio", en María Luisa Tarrés (coord.), *Género y cultura en América Latina*, México, COLMEX, 1998.

10 Ver Joni Lovendusky, "Feminismo institucional: género y Estado", en E. Uriarte y A. Elizondo (coords.) *Mujeres en política*, Barcelona, Ariel, 1997.

Previo al encuentro internacional, una destacada feminista y académica mexicana, Graciela Hierro,¹¹ convoca a mujeres de los partidos políticos, a representantes del feminismo, e integrantes del así llamado “Movimiento Amplio de Mujeres,”¹² junto con destacadas académicas, para discutir sobre la necesidad de crear una instancia dentro del Estado que fuera más allá del ámbito de las políticas de control de la natalidad y que se encargara de elaborar el diagnóstico de la situación de las mujeres mexicanas rumbo a Beijing.

Aun cuando no estaba del todo claro el tipo de atribuciones y características que debía tener dicho espacio institucional, lo importante fue la conciencia de lo que representaba en términos políticos y de visibilización de las demandas de género la coyuntura de Beijing, lo que en definitiva obligó a definir una estrategia de participación e involucramiento por parte de los actores comprometidos con el feminismo.

En este contexto surge Milenio Feminista¹³ como una instancia de interlocución con el Estado que aspiraba a constituirse en una fuerza nacional basada en el trabajo de las organizaciones sociales de cada región, en función de incidir tanto en el proceso preparativo a Beijing, como en las resoluciones allí emanadas. Dentro de la estrategia seguida estuvo el desarrollar un trabajo en conjunto con las organizaciones de mujeres a nivel estatal, con miras a representar todos los espacios y sectores del país. En cada estado se eligieron representantes de las ONG’s, luego coordinaciones regionales y finalmente varias reuniones nacionales para elaborar los documentos que contuvieran el diagnóstico que hiciera posible proponer las estrategias en el encuentro latinoamericano en Mar del Plata.¹⁴

Beijing se plantea como coyuntura ideal para fortalecer al movimiento feminista a nivel nacional, así como para hacer público el trabajo que hasta entonces se había de-

11 Filosofía feminista académica de la UNAM. En 1978 fundó la Asociación Filosófica Feminista de México. Fue la primera directora del Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG) de la UNAM.

12 Incluye una variedad de posicionamientos políticos e ideológicos, no necesariamente homogéneos en torno a autodefinirse como feministas. Ver: Alma Rosa Sánchez, *El feminismo mexicano ante el Movimiento Urbano Popular. Dos expresiones de lucha de género (1970-1985)*, México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, UNAM, Plaza y Valdés, 2002; Esperanza Tuñón, *Mujeres en escena: de la tramoya al protagonismo (1982-1994)*, México, PUEG, ECOSUR, 1997.

13 Las temáticas de trabajo abarcan: Derechos de las mujeres, Derechos sexuales y reproductivos; Empoderamiento, Equidad de género, Financiación para el desarrollo, Género, Mujeres en la vida política; Participación de las mujeres; Políticas públicas (en línea), URL: <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Agentes&cid=8928> (consulta: 15 de febrero, 2018).

14 Como lo recuerda una destacada feminista y líder de Milenio Feminista: “Se hizo un buen grupo de trabajo, yo tengo que decirte que de las mejores memorias, recuerdos que tengo, momentos de construcción y eso, fue todo ese proceso de Beijing. Para mí fue un parteaguas en mi vida, porque fue una época muy intensa en muchos sentidos; o sea, fue muy intensa en el sentido de que realmente significó construir un proceso nacional que nos colocó por primera vez en el escenario público, que nos obligó a replantearnos nuestras estrategias de trabajo, de construcción de propuestas, de todo; que nos colocó por primera vez en la posibilidad de hacer política pública, de trabajar la agenda feminista con otras herramientas mucho más sólidas, más especializadas; nos abrió una nueva agenda, en la que nunca habíamos pensado, ver qué es perspectiva de género en el desarrollo, o en la democracia, o en el medio ambiente; o sea, en los temas que eran temas de la agenda mundial”.

sarrollado en diversas organizaciones sociales feministas y en la academia. Recordemos que el contexto político y social en el cual se enmarca la *Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer* está travesado por una suerte de efervescencia mujeres y sus organizaciones no están ausentes.

Por ello, podríamos afirmar que Beijing representó una rearticulación del movimiento, principalmente en su condición de interlocutor con las fuerzas políticas y las esferas de poder y en la consolidación de una agenda nacional que puso como tema central la violencia contra las mujeres, la participación política y la creación de un mecanismo de género en el Estado. No queremos decir con ello que este proceso involucró homogéneamente a las distintas orientaciones del feminismo hacia una apuesta plenamente compartida y consensuada. El trabajo de producción académica, junto con la reflexión desarrollada en algunas ONG's de mujeres, fue el sustrato que permitió que conceptualmente se estructuraran formas más claras y precisas de pensar los problemas de las mujeres con miras a exigir al Estado un papel más activo en su atención.

Dentro de esta misma coyuntura, la convocatoria a nivel institucional para la elaboración de los trabajos diagnósticos para Beijing fue otro momento central de reencuentro del feminismo y de debate para la creación de un mecanismo de género dentro del Estado. Aquí se genera un espacio de interlocución no sólo entre el feminismo y el Estado, sino entre las propias feministas que provienen de diversos espacios de acción: académicas, mujeres de ONG's, del movimiento feminista histórico, algunas funcionarias públicas y mujeres del partido.

El ímpetu que la Conferencia generó en el actor feminista condujo, posteriormente, a una revisión de su estrategia política. En 1996 se realiza la *Convención de Mujeres* en el Claustro de Sor Juana. Para algunas de nuestras entrevistadas, aquí se da inicio a la conformación de *Diversa*¹⁵ como agrupación política feminista. Es decir, una parte del feminismo decide constituirse en un actor político que aspiraba a crear un partido. Por otra parte, *Milenio Feminista* se confirma como una red de organizaciones a nivel nacional que actuaría desde la sociedad civil, teniendo un importante papel en el surgimiento de la Comisión de Equidad de Género en la Cámara de Diputados y posteriormente el Parlamento de Mujeres.¹⁶

Con la coyuntura de Beijing se plantea la idea de que es posible alcanzar el cambio bajo la lógica de las transformaciones democráticas. El movimiento feminista se consolidó a través del trabajo en ONG's. Este es el contexto en que se aprecia la conformación de una agenda en interlocución con el Estado. Este proceso no sólo dio paso a la profesionalización y especialización del feminismo, también abrió la oportunidad para la gestión de recursos estatales e incidir en las políticas públicas, las agendas de los partidos políticos y

15 Agrupación Política Nacional que se definió como feminista y obtuvo su registro en el entonces IFE en 1999. Ver Araceli Yáñez (comp.), "Memorias del Foro: avancemos un trecho. Por un compromiso de los partidos políticos a favor de las mujeres", en *Diversa*, México, Fundación Friedrich Ebert, 1997.

16 El 30 de septiembre de 1997 se aprobó la creación de la Comisión Especial de Asuntos de la Equidad entre los Géneros en el Legislativo. El 3 de septiembre de 1999 se resuelve que la Comisión de Equidad y Género se convierta en Comisión Ordinaria.

en organizaciones locales. Es decir, abrirse al espacio público implicó un impacto cuantitativamente superior al trabajo aislado que tradicionalmente ha caracterizado al feminismo.

En el caso específico de la agenda feminista, no puede sino entenderse como un espacio político en donde distintos actores pugnan por darle prioridad a sus problemáticas y al sentido político y social que las acompaña. Por ello, específicamente en el caso de la agenda de género, es preciso realizar una reflexión crítica, ya que tan pronto como el sistema permitió el ingreso de algunas de sus integrantes a los espacios formales de poder, así como se hizo partícipe en la atención de algunas sus demandas, el debate sobre las implicancias que para el feminismo acarrearía la incorporación de su agenda al Estado, no fue procesado debidamente.

Es decir, se entra en una relación con instancias formales sin que antes medie un proceso de debate y reflexión colectiva sobre las posibilidades y límites que ello representa, así como de las características que el nuevo contexto político y económico nacional tendría para la forma en que se dice incorporada la perspectiva de género dentro del Estado.¹⁷

Asimismo, el ingreso de nuevos actores en el debate, principalmente sectores conservadores y ligados a la iglesia, no ha generado nuevas estrategias de posicionamiento político de parte del feminismo en México. Y es que cuando la agenda es integrada al Estado, los actores institucionales comienzan a ser parte del debate en función de una lógica que escapa a los planteamientos y dinámica feminista.¹⁸

3. El sistema político y su respuesta ante la creación de una institucionalidad a favor de las mujeres

Desde sus propios escenarios institucionales y orientación ideológica, todas las entrevistadas en este estudio pusieron especial énfasis en lo que significó esta experiencia a nivel nacional. El proceso preparativo a Beijing es evaluado como un punto de inflexión fundamental desde el cual es posible reconstruir la historia de la incorporación de las demandas de género al Estado.

El alcance e influencia de su realización estuvieron en todo momento afectados por las propias características de la transición del sistema político. La problemática de las mujeres se constituyó en un tema político que dotó de una necesaria legitimidad al gobierno priista

17 El desdibujamiento de ciertos temas considerados como centrales para el feminismo es un reflejo de ello. Un ejemplo ha sido la demanda por la despenalización del aborto, la cual volvió a cobrar relevancia en la primera década del siglo XXI a raíz de la arremetida conservadora en varios estados de la República Mexicana. Desde octubre de 2008, la alianza de los Partidos Acción Nacional (PAN) y Revolucionario Institucional (PRI), apoyados por legisladoras y legisladores del Partido Verde Ecologista de México, y en algunos casos por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), han logrado reformas constitucionales contrarias en 17 de los 31 estados del país.

18 En un artículo reciente, Lilian Celiberti y Virginia Vargas exponen con agudeza crítica el embate de grupos conservadores y fundamentalistas en varios países de la región contra la llamada “Ideología de Género”, como categoría acusatoria para colocar en jaque los derechos y la democracia, y arrebatarse a las mujeres sus conquistas históricas (“Imaginarlos feministas: cartografías de la irreverencia”, en S. Amaro y V. Durand. *Veías Feministas, Desafíos e perspectivas*, Río de Janeiro, Bonecker, 2017).

en turno. En este escenario coexistieron múltiples discursos, intereses y aproximaciones políticas sobre cómo posicionar el tema, generando una relación compleja muchas veces no asumida por la institucionalidad. Es decir, como coyuntura Beijing condensa a nivel discursivo la problemática de la equidad de género en un contexto de valorización de los derechos de participación ciudadana como objetivo de democratización política nacional. La apertura política estableció un escenario de integración de la sociedad civil, lo que permitió el ingreso del movimiento feminista como un actor capacitado para debatir con el gobierno, a través de las mujeres políticas y de funcionarias públicas.

En efecto, el proceso preparatorio de la *Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer* fue sumamente novedoso en el sentido de que abrió la posibilidad de que funcionarios del gobierno trabajaran en conjunto con organizaciones de la sociedad civil. La necesidad de legitimación institucional del gobierno del PRI llevó a la reconfiguración de la elite política durante este período, y provocó cambios en las formas tradicionales de organización política.¹⁹

Sin duda, la estrategia política apuntaba a fortalecer el liderazgo del jefe de Estado – Carlos Salinas (1988-1994) – y del partido en el gobierno, así como a impedir que la izquierda, representada en el Partido de la Revolución Democrática (PRD), pudiera erigirse como el representante natural de las reivindicaciones de carácter social. En tal sentido, Salinas fue un político que claramente supo manejar el tema de los derechos de las mujeres desde una lógica de ganancia política. Ejemplo de ello fue que el primer conato de despenalización del aborto se presentó en su periodo de gobierno, cuando en el Estado de Yucatán ingresó esta iniciativa y fue aceptada en el Congreso Estatal.

Por otro lado, en el proceso de reconfiguración de las relaciones políticas con distintos actores, la Iglesia era percibida como un adversario que era preciso controlar; por ello, en su administración se estableció la apertura legal a la Iglesia al formalizar el restablecimiento de las relaciones con el Vaticano. El pragmatismo político de Salinas se traducía en que el adversario debía estar siempre visible.

Este hecho no fue menor, ya que abre un nuevo escenario que posteriormente resulta favorable al proyecto político del PAN. Desde finales de los setenta irrumpen en la escena pública, principalmente en el debate sobre la despenalización del aborto, organizaciones conservadoras y grupos pro-vida, las que se acoplan al protagonismo político que empieza a construir el PAN como una fuerza opositora al régimen priista. El ideal de Estado laico como soporte de la construcción del modelo de nación empieza a presentar sus primeras fracturas en el contexto de transformación del sistema político.

Por otra parte, la apuesta modernizante de Salinas también se ve reflejada en la política social impulsada durante su gobierno. Aun cuando se pueda reconocer que el programa

19 Para algunas de nuestras entrevistadas, los cambios que se dan a nivel político responden a las transformaciones impulsadas por el asesinado líder priista Luis Donaldo Colosio (1994). Es decir, el PRI que estaba organizando la participación de México a Beijing, era el PRI que formaba parte de este sector del partido, cuyos militantes estaban involucrados en un proceso de reforma interna que incluía un nuevo discurso de separación de algunos liderazgos y de los sectores corporativos del PRI, además de iniciar un proceso de apertura a organizaciones civiles y a otro tipo de actores sociales.

“Solidaridad” para la superación de la pobreza, era otra forma de clientelismo y manipulación de los ciudadanos, la lógica que lo animaba fue de suyo un cambio importante, principalmente por la noción de programa bipartito que ponía en relación al Estado con las organizaciones de la sociedad civil. Es decir, tomar en cuenta al sujeto de la política como gestor de la misma.

Dentro de este programa se funda *Mujeres en Solidaridad* (MUSOL), dirigido al micro crédito y proyectos productivos para mujeres. De este modo, el problema de la pobreza y la desigualdad se incorpora como asunto de la agenda de la política pública y es desde ahí donde ingresa el tema de la desigualdad de género.

Aun cuando no podemos reconocer un discurso explícito del parte del Estado en torno a la equidad de género, el hecho de que la desigualdad social fuera un asunto de preocupación, allanó el camino para que las desigualdades culturales fueran consideradas. Y en este proceso no podemos restarle valor al papel desempeñado por las feministas, principalmente aquellas vinculadas a organizaciones no gubernamentales, a la academia y a los partidos políticos.

Durante la gestión de Salinas, especial atención merece la creación, por parte de la Secretaría de Gobernación dentro del Consejo Nacional de Población (CONAPO), del Comité Nacional Coordinador para la *iv Conferencia Mundial sobre la Mujer*, en 1993. Impulsado por el Ejecutivo, el trabajo desarrollado en este Comité fue de suma importancia,²⁰ porque la problemática de las mujeres es atendida por el Estado que constituye un escenario institucional en el cual confluyen la experiencia y el conocimiento desarrollado por el feminismo desde dos décadas atrás en el país. Tal como sucedió en otros países, la Conferencia obligó a muchos gobiernos nacionales a tomar posición frente a diversos temas vinculados con la condición social de las mujeres, aspectos que son muchas veces invisibilizados, ya sea por la forma en que se estructuran las relaciones sociales de género y por la propia acción que el Estado ha emprendido en torno a la ampliación de derechos e igualdad social.

En un intento por dejar un legado escrito acerca de la experiencia de participación de México en la *iv Conferencia Mundial de la Mujer*, Clara Jusidman²¹ describe el proceso de trabajo institucional que el gobierno de México desarrolló para participar en dicho encuentro. Lo sustantivo de esta narración es que es un reflejo, a partir de una coyuntura específica, de la forma en que el tema del mejoramiento de la condición de las mujeres ha sido procesado y reelaborado por el Estado, y de la influencia y determinación que el sistema político mexicano en transición representó para los procesos de incorporación del género en las políticas gubernamentales.

20 Como señala Clara Jusidman en la entrevista realizada: “el proceso preparatorio es un antecedente inmediato para la determinación de la política del gobierno mexicano respecto de la mujer, además existen elementos y experiencias en ese proceso que fueron rescatados en el Programa Nacional de la Mujer” (Clara Jusidman, “La Experiencia de la Participación de México en la *iv Conferencia Mundial de la Mujer*, celebrada de Pekín”, en Brígida García (coord.), *Mujer, género y población en México*, México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México/Sociedad Mexicana de Demografía, 1999, p. 485).

21 *Ibid.*

El momento político mexicano era cambiante y convulsivo, y los ojos internacionales estaban puestos en el país a partir, principalmente, del levantamiento Zapatista de principios de 1994. La estrategia gubernamental estuvo vinculada a la apertura internacional frente a temas en los cuales los países desarrollados tienen una posición y acción de avanzada; ciertamente, los derechos de las mujeres eran uno de esos temas.

Hay un antes y un después de este acontecimiento que pone al aparato del Estado en una nueva dinámica de funcionamiento. Como muchas entrevistadas lo reconocen, antes de Beijing el tema de las mujeres a nivel de las conferencias internacionales era asumido por un pequeño grupo dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores y CONAPO, sin una incidencia manifiesta en otras instancias del Estado.

En este proceso entran los grupos organizados de mujeres a formar parte de la discusión oficial, con toda una trayectoria práctica y de conocimiento sobre el país, así como académicas y mujeres políticas. Asimismo, también ingresan al debate sectores conservadores y de derecha en un juego de apropiación discursiva, pero que a su vez refuerza la lógica de defensa de la ideología que es contraria a los cambios propuestos. Esto se manifiesta a partir del cambio de gobierno, con la llegada Ernesto Zedillo (1994-2000).

En su administración, el grupo de trabajo que se había conformado con Carlos Salinas sufre una ruptura sumamente importante. En su gestión se integran grupos ligados con la derecha, empresarios y organizaciones pro vida al colectivo que representaría la posición de México en Beijing, hecho que deviene en una serie de sucesos que ponen en conflicto el sentido que se le estaba otorgando a la integración de la perspectiva de género dentro de la política estatal.²²

Como lo señala Nancy Fraser,²³ el debate que apunta a que las necesidades se politicen implica trascender las zonas de la privacidad discursiva, de los públicos especializados o cerrados, y pasa a ser el centro de atención de un cuestionamiento generalizado, en donde las interpretaciones sobre el género son objeto de disputa. En este sentido, hubo en el espacio público mexicano una representación del tema que distaba de la realidad, lo que se vio reflejado en el manejo comunicacional que los grupos conservadores hicieron de este hecho. Si en Beijing se apreciaron importantes acuerdos, principalmente en torno al concepto de género, la imagen que se impuso en México fue otra.²⁴

22 Se reconoce que con la llegada de Zedillo al poder hubo un mayor acercamiento y participación de aquellos grupos vinculados a sectores empresariales y conservadores en México, lo que, para el caso de esta coyuntura, se vio reflejado en la conformación de la delegación oficial. No sólo se incorporó gente que al no haber participado en las actividades preparatorias carecía del conocimiento necesario acerca del grado de evolución del proceso, los debates producidos en las conferencias preparatorias y, en general, de los contenidos y la importancia del encuentro. Además, se produjo una contradicción de posiciones que debilitó el ánimo de consenso y acuerdo que caracterizó la dinámica de trabajo.

23 Ver Nancy Fraser, “¿Qué tiene de crítica la teoría crítica?”, en Seyla Benhabib y D. Cornell (eds.), *Teoría Feminista y Teoría Crítica*, España, Alfons el Magnanim Editores, 1990. Y Nancy Fraser, “La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista feminista de la cultura política del capitalismo tardío”, en *Debate Feminista*, año 2, vol. 3, México, marzo, 1991.

24 Dentro de los temas problemáticos que fueron difundidos en la escena pública, se destaca: el concepto de género, la cuestión de los tipos de familias, las cuestiones del consentimiento sexual

Si bien en el escenario nacional el Presidente Ernesto Zedillo reconoció públicamente el trabajo desarrollado por la delegación, la legitimidad otorgada por el máximo jefe de Estado no bastó para cesar con la campaña de desinformación y falsedad que se desató entre la prensa nacional.²⁵ Los aspectos que explican este fenómeno, refieren al incremento de la influencia que las redes internacionales que conforman los grupos conservadores tienen en el debate, alcanzando una importante presencia en los espacios en donde estos temas son discutidos. Este hecho, que para muchos no fue una sorpresa, ya que desde la Conferencia sobre Población en El Cairo (1992) se había manifestado su poder de divulgación de información y de manipulación de la misma, no había sido tan evidente en México. Llama la atención la cobertura que tienen sus opiniones dentro de los medios de comunicación pública, lo que se explica por el apoyo de aquellos medios propiedad de empresarios conservadores.

De igual manera, y como un asunto no menor, el gobierno demostró un alto grado de descuido e incapacidad política para sortear la estrategia orquestada por estos grupos.²⁶ El gobierno no sólo manifestó graves carencias en constituir canales adecuados de información que dieran cuenta del proceso que acompañó la preparación de la Delegación Oficial y de los resultados de la Conferencia, sino que además no supo posicionarse como autoridad respecto al tema. Es decir, el conocimiento y la pertinencia de la posición mexicana pudo haber sido aprovechada como un objeto de legitimidad institucional derivada de la presencia internacional del gobierno en uno de los encuentros más masivos realizados hasta el momento.

Asimismo, la falta de estrategia política por parte de la misma Comisión fue un factor que también jugó en contra de la recepción que tuvo la Conferencia, al no prever el impacto que podía tener el debate sobre el género. La defensa institucional puede localizarse más bien en ciertos funcionarios o actores de la sociedad civil y la academia, ya que –como señalamos– no hubo un pronunciamiento oficial al respecto.

Suponemos que es difícil exigir una posición consistente por parte del gobierno en circunstancias en que su propia legitimidad institucional estaba en entredicho. La decisión política de no contestar oficialmente a las críticas y reparos que se hicieron no sólo al

informado para los jóvenes y adolescentes, la cuestión de los derechos reproductivos que no pudo incorporar en ese momento los derechos sexuales. Si bien el aborto no fue un tema en Beijing, en la prensa nacional lo hicieron aparecer así.

25 Las integrantes del PAN que asistieron se mantuvieron al margen, con una estrategia de neutralidad, sin estar a favor de los grupos reaccionarios. De hecho, la panista Elena de Vicencio realizó una declaración en la que desmentía la información llegada a México.

26 Como lo relata una de nuestras entrevistadas: “Fuimos muy agredidas, el gobierno mexicano nunca nos asumió realmente como delegación, nunca defendió a la delegación mexicana, ante un embate sistemático de la Iglesia, manejado desde el Vaticano y desde el propio Pekín. Estas gentes iban con sus computadoras y mandaban la información inmediatamente. Cuando llegamos nosotros de Pekín, nos encontramos que había un montón de periodistas afuera queriendo hablar con nosotros, y el que encabezaba la Delegación en ese momento se salió por la puerta de atrás, no quiso enfrentarlos, y entonces nosotros insistimos en que había que enfrentarlos y decir qué es lo que habíamos hecho, y qué íbamos a hacer y cuál era el posicionamiento... el gobierno de Zedillo no nos respaldó”.

trabajo realizado por la delegación, sino que además a los propios miembros de la misma, dio paso a que algunos de sus integrantes tuviesen que enfrentarse de manera individual al desprestigio que esta campaña ofrecía en su contra. Como sucedió en otros países,²⁷ más que una exposición argumentada de los hechos, lo que primó fue una pugna descarnada para influir en las definiciones y concepciones sociales acerca de la sexualidad, el papel de las mujeres en la sociedad y el dominio del Estado en estos temas. Aun cuando Jusidman²⁸ señala que estos hechos son producto de la falta de recursos destinados y la premura con que fue designada la delegación, ello impidió que pudiese involucrarse en el proceso preparatorio. Lo cierto es que claramente el tema no estaba anclado institucionalmente.

Por otro lado, si bien se reconoce que el gobierno mantuvo una posición activa en torno a la Conferencia, este hecho se explica por el interés y trabajo desplegado por aquellas personalidades que, ocupando una posición privilegiada en el Estado, pujaron dentro de sus dependencias para darle un carácter formal e institucional a este proceso.²⁹ Quizá sin esta participación, el impacto posterior no hubiese sido tan importante, sobre todo para la creación del Programa Nacional de la Mujer (PRONAM).

Es decir, aun cuando el sistema iba desplegando prácticas democráticas que incluían el desarrollo de un debate plural con la participación de distintos actores, el discurso de género y el sentido transformador de sus propuestas de cambio social estaban lejos de ser parte de la orientación política del gobierno.

4. Creación del Consejo Nacional de la Mujer (CONMUJER): impacto institucional de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) se da el primer paso explícito en el establecimiento de una institucionalidad abocada a las mujeres y el género, la cual retoma los lineamientos programáticos de Beijing, así como la experiencia acumulada por quienes participaron en el evento. Surge el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, Alianza para la Igualdad PRONAM, en 1995, y al año siguiente la Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, encargado de su gestión.

Este primer mecanismo fue presidido por la destacada política priísta Dulce María Sauri,³⁰ y su Programa estableció nueve objetivos para mejorar la posición y condición de

27 Para el caso de Chile ver Daniela Cerva, *Trayectorias de los discursos de género en Chile*, Tesis de Maestría, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, 2002.

28 Clara Jusidman, "La experiencia de la participación de México en la IV Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada de Pekín", *op. cit.*

29 Entre otros, nos referimos al Lic. José Gómez de León, director de CONAPO, y a la embajadora Aida González.

30 Contrariamente a cómo se ha desarrollado el posicionamiento de los liderazgos dentro de la cultura política priísta, la decisión en torno a la figura de Dulce María Sauri como directora de CONMUJER fue por consenso. Como lo advierte una de nuestras entrevistadas, "no fue el dedazo lo que explica la elección de Dulce, la legitimidad de su persona y su liderazgo fue lo que contó, porque no fue

las mujeres, en áreas como educación, salud, pobreza, trabajo, violencia y promoción de los derechos de las mujeres.

Como lo reconocen nuestras entrevistadas, sin duda uno de los aspectos más trascendentes de las actividades desarrolladas por CONMUJER fue visibilizar la problemática de las mujeres, especialmente en torno a la violencia y a la participación política, como asuntos de carácter público. Las campañas comunicacionales desplegadas durante el período son el reflejo de la creatividad y el compromiso de quienes trabajaban con escasos recursos humanos y materiales.

Ahora bien, la formalización del PRONAM y posteriormente la creación de CONMUJER debe ser analizada como parte de un contexto más amplio, que aun cuando incluye la presión del movimiento de mujeres, responde también a la misma lógica de acuerdos surgidos durante la Conferencia, así como al desarrollo experimentado por otras naciones latinoamericanas que empiezan a crear sus mecanismos de género independientes.

Desde el análisis del papel jugado por los actores, es posible señalar que la fuerza que tuvo el grupo conformado para el encuentro en Beijing impulsó la creación del *Programa Nacional de la Mujer*. El ingreso de actores que representaban posiciones contrarias al trabajo desarrollado por el Comité organizador y su posterior labor de descalificación, generó una reacción de cohesión y afianzamiento en este grupo. Al mismo tiempo, la presión ejercida al entonces Secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet, fue estratégica para que el Presidente Zedillo diera a conocer en 1995 el *Programa Nacional de la Mujer*, que en lo sustantivo fue el documento presentado por la delegación oficial a la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer. Su instrumentación estaba en manos de un Consejo Consultivo, el cual incluía a representantes del Poder Legislativo y de los diferentes partidos políticos, académicas e integrantes de asociaciones civiles de mujeres.

En el despliegue institucional del PRONAM se reconoce que uno de los problemas fue no contar con una dirección, espacio físico y recursos para poder operarlo, cuestión que da cuenta de uno de los aspectos característicos de la gestión pública en torno al género: la distancia entre la formalidad contenida en la ley y su aplicabilidad. En los hechos se creó una instancia en el vacío que no daba respuestas a su misión, ya que carecía de una estructura institucional concreta. A nivel operativo, los asuntos vinculados con el PRONAM seguían remitiéndose a CONAPO.

Una vez resueltos los aspectos políticos administrativos, CONMUJER decidió orientarse hacia la creación de políticas públicas con enfoque de género. Se empieza a gestionar una estrategia de diagnóstico, principalmente en torno a la generación de estadísticas desagregadas por sexo en distintos ámbitos como la educación, salud, trabajo, entre otros. De la narración de nuestras entrevistadas podemos deducir que existe una evaluación positiva sobre la gestión desplegada por este primer mecanismo de género. Los esfuerzos por presentar el tema, por hacerlo público, pese a carecer de los recursos necesarios, es un aspecto altamente valorado.

que apareciera así de que alguien la puso y la nombró o algo; no, fue un acuerdo entre todas estas personas que se habían nombrado, a la par de este Consejo Consultivo”.

Ahora bien, la falta de preocupación por darle un carácter más permanente y estable a las demandas de las mujeres por parte del Estado, quedó de manifiesto en el último año de gobierno de Zedillo, quien no mostró el interés o la suficiente voluntad política por propiciar un estatus más trascendente a CONMUJER y transformarlo en una entidad autónoma, independiente de la Secretaría de Gobernación.

5. Mecanismos de género como campo político: la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)

El debate en torno a la creación del INMUJERES es el reflejo de la alternancia política de principios de siglo en México, donde se reconfiguran las fuerzas políticas y los temas vinculados a los derechos de las mujeres se convierten en un campo de disputa. Cobra especial relevancia el momento político en que fue discutida la ley de creación del Instituto Nacional de las Mujeres y las estrategias desplegadas por los distintos actores que participaron en el debate.

a) Último 8 de marzo del PRI: la lógica política subestima la consolidación del mecanismo de género

La idea para crear un Instituto de la Mujer nace desde CONMUJER, a partir del trabajo de un grupo de expertas, principalmente aquellas involucradas en cuestiones legales, en conjunto con el Consejo Consultivo y la Contraloría Social. La estrategia política que se dispuso fue que el presidente Zedillo anunciara públicamente su decisión de apoyar tal iniciativa durante la celebración del *Día Internacional de la Mujer*, el 8 de marzo de 2000.

Como una forma de legitimar su gestión en un acto político, era necesario que sólo hiciera el anuncio oficial, ya que en términos legales su aprobación debía pasar por el Legislativo. Los mecanismos políticos de gestión que operaron con antelación a dicho evento, daban cuenta de una suerte de acuerdo ya establecido entre el mandatario con la entonces directora de CONMUJER, Guadalupe Gómez Maganda, quien envía el discurso que Zedillo debía pronunciar, donde se daba énfasis a la creación de un nuevo mecanismo, con atribuciones más amplias y con un perfil más destacado dentro de la gestión pública.

Lo paradójico para quienes participaron en este evento fue la reacción política de Zedillo. Mientras que el conjunto de los actores participantes en el evento, funcionarias, mujeres políticas, feministas, integrantes de asociaciones civiles de mujeres, entre otras, daban sus discursos haciendo referencia explícita a la iniciativa de creación del Instituto, Zedillo no sólo no realizó el anuncio, sino que en el mismo acto desautorizó a la Directora de CONMUJER, quien evidentemente no hubiese propuesto la iniciativa si no contaba con el apoyo previo del mandatario.

Son varias las interpretaciones que se juegan en torno a este hecho. Por una parte, la gestión de Zedillo refleja un cambio en las formas de gobernar, al no respetar los acuerdos y normas implícitas características de la cultura política priísta. Para algunas de nuestras entrevistadas esto fue un signo de no consideración a la gestión de sus subordinados, cuando menos a su subordinada en el tema de género. Asimismo, recae una crítica

importante hacia la gestión desarrollada por sus asesores más directos, quienes debían haber previsto la importancia del tema como política de Estado, así como la legitimidad que una decisión como ésta podía conferirle a la administración de Zedillo.

Por otra parte, para las feministas entrevistadas, la razón por la cual Zedillo se niega a hacer tal anuncio, se debe a que no le dio importancia, pues no era un tema prioritario para su gobierno. Para algunas políticas priistas, en cambio, fue una estrategia política con miras a heredar al próximo período, que se pensaba iba a ser priista. Es decir, podría traer más dividendos políticos presentarlo como discurso de campaña del siguiente candidato.³¹

Lo cierto es que asumiendo que la propuesta de ley para la creación del nuevo mecanismo ya estaba preparada y que además existía un consenso entre los actores involucrados, las consecuencias del desacierto político del último gobierno priista fue dejar la propuesta como un logro del proceso de alternancia política. Después del triunfo electoral del candidato panista, Vicente Fox (2000-2006), la discusión sobre la creación del Instituto se desarrolló en el Legislativo durante los meses de octubre y noviembre de 2000.

Tanto el actor feminista, las mujeres políticas, como aquellos funcionarios públicos involucrados en la gestión de la política de Estado hacia las mujeres, comparten la idea de que la discusión que aquí se desarrolló fue un reflejo del contexto político que atravesaba México a fines de los noventa y de las disputas entre las distintas posiciones político-partidarias.

Para la clase política ligada al gobierno priista, el proceso de alternancia política generaba muchas incertidumbres acerca del sentido que tendría la nueva institucionalidad, en el contexto de una administración panista. Por ello, más allá de la necesidad de establecer un equilibrio de intereses entre quienes formaban parte del proceso político de definición de la nueva institucionalidad, el objetivo fue frenar la influencia que el panismo pudiera representar.³² De igual forma, el sector político ligado al PRD sospechaba que el sexenio que seguía iba a ser conflictivo a raíz del ingreso de nuevos actores, por lo que era necesario garantizar que la nueva institución no tomara una dirección más próxima a las ideas conservadoras y de derecha.

En efecto, el tema de la creación del Instituto Nacional de las Mujeres se transformó en uno de los puntos nodulares en las disputas políticas que anunciaban el proceso de alternancia política. Durante la transición al cambio de gobierno —entre octubre y noviembre de 2000— se desarrolla el trabajo de concertación entre las diputadas de ese periodo parlamentario para redactar la Ley de creación del mecanismo. La iniciativa de formación del Instituto queda en manos del Legislativo, específicamente en la Comisión de Equidad y Género. Aquí no sólo participaron mujeres representantes de los distintos partidos polí-

31 En los hechos, efectivamente, fue parte sustantiva de la campaña de Labastida incluir en su agenda la problemática específica de las mujeres.

32 Como lo señala una de nuestras entrevistadas panistas: “El conflicto estaba en que existía la percepción de que el gobierno que asumiría, sería un gobierno intolerante; es por ello que el debate de su creación se resume en luchar contra eso”. Es decir, la creación de esta nueva institucionalidad se fundó en aspectos políticos que son el reflejo del cálculo político que suponía la alternancia en el gobierno.

ticos, también fueron convocadas representantes de la sociedad civil y participantes de los Consejos Consultivo y de la Contraloría de COMUJER.

En ese sentido, las feministas entrevistadas que participaron en la formulación de la ley de creación del INMUJERES, se muestran abiertamente críticas sobre el papel desempeñado por las mujeres políticas, a raíz de su incapacidad de pensar más allá del pragmatismo político. Para ellas la discusión se resume a una estrategia orientada a repartir posiciones según la afiliación política.

La mayoría de las legisladoras no pertenecían al movimiento de mujeres y por tanto carecían del conocimiento y experiencia en esta materia. Su postura frente al tema respondió más bien a intereses partidarios y no a una conciencia real acerca de la condición de género de las mujeres mexicanas. Es decir, más que un debate sobre los temas que serían prioritarios para el funcionamiento del nuevo mecanismo, la agenda se limitó a la creación del mecanismo en sí y a las alternativas político-administrativas de su funcionamiento.

Un aspecto ausente refiere a la conceptualización sobre el sentido de incluir la perspectiva de género en el Estado. Es decir, sobre qué supuestos analíticos implica pensar el género como un valor social, como un paradigma de política pública con amplio alcance dentro de la concepción de desarrollo del Estado. Una manifestación al respecto es la posición expresada por algunas feministas, para quienes la prioridad era definir una *Ley de Equidad* como instrumento rector de la política de Estado. Es decir, más allá de la existencia de un mecanismo como figura institucional que fuera capaz de orientar dicho proceso, pensar en una ley implicaba considerar procesos más globales que trascendieran los periodos presidenciales y que se tradujeran en un compromiso de Estado, más que de un gobierno en particular.³³

En lo sustantivo, este hecho implicaba discutir un tema crucial: la Reforma del Estado en México, cuestión que no convocó ni la voluntad política ni el necesario conocimiento y madurez para enfrentarla. Este es un asunto que ni las legisladoras ni las representantes del movimiento quisieron asumir, y que una vez más da cuenta de un tema pendiente dentro del proceso de transición política en México.

El punto crítico lo encontramos en la visión pragmática que prevaleció dentro de la coalición defensora de la iniciativa. Es decir, hubo una articulación de intereses, pero éstos giraron en torno al mecanismo como un campo político en disputa. La percepción general acerca del debate sobre la ley de creación del Instituto no sólo da cuenta del clima político de desconfianza entre los partidos políticos y la pugna por el control de poder dentro del mecanismo. Para las diputadas panistas entrevistadas y algunas participantes de los Consejos del Instituto, más allá de apostar a la transparencia como un objetivo del funcionamiento del nuevo mecanismo, lo que se generó fue una suerte de política

33 No es de extrañar que posteriormente se promulgara la *Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres*, 2006, que da sustento jurídico a la coordinación de acciones entre los tres órdenes de gobierno mediante la creación del Sistema Nacional para la Igualdad.

de amarre e inmovilismo³⁴ como respuesta a los cambios políticos por los cuales el país estaba atravesando.

No basta definir las reglas y los procedimientos que aseguren una cierta regularidad y coherencia en las decisiones políticas. El problema también se encuentra en la forma de asegurar la representación de intereses y el ambiente político en el cual esto se desarrolla. Por ello, podemos suponer que las instituciones sí funcionan; lo que entorpece su ejercicio, es la cultura política que prevalece y la elite que controla la representación de intereses.

b) Alternancia política y creación del Instituto Nacional de las Mujeres: ¿El legado político democrático de la derecha?

Atendiendo a las dosis de legitimidad que adquiere la defensa de los derechos de las mujeres para la elite política, los grupos más cercanos al gobierno panista expresan una suerte de autocomplacencia frente a la creación del Instituto Nacional de las Mujeres. Aun cuando la Ley fue debatida y aprobada con anterioridad en el Congreso, específicamente con el trabajo de la Comisión de Equidad de Género, el hecho que se pusiera en operación durante el mandato de Vicente Fox (2000-2006), implicó la construcción de un discurso en torno a la voluntad política y la orientación democrática del nuevo gobierno.

Una de las primeras acciones de Vicente Fox fue anunciar públicamente la creación del INMUJERES. Asimismo, en su primer año de gobierno anunció que incorporaría la perspectiva de género en todas las políticas y programas impulsados durante su sexenio, además de instaurar una nueva forma de uso del lenguaje público, más inclusivo, al utilizar “los y las” como forma de aproximarse a los ciudadanos.

Inicialmente, cuando el Ejecutivo pone en marcha al INMUJERES, su estrategia política apuntó a la pluralidad en la inclusión de representantes del feminismo, la academia, organizaciones civiles y sociales, tal como lo había realizado cinco años atrás CONMUJER. Ello sucedió principalmente en torno a los foros de debate para la construcción del Programa proequidad y con el primer equipo administrativo.

Sin embargo, en los tres primeros años de funcionamiento del INMUJERES los cambios en la planilla de contratación reflejan la exclusión de aquellas feministas que inicialmente habían sido convocadas a participar en la nueva institucionalidad. Lo mismo sucedió con el personal administrativo más cercano a estas posturas. Después de un tiempo menor, los espacios son ocupados por quienes están próximos a la orientación ideológica del panismo.

La interpretación simbólico-discursiva de lo social y de lo político nos lleva a develar las relaciones de poder que se objetivan en los discursos que supuestamente nacen como

34 En efecto, en términos generales, como lo reconocen algunas de nuestras entrevistadas, la Ley que discutieron los partidos tiene todo tipo de candados impuestos por ellos mismos, lo que ha significado que el Instituto tenga muchas dificultades en su funcionamiento. Un ejemplo de ello es la cantidad de personas que conforman tanto la Junta de Gobierno como los Consejos Consultivo y Social.

una apología a la igualdad, pero que en los hechos naturalizan las inequidades entre los géneros. En tal sentido, el lenguaje institucional sobre el género no refleja significados, sino más bien los construye.

El carácter construido y sobredeterminado de la política institucional hacia las mujeres es un hecho que no puede pasar inadvertido, principalmente por las consecuencias que ello tiene a nivel de intervención social. Al cuestionar cómo se representa a la noción de género en el espacio público, específicamente en el político-institucional, damos cuenta de una intención por neutralizar su significado. Es decir, el principio de “igualdad” ingresa sin conflictos dentro de la lógica panista al ser un valor reconocido y apreciado por la sociedad mexicana.

Al bajar la presión del feminismo y al no contar con una agenda mínima de género, se agudiza el cálculo político de los gobiernos que integran a la equidad de género como una forma de legitimarse como régimen democrático. Es decir, y volviendo a nuestras hipótesis de investigación, estos hechos son un reflejo de la forma en que los asuntos que giran en torno al género han sido utilizados como un mecanismo de legitimidad política.

De este modo, la llegada de un gobierno de alternancia y de derecha al poder no sólo significó heredar un compromiso con las mujeres y con los organismos internacionales para la creación de un mecanismo de género, además se constituyó en una plataforma político-discursiva que expresaba el sentido democrático y transformador del nuevo gobierno. Este aspecto de la politización del género en el Estado mexicano será nuevamente reactualizado en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) a partir de la promulgación de la *Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres* (2006) y de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (2007); y en la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) a partir del debate sobre la paridad en la participación política de las mujeres.³⁵

Reflexiones finales

La cultura política mexicana ha impactado la conformación de instituciones a favor de la igualdad de género; es preciso entender que toda nueva organización pública no es solamente un conjunto de gente, de dinero y de recursos, es una arena política, un campo que requiere ser integrado por quienes son más afines a la elite en el poder. De este modo, los mecanismos de género que se instauran en la Administración Pública mexicana forman parte de un campo político, donde muchas veces la propia perspectiva de género es reappropriada y transformada según los criterios de quienes estén en el poder.

Los temas de género forman parte de un campo político en disputa, y más allá del tratamiento otorgado a temas particulares (violencia, participación política, salud repro-

35 Cabe destacar que durante el sexenio de Peña Nieto, las cuotas de acción afirmativa dan paso a la paridad mediante la reforma político-electoral promulgada en 2014, en la que se eleva a rango constitucional la garantía de la paridad entre mujeres y hombres en las candidaturas a la Cámara de Diputados, Senado y Congresos Estatales (Reforma Constitucional, Artículo 41).

ductiva, etcétera.), lo central pareciera ser la visión que desde el poder político se tiene sobre los dividendos o no que el género pueda reportar a los gobiernos en turno.

La incongruencia entre la retórica progresista y la práctica concreta a favor del género, caracterización que se extiende a la evaluación del sexenio foxista, calderonista y del regreso del priísmo, prevalece en torno a la percepción en que la política pública se ha desarrollado. Los datos sobre feminicidios y el retroceso en tareas centrales de la agenda de género, son un ejemplo de ello.³⁶

Y aun cuando a nivel institucional se han creado instancias que formalmente representan a los distintos actores vinculados a la promoción de las políticas de género, estos espacios están lejos de ser verdaderos canales de representación de los intereses ciudadanos.

Desde nuestra óptica, el predominio de una cultura política basada en relaciones autoritarias que escasamente permite la expresión de un debate libre y plural, ha sido un factor condicionante del ingreso de la problemática de género, como un “valor social” dentro del Estado mexicano. Asimismo, los sujetos defensores de la agenda de género participantes en el debate no han asumido la responsabilidad de constituirse bajo un modelo de ciudadanía que implique definirse como interlocutores de demandas colectivas y no de intereses particulares.

Por otra parte, y relacionado con las dimensiones políticas que están detrás de la forma en que un tema se hace público e ingresa a la agenda institucional, encontramos lo que podríamos denominar el predominio del modelo presidencialista en la formación de una política pública de género. Es decir, existe el reconocimiento de que muchas de las decisiones en esta materia no han sido fruto de un proceso coherente que implique una lógica de diagnóstico, recopilación de información y análisis cualitativo y cuantitativo de la situación a la cual se quiere atender. Ya sea para el caso del Instituto de las Mujeres nacional, del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal o de lo que sucede en los Estados de la República, algunas de las entrevistadas que han fungido como asesoras o funcionarias de estas instancias, reconocen que muchas de las decisiones han sido fruto del interés personal de quien dirige el mecanismo y no debido a un proyecto que dé cauce a una agenda de género institucional.³⁷

36 En este sentido, llama la atención que los últimos seis años de la administración priísta de Peña Nieto las principales demandas de los movimientos organizados de mujeres, organizaciones de la sociedad civil, grupos feministas y de académicas, se han centrado en el acceso a la justicia como una problemática fundamental de la deuda y responsabilidad que el Estado tiene con las mujeres. La violencia contra las mujeres como un *continuum* pone en el escenario público sus distintas manifestaciones, que van desde el acoso callejero, la violencia en el ámbito de su participación política, hasta la violencia feminicida, destacando la noción de violencia institucional como la inacción de los poderes formales para dar respuesta a estas situaciones.

37 Como lo expresa una mujer a la que se entrevistó: “...si la doña cree, por ejemplo, la cosa ésta que se le metió, entre ceja y oreja, de las mentadas certificaciones de las empresas... pero lo piensa en términos de acciones, no de un proyecto más general, no basado en un diagnóstico más amplio, de decir: a ver cómo está el mapa de la subordinación, dónde están los grandes problemas de bloqueo que impiden el empoderamiento, no hay nada de eso ¿no?”

Este aspecto, que sin duda es el reflejo del modelo de gestión política que ha imperado en la administración del Estado en México, es lo que ha generado diversos conflictos entre los representantes de la sociedad civil y los agentes de decisión de las políticas públicas, donde el discurso de los expertos choca con el sentido reivindicativo que suponen las demandas de género. Es decir, al final de cuentas, quien representa la autoridad es quien define cuáles son las acciones prioritarias para la equidad de género en función de cómo está entendiendo introducir la perspectiva de género en el Estado.

Fuentes de consulta

- ÁLVAREZ, Sonia, “Los feminismos latinoamericanos se globalizan en los noventa: retos para un nuevo milenio”, en María Luisa Tarrés (coord.), *Género y cultura en América Latina*, México, COLMEX, 1998, pp. 89-136.
- ARIZPE, Lourdes, “El Feminismo: del grito de los setenta a las estrategias del siglo XXI”, en Griselda Gutiérrez (coord.), *Feminismo en México. Revisión histórico-crítica del siglo que termina*, México, PUEG/UNAM, 2002, pp. 63-70.
- BARRIG, Maruja, *Los malestares del feminismo latinoamericano: Una nueva lectura*, Ponencia presentada en el encuentro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (en línea), Chicago, 1998. URL: <http://www.mujeresenred.net/spip.php?article140> [consulta: 2 de marzo, 2018].
- BARTRA, Eli y Ana Lau JAIVEN, *Feminismo en México, ayer y hoy*, México, UAM, 2002, pp. 125.
- CERVA, Cerna Daniela. *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 de Doctorado, México, UNAM / FCPYS, 2006. URL: <http://132.248.9.195/pd2007/0610286/Index.html> [consulta: 2 de marzo, 2018] pp. 245.
- CERVA, Cerna Daniela, *Trayectorias de los discursos de género en Chile*, Tesis de Maestría, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO sede México, 2002. URL: https://www.academia.edu/34276958/_Trayectorias_de_los_Discursos_de_G%C3%A9nero_en_Chile_ [consulta: 2 de marzo, 2018]
- COS-MONTIEL, Francisco, “El traje nuevo de la emperatriz: lecciones de la integración de la perspectiva de género en México”, en *Debate Feminista*, año 14, vol. 28, México, octubre, 2003, pp. 211-260.
- ESPINOSA, Damián Gisela y Ana Lau Jaiven (coords.), *Un fantasma recorre el siglo. Luchas feministas en México 1910-2010*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Itaca/CONACYT/ECOSUR, 2011, 546 pp.
- FEMPRESS, *Feminismo Fin de Siglo. Una herencia sin testamento*, 1999, URL: <http://sepladerym.hidalgo.gob.mx/equidad/medios/Libro19.pdf> [consulta: 2 de marzo, 2018].
- FRASER, Nancy, ¿Qué tiene de crítica la teoría crítica?, en S. Benhabib y D. Cornell (eds.), *Teoría Feminista y Teoría Crítica*, España Alfons el Magnanim Ediciones, 1990, pp. 49-88.

- FRASER, Nancy. “La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista feminista de la cultura política del capitalismo tardío”, en *Debate Feminista*, año 2, vol. 3, México, marzo 1991, pp. 3-40.
- GONZÁLEZ, Cristina, *Autonomía y alianzas. El movimiento feminista en la Ciudad de México, 1976-1986*, México, PUEG-UNAM, 2001, pp. 210.
- GUTIÉRREZ, Griselda (coord.), *Feminismo en México. Revisión histórico-crítica del siglo que termina*, México, PUEG-UNAM, 2002, pp. 473.
- JUSIDMAN, Clara, “La experiencia de la participación de México en la IV Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en Pekín”, en Brígida García (coord.), *Mujer, género y población en México*, México, El Colegio de México, 1999, pp. 544.
- JUSIDMAN, Clara, “México y la IV Conferencia Mundial de la Mujer”, en *Debate Feminista*, vol. 12, 1995, pp. 22-28.
- LAGARDE, Marcela, *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia. Horas y horas*, Madrid, 2001, pp. 246.
- LOVENDUSKI, Joni, “Feminismo institucional: género y Estado”, en E. Uriarte y A. Elizondo (coord.), *Mujeres en Política*, Barcelona, Ariel, Barcelona, 1997, pp. 233-245.
- PELLICER, Olga, “La historia Previa A Pekín”, en *Debate Feminista*, año 6, vol. 12, octubre, 1995, pp. 16-21.
- SÁNCHEZ, Alma Rosa, *El feminismo mexicano ante el movimiento Urbano Popular. Dos expresiones de lucha de género (1970-1985)*, México, UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, Plaza y Valdés, 2002, pp. 194.
- SERRET, Estela, “El feminismo mexicano de cara al siglo XXI”, en *El Cotidiano*, vol. 16, núm. 100, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, marzo-abril, 2000, pp. 42-51.
- TARRÉS, María Luisa, “Hacia un equilibrio de la ética y la negociación”, en *Debate Feminista*, año 4, vol. 7, marzo, 1993, pp. 59-73.
- TARRÉS, María Luisa, “El movimiento de mujeres y el sistema político mexicano: análisis de la lucha por la liberalización del aborto, 1976-1990”, en *Estudios Sociológicos*, vol. XI: 32, México, 1993, pp. 365-397.
- TARRÉS, María Luisa, “Reflexiones alrededor del sujeto político y la ciudadanía de las mujeres”, en *Mujeres, género y desarrollo*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás, 1998, pp. 251-263.
- TARRÉS, María Luisa (coord.), “¿Importa el género en la política?”, en *Género y cultura en América Latina*, México, COLMEX, 1998, pp. 13-32.
- TARRÉS, María Luisa, “Las organizaciones del movimiento de mujeres en la reforma política”, en J. OLVERA (coord.), *La sociedad civil. de la teoría a la realidad*, México, COLMEX, 2001, pp. 217-257.
- TARRÉS, María Luisa, “Nuevos nudos y desafíos en las prácticas feministas: los institutos de las mujeres en México”, en N. Lebon y E. Maier, (coords.), *De lo privado a lo público, 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*, México, Siglo XXI, UNIFEM, Latin American Studies Association, 2006, pp. 290-308.
- TUÑÓN, Esperanza, *Mujeres en escena. De la tramoya al protagonismo*, México, Miguel Ángel Porrúa/PUEG, UNAM/ECOSUR, 1997, pp. 144.

YÁÑEZ, Araceli Santamaría (comp.), “Memorias del Foro: Avancemos un Trecho: Por un compromiso de los Partidos Políticos A favor de las Mujeres”, en *diVersa*, México, Fundación Friedrich Ebert, 1997.

Anexo: Entrevistadas realizadas

- Dulce María Sauri Riancho (Política del PRI. Ex directora de CONMUJER).
- Angélica de la Peña (Política del PRD).
- María Elena Chapa Hernández (Política del PRI. Directora de INMUJERES Nuevo León).
- Tatiana Clouthier Carrillo (Política del PAN).
- Margarita Zavala Gómez del Campo (Política del PAN).
- Blanca Gámez Gutiérrez (Política del PAN).
- Rosario Robles Berlanga (Ex Jefa de Gobierno DF).
- Mercedes Barquet Montané (Académica PIEM-COLMEX).
- Adriana Ortiz Ortega (Académica).
- Alicia Elena Pérez Duarte y Noroña (Académica. Ex directora de la Fiscalía Especial para la Atención de Actos de Violencia contra las Mujeres).
- Laura Salinas Beristáin (Académica UAM. Ex funcionaria de INMUJERES).
- Mónica Corona (Directora de Planificación, INMUJERES).
- Laura Henríquez Maldonado (Ex funcionaria de CONMUJER e INMUJERES).
- Cecilia Loría Saviñón (Integrante de *Milenio Feminista*. Ex funcionaria de INDESOL).
- Sandra Samaniego Breach (Funcionaria pública. Experta en Género).
- Clara Jusidman Rapoport (Ex funcionaria de Gobierno DF, ONG INCIDE).
- Janette Góngora Soberanes (Académica. ONG INCLUYE).
- Marta Lamas Encabo (ONG GIRE. Académica).
- Patricia Mercado Castro (*México Posible*).
- Teresa Incháustegui Romero (Académica. Ex funcionaria de INMUJERES).
- Florinda Riquer Fernández (Académica).

Las mujeres y los gabinetes de la Administración Pública Federal Centralizada*

*Manuel Quijano Torres***

Resumen

La participación de las mujeres dentro de la Administración Pública Federal a lo largo de los años ha ido en aumento. Gracias a la lucha que se ha generado por la equidad e igualdad de género han logrado ocupar cargos de representación popular y puestos dentro de las diferentes Secretarías de Estado, lo cual ha denotado grandes cambios. Sin embargo, aún no se ha alcanzado en su totalidad esa paridad, pues para que una mujer llegue a ocupar un cargo dentro del gabinete, son tomados en cuenta ciertos aspectos que permiten al Ejecutivo decidir quién estará a cargo de alguna secretaría.

Introducción

El presente ensayo tiene como propósito analizar la participación de la mujer en los gabinetes de la Administración Pública Federal centralizada. Ello es significativo, pues en la democracia las mujeres han conquistado cargos de Presidentas o Primeras Ministras en otros países, desde la década de los años sesenta del siglo pasado. En nuestro país, la primera titular de una dependencia fue Rosa Luz Alegría, responsable de la Secretaría de Turismo durante la administración del Presidente José López Portillo (1976-1982).

Desde entonces, las mujeres mexicanas han ido ocupando cada vez más responsabilidades de mandos superiores. De ahí que este estudio analice los cargos que han tenido a nivel de titularidad en las dependencias en la Administración Pública Federal centralizada. También este trabajo hace notar que hasta el momento, ninguna mujer ha sido titular de las Secretarías de Gobernación y de Hacienda, las cuales tienen el monopolio que proyecta a la candidatura presidencial.

Este ensayo consta de seis capítulos incluyendo las conclusiones. El primero explica qué es un gabinete, su historia y su importancia político-administrativa. El segundo se refiere a nueve argumentos (seguramente hay más, pero no los he ubicado), por los cuales

* Agradezco el invaluable apoyo de Allison Campos y de Joaquín Israel Maya González.

** Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Realizó estudios de Posgrado en Informática e Investigación de Operaciones en el Instituto Nacional de Investigaciones en Informática y Automática en Versalles, Francia. Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM desde 1984; en El Colegio de México, 2004; en la Universidad la Salle, 2006; en el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2008 a la fecha; en el Centro de Estudios Superiores Navales, 2005, 2006 y 2007; en la Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2007. Se ha desempeñado en diversos cargos como funcionario público en la Administración Pública federal y descentralizada.

un presidente designa a tal o cual persona en la titularidad de una Secretaría de Estado. El tercer apartado alude a las carteras de *secretarías presidenciales*, pues no todas disponen de los mecanismos políticos y administrativos que le permitan a un titular aspirar a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo Federal. El cuarto capítulo analiza lo que denomino las *meta funciones* de las *secretarías presidenciales*, pues tal vez ahí se encuentran algunas de las razones por las cuales los presidentes tienden a preferir varones. El quinto es un análisis de sexenio por sexenio de las secretarías o procuradurías ocupadas por mujeres, así como los estudios que ellas realizaron y las instituciones donde los llevaron a cabo. Finalmente se presentan las conclusiones.

1. Los gabinetes

Sin importar el momento histórico, ubicación geográfica o régimen político, encontramos que para su adecuado funcionamiento, los gobiernos obligadamente necesitan de un orden u organización denominado aparato burocrático, con mandos claramente diferenciados, cuya cúpula la integran colaboradores cercanos a la cabeza gobernante, identificada de forma genérica bajo el vocablo “gabinete”. La máxima autoridad respalda su ejercicio en cada uno de sus miembros, quienes a su vez están en posición de influir en la toma de decisiones.

Los miembros de un gabinete, además de formar parte de la cúpula gobernante, son líderes de un proceso que responde por lo menos a tres principios esenciales:

- a) Confianza, producto de méritos obtenidos a través del tiempo.
- b) Lealtad, frecuentemente cercana a la servidumbre incondicional.
- c) Capacidad, derivada de la eficacia en el cumplimiento de las tareas encomendadas.

Son figuras que no tuvieron el carisma, la legalidad, la legitimidad o el liderazgo de los jerarcas, pero son cercanos a ellos y, muchas veces, hábiles colaboradores. Dicho de otro modo, los gabinetes resultan de la división social del trabajo, y también de la incondicionalidad, cercanía y capacidad que tienen ciertos individuos ante quien preside la pirámide del poder.

El imperativo que tiene el jerarca de rodearse de auxiliares hábiles en ciertas tareas o expertos en materias específicas, constituye un aspecto principal en la conformación histórica de los gabinetes. En su origen, las primeras designaciones debieron recaer en familiares y miembros de su entorno más íntimo, pero muy pronto el primer círculo de confianza debió abrirse a personas que sumaron méritos para hacerse de la confianza del gobernante. Sin embargo, la creciente complejidad del desempeño gubernamental exigió de una tercera etapa, donde los reclutados no gozaban de plena confianza del dignatario, pero tenían cualidades y aptitudes que los hacían necesarios.

En este recuento conviene incluir un cuarto motivo, el cual configura al gabinete en la forma que actualmente le conocemos. Aquí nos referimos al nombramiento de individuos con cierto reconocimiento en algunos grupos de opinión o de presión; pues en la medida en que las sociedades maduraron, la relación gobernante–gobernado bajo el marco del Estado de Derecho, los gobernantes fueron decantando los mecanismos del ejercicio del poder.

Dichos componentes, políticos, jurídicos, sociales y administrativos han exigido que las ayudantías sean cada vez más especializadas y simultáneamente más necesarias, tanto para gobernantes como gobernados.

La existencia de los gabinetes también permanece estrechamente vinculada con las necesidades de apoyo que tiene un dignatario. Incluir o cooptar figuras que cuentan con alguna forma de asentimiento social, le significa al gobernante el afianzamiento de su investidura, sin olvidar que al mismo tiempo esa cercanía de amigos, cortesanos y aliados, protege los intereses de los propios colaboradores. De aquí surgirá la necesidad de priorizar y organizar con cierto orden de importancia al cuerpo de ayudantes que integran a un gabinete.

Una definición de gabinete

La palabra gabinete proviene del latín *capanna*, que significa “casa pequeña”. También la encontramos en el francés medieval, *gabinet*, hoy *cabinet*, que se refiere a la habitación más reducida de la sala donde son recibidas las personas de confianza. Ambas acepciones coinciden, como también lo hace gran variedad de significados que aparecen en todo tipo de diccionarios.

El *Diccionario de Política y Administración Pública* anota que el significado político de la palabra gabinete es de origen inglés: “reunión en una pequeña sala de los más caracterizados miembros del consejo privado que el rey llamaba aparte para discutir los asuntos más importantes”.¹

En su comienzo, coinciden los historiadores, el soberano se reunía con sus hombres de confianza para decidir sin testigos la marcha de la política. Más tarde, el valido o ministro, con ayuda de auxiliares o secretarios hábiles, ponían en marcha el engranaje del Estado para cumplir la voluntad del soberano.

En el siglo xvii, ese tipo de reuniones privadas fueron convirtiéndose en asunto cotidiano. Más tarde, conforme la naturaleza del asunto a tratar, fueron conformándose distintos tipos de reuniones, siendo las más relevantes la llamada del “comité”, a la que sólo acudían los ministros; y la del “gabinete”, donde asistía el rey. Ésta será la pieza esencial que dio lugar al régimen parlamentario.

En el sistema parlamentario, gabinete es sinónimo de gobierno o de consejo de ministros. En su origen, se trató del consejo privado del rey, integrado por un grupo de grandes terratenientes y altos dignatarios eclesiásticos, a los que irán agregándose personajes sin linaje, pero dueños de méritos profesionales suficientes para resolver los complejos problemas de gobierno.

En los principales países europeos: Alemania, Francia, España e Italia, fue haciéndose común a lo largo del siglo xviii el uso del vocablo gabinete para identificar al conjunto de funcionarios más elevados del gobierno, ministros y consejeros, quienes además de su

1 Mario Martínez Silva, *Diccionario de Política y Administración Pública*, tomo II, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1980, p. 3.

reducido número tenían en común su cercanía al soberano. La privacidad y la confianza son sello de un gabinete.

2. Algunos motivos por los cuales se ocupa la titularidad de una Secretaría de Estado

Tipología para la designación de los titulares de los gabinetes

POR CONVENIENCIA POLÍTICA

Seguramente es la categoría con mayor incidencia al momento de que son nombrados los integrantes de un gabinete, toda vez que la creación y organización de un gobierno responde, ante todo, a finalidades de índole política.

POR MOTIVOS IDEOLÓGICOS

A la par de los motivos, la ideología representa un elemento de gran importancia, tanto para el Estado como para el gobierno. La ideología permea toda actividad humana, repercutiendo, principalmente, en los terrenos social, económico y político.

POR IMPOSICIÓN DE LOS PODERES FÁCTICOS

Los poderes fácticos actúan como grupos de opinión, persuasión, y en última instancia operan como instrumentos de presión. Debido al poder político y económico que acumulan los poderes fácticos, buscan la forma de conservar, obtener e incrementar su influencia y relevancia al interior del propio Estado.

POR RAZONES ECONÓMICAS

Entre las razones de índole económica que subsisten al momento de ser nombrados los integrantes de un equipo de gobierno, se observa la transformación que muestran las prebendas de tipo económico en canonjías de naturaleza político-administrativa.

POR PERTENENCIA A LA ÉLITE

Estrechamente vinculadas al apartado anterior, se tiene una investidura que, de manera bastante frecuente, resulta parte medular del proceso de designación de los personajes que integran los listados de todo gabinete: la élite.

POR MÉRITOS PROFESIONALES

Tanto en la antigüedad como en la Edad Media encontramos antecedentes de esta razón. En el terreno militar, donde surgen elementos que permean la idea del gabinete, observamos cómo el rey y sus generales tenían asesores expertos en temas específicos y cuyo fin era implementar las estrategias conducentes para alcanzar las conquistas militares y conservar la soberanía.

POR MOTIVOS AFECTIVOS Y AMISTOSOS

Este aspecto es muy interesante, porque engloba lo íntimo, lo privado y lo público. En casi cualquier sistema político son sabidos los casos de promociones por aspectos vinculados al afecto. Aquí todo queda reducido a la cercanía entre el gobernante y quien resulta agraciado con la promoción política.

POR VÍNCULOS FAMILIARES (NEPOTISMO)

La historia del nepotismo nos remonta desde la antigua Grecia y sobre todo Roma, pues con la familia se gobierna y disminuyen las posibilidades de traición.

POR CUESTIONES DE TIPO RELIGIOSO

En un contexto donde la laicidad y la diversidad religiosa han venido ganando terreno, pareciera poco relevante la mención de esta categoría, pero lo cierto es que no puede soslayarse al considerar que la espiritualidad y el misticismo impregnan el comportamiento de los hombres al frente de puestos políticos.

3. Las Secretarías Presidenciales

A lo largo de la historia presidencial mexicana, el fenómeno de la sucesión presidencial desde el sexenio del general Lázaro Cárdenas hasta el de Enrique Peña Nieto, inclusive, tiene como constante –incluyendo las administraciones panistas– que los titulares del Poder Ejecutivo Federal se han inclinado en favor de que su sucesor sea un titular de alguna Secretaría de Estado; pero no cualquier Secretaría, pues en esencia son cuatro las carteras de donde han sido preparados esos individuos, a saber: de Gobernación, de Hacienda (incluye Programación y Presupuesto), de Desarrollo Social y del Trabajo y Previsión Social. Las demás secretarías, indudablemente importantes, no han sido significativas en la sucesión presidencial.

Ocupar determinada cartera y desde ahí aspirar a ser Él candidato de su partido político, es parte de las reglas no escritas del Sistema Político Mexicano y que, hasta el momento en que escribo este artículo, no han cambiado sustancialmente. Además, esas reglas políticas tienen sustento constitucional en tres artículos. El 82, que dice:

Para ser presidente de la República se requiere: i. Ser ciudadano mexicano por nacimiento. ii. Tener treinta y cinco años cumplidos. iii. Haber residido en el país durante todo el año anterior al del día de la elección. iv. No pertenecer al estado eclesiástico. v. No estar en servicio activo en caso de permanecer al ejército, seis meses antes del día de la elección. vi. No ser secretario o subsecretario, procurador o gobernador hasta seis meses antes del día de la elección. vii. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

El artículo 90, cuyo texto es:

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

El artículo 91 acota: Para ser secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

Ahora bien, la ley que se refiere al Artículo 90 constitucional es la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, que precisa las atribuciones de las Secretarías de Estado. Si analizamos aquellas que corresponden a las Secretarías de Gobernación, de Hacienda, de Desarrollo Social y del Trabajo, no encontramos alguna que revele que sus titulares aspirarán a la Presidencia de la República. Es más, si estudiamos pormenorizadamente los reglamentos de esas dependencias, así como sus manuales de organización, tampoco hallaremos entre las funciones alguna que indique que el titular desempeñará aquellas actividades que le permitan vincularse con la sucesión presidencial.

De ahí, es interesante observar la siguiente tabla en la cual se aprecia la historia de las que he denominado las *secretarías presidenciales* y el número de ocasiones que han sido las catapultas de la sucesión presidencial.

Tabla 1. Secretarías presidenciales

Presidente y profesión	Diputado		Senador	Presidente de partido	Cargo en la APF	Secretaría	Gobernador	Fuerzas armadas
	Local	Federal						
Lázaro Cárdenas del Río <i>Militar</i>				X	X	Secretaría de la Defensa Nacional	X	X
Manual Ávila Camacho <i>Militar</i>					X	Secretaría de la Defensa Nacional		X
Miguel Alemán Valdés <i>Abogado</i>					X	Secretaría de Gobernación	X	
Adolfo Ruiz Cortines <i>Contador y militar</i>		X			X	Secretaría de Gobernación	X	
Adolfo López Mateos <i>Abogado y profesor</i>			X		X	Secretaría del Trabajo y Previsión Social		
Gustavo Díaz Ordaz <i>Abogado</i>		X	X		X	Secretaría de Gobernación		
Luis Echeverría Álvarez <i>Abogado</i>					X	Secretaría de Gobernación		
José López Portillo <i>Abogado</i>					X	Secretaría de Hacienda y Crédito Público		

Presidente y profesión	Diputado		Senador	Presidente de partido	Cargo en la APF	Secretaría	Gobernador	Fuerzas armadas
	Local	Federal						
Miguel de la Madrid Hurtado <i>Abogado</i>					X	Secretaría de Programación y Presupuesto		
Carlos Salinas de Gortari <i>Economista</i>					X	Secretaría de Programación y Presupuesto		
Luis Donald Colosio <i>Economista</i>			X	X		Secretaría de Desarrollo Social		
Ernesto Zedillo Ponce de León <i>Economista*</i>					X	Secretaría de Educación Pública		
Vicente Fox Quesada <i>Administrador de empresas</i>		X					X	
Felipe Calderón Hinojosa <i>Abogado**</i>	X	X		X	X			
Enrique Peña Nieto <i>Abogado</i>							X	
José Antonio Meade Kuribreña <i>Economista***</i>					X	Secretaría de Hacienda y Crédito Público		

Fuente: elaboración propia.

* Era coordinador de campaña. Ya había renunciado a la SEP.

** Era militante del PAN. Ya había renunciado a la Secretaría de Energía.

*** Se ignora si ganará la elección. Fue titular de la SHCP.

Cabe destacar que José Antonio Meade ocupó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y desde esa titularidad se convirtió en el candidato del Partido Revolucionario Institucional.

En la Tabla 2 se incluyen los nombres actuales de las Secretarías de Estado de acuerdo con la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y en ella se aprecian en cuáles han ocupado la titularidad las mujeres.

Tabla 2. Mujeres a cargo de Secretarías de Estado

Secretaría	Mujeres
Secretaría de Gobernación	0
Secretaría de Relaciones Exteriores	2
Secretaría de la Defensa Nacional	0
Secretaría de Marina	0
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	0
Secretaría de Desarrollo Social	3
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	1
Secretaría de Energía	1
Secretaría de Economía	0

Secretaría	Mujeres
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	0
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	0
Secretaría de Educación Pública	1
Secretaría de Salud	1
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	2
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	1
Secretaría de Cultura	1
Secretaría de Turismo	5
Secretaría de la Función Pública	3
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	0
Procuraduría General de la República	2

Fuente: Elaboración propia con base en la información emitida por cada Secretaría.

Se aprecia que las mujeres han ocupado 12 carteras de las 20 instituciones de la Administración Pública Federal centralizada. Empero, de las cuatro *secretarías presidenciales* no han ocupado las secretarías de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público. En el siguiente capítulo se analizará de manera más detenida la Tabla 2.

4. Las meta-funciones de las Secretarías de Estado

Debido a que la Administración Pública es un asunto de políticos y en los gabinetes se aprecia que no existe la dicotomía Política-Administración Pública, es necesario analizar las *meta-funciones* de las cuatro secretarías de Estado que son presidenciables, pues ahí está la clave, me parece, por los cuales los presidentes de la República prefieren que sean ocupadas por varones.

Cuadro 1. Meta-funciones de las secretarías de Estado

Secretaría	Funciones metafísicas
Gobernación	<ul style="list-style-type: none"> • Relacionarse en buenos términos con gobernadores y presidentes municipales. • Establecer buenas relaciones con los medios de comunicación. • Facilitar el diálogo entre poderes y órdenes de gobierno. • Crear alianzas con otros miembros de los gabinetes centralizado y paraestatal. • Evitar conflictos innecesarios con la Iglesia. • Destacar los logros en materia de protección civil. • Realizar operaciones de Seguridad Nacional. • Atender aseadamente demandas y necesidades de los partidos políticos. • Utilizar con firmeza los instrumentos y herramientas político-jurídicas del Estado.

Secretaría	Funciones metafísicas
Hacienda y Crédito Público	<ul style="list-style-type: none"> • Escuchar con benevolencia las demandas y necesidades presupuestales de gobernadores y miembros de los gabinetes centralizado y paraestatal. • Procurar el buen entendimiento presupuestal de los poderes Legislativo y Judicial. • Lograr la comprensión de los organismos internacionales monetarios. • Atender con benevolencia las demandas y necesidades de empresarios, banqueros, industriales y comerciantes. • Utilizar con firmeza los instrumentos y herramientas jurídico-económicas del Estado.
Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> • Atender con benevolencia demandas y necesidades sociales. • Atender con esmero demandas y necesidades de organizaciones no gubernamentales vinculadas con causas sociales. Apoyar a grupos marginados y en situación de pobreza. • Lograr acuerdos con grupos socio-organizativos. • Definir las prioridades nacionales en materia de política de desarrollo social.
Trabajo y Previsión Social	<ul style="list-style-type: none"> • Acordar las estrategias de desarrollo de la clase trabajadora. • Conciliar prioridades entre los factores de la producción. • Atender con sensibilidad a las organizaciones sindicales y patronales. • Mantener el equilibrio de las demandas y necesidades del movimiento obrero. • Utilizar con firmeza los instrumentos y herramientas jurídico-laborales del Estado.

Fuente: Elaboración propia con base a la información emitida por cada una de las Secretarías.

Quiero destacar con toda intención que los instrumentos jurídicos que posee el Estado en el rubro de desarrollo social, no tienen la misma capacidad de “firmeza” que en los contemplados en las áreas de gobernación, hacienda y trabajo.

Por supuesto, las otras dependencias también realizan funciones metafísicas, pero lo que quiero aquí demostrar y mencionar son las reservadas a las cuatro instituciones, las cuales están vinculadas con grupos de opinión o *fuerzas vivas* que enmarcan en gran medida la vida política, económica y administrativa de México.

Consecuentemente, salta a la mente: ¿acaso una mujer es incapaz de realizar esas y otras funciones metafísicas? La respuesta es categóricamente contundente: por supuesto que sí.

Las mujeres, al igual que los hombres, tienen firmeza de carácter, talento y talante, y bien pueden desempeñar cualquier cargo en la Administración Pública. De ahí que la pregunta es: ¿por qué los presidentes de la República no les ofrecen a las mujeres las secretarías de Gobernación, de Hacienda o del Trabajo? Es más, tampoco se les considera por lo visto para otras dependencias aún reservadas a los varones, por ejemplo: la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación o la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Aclaro que una mujer ocupó la titularidad de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social durante la gestión de Felipe Calderón; ella se desempeñó en el cargo del 14 de diciembre de 2011 al 30 de noviembre de 2012. Es decir, los últimos meses del sexenio. Me refiero a la abogada de la Escuela Libre de Derecho, Rosalinda Vélez Juárez. Pero en esencia, esas cuatro dependencias pareciera que están etiquetadas y reservadas a los varones.

No encuentro la respuesta y difícilmente tengo acceso a algún exmandatario a fin de preguntarle acerca de los motivos por los cuales designaron varones en esas cuatro carteras. Supongo, y sólo es una especulación, que las razones están en que los titulares del Poder Ejecutivo federal consideran que aún somos una sociedad machista y las “contrapartes” de esas Secretarías están dominadas por varones. Es decir, la SEGOB debe procurar acuerdos con los poderes, los medios, los gobernadores, las iglesias y velar por la seguridad nacional, y los actores que están al frente de esa cartera son mayoritariamente masculinos. Lo mismo sucede con los grupos financieros en el caso de la SHCP. Aún más, con los líderes obreros si pensamos en la STPS y con líderes campesinos, agrícolas y comisarios ejidales en el caso de la SAGARPA. Por supuesto, lo mismo sucede con las “contrapartes” de las Secretarías de Turismo, pero también supongo que me argumentarán que no es lo mismo la Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles, A.C., que algún sindicato obrero.

Mi suposición no puede llegar más lejos. Simplemente propuse una tesis acerca de los motivos por los cuales los presidentes no han designado a alguna mujer en esos sectores administrativos y políticos.

5. Las mujeres en los gabinetes de la Administración Pública Federal centralizada

Desde que México vive en regímenes sexenales, con excepción de la Secretaría de la Defensa Nacional, de donde su titular era el general Manuel Ávila Camacho, tanto en el Partido Revolucionario Institucional como en el Partido Acción Nacional, las dependencias privilegiadas son las de Gobernación y de Hacienda para pensar en la sucesión, aunque eso no significa que los extitulares de éstas hayan ganado la elección. Tal es el caso de Francisco Labastida (Secretaría de Gobernación) o el de Santiago Creel (Secretaría de Gobernación) o de Ernesto Cordero (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) con los presidentes Fox y Calderón, respectivamente.

El caso de la Secretaría de Desarrollo Social es singular, pues fue la institución de la cual Luis Dolando Colosio fue destinado a ser el candidato del Partido de la Revolución Institucional, pero las circunstancias de su asesinato cambiaron la historia. Por su parte, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social sólo ha tenido un candidato, Adolfo López Mateos; fue cuando la columna vertebral del sistema político mexicano era el movimiento obrero.

Las preguntas y sus respuestas acerca de los motivos por los cuales las mujeres no han ocupado *secretarías presidenciales*, algún día las sabremos. Es un hecho que desde la administración del Presidente José López Portillo, las mujeres han estado presentes como secretarías de Estado en la Administración Pública federal centralizada, específicamente Rosa Luz Alegría, quien fue designada secretaria de Turismo el 14 de agosto de 1980; es decir, han transcurrido 48 años de ese nombramiento y siete sexenios.

A continuación se muestra un cuadro que incluye un resumen por sexenio de las mujeres en los gabinetes:

Cuadro 2. Mujeres en los gabinetes de 1980-2018

Presidente	Nombre y periodo	Dependencia	Estudios	Institución de Educación Superior
José López Portillo (1975-1982)	Rosa Luz Alegría (14/Ago/1980 - 30/Nov/1982)	Secretaría de Turismo	Física	UNAM. Pública
Miguel de la Madrid Hurtado (1982 - 1988)	Victoria Adato Green (1/Dic/1982 - 26/Dic/1985)	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	Derecho	UNAM. Pública
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	María Elena Vázquez Nava (1/Dic/1988 - 30/Nov/1994)	Secretaría de la Contraloría General de la Federación	Economía	UNAM. Pública
	María de los Ángeles Moreno (1/Dic/1988 - 16/May/1991)	Secretaría de Pesca	Economía	UNAM. Pública
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	María del Rosario Green Macías (5/Ene/1998-30/Nov/2000)	Secretaría de Relaciones Exteriores	Relaciones Internacionales	UNAM. Pública
	Norma Samaniego Breach (1/Dic/1994-3/Ene/1996)	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	Planeación Económica	Instituto de Estudios Sociales de Países Bajos. Pública
	Silvia Hernández Enríquez (1/Dic/1994-5/Dic/1997)	Secretaría de Turismo	Ciencias Políticas y Administración Pública	UNAM. Pública
	Julia Caravias Lillo (1/Dic/1994-30/Nov/2000)	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	Biología	UNAM. Pública
Vicente Fox Quesada (2000-2006)	Josefina Vázquez Mota (1/Dic/2000-6/Ene/2006)	Secretaría de Desarrollo Social	Economía	UIA. Privada
	Ana Teresa Aranda Orozco (6/Ene/2006-30/Nov/2006)	Secretaría de Desarrollo Social	Sin dato	Sin dato
	María Teresa Herrera Tello (1/Dic/2000-3/Abr/2003)	Secretaría de la Reforma Agraria	Derecho	Universidad de Nuevo León. Pública
	Leticia Navarro Ochoa (1/Dic/2000-29/Jul/2003)	Secretaría de Turismo	Administración de Empresas	UNAM. Pública

Presidente	Nombre y periodo	Dependencia	Estudios	Institución de Educación Superior
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	Patricia Espinosa Cantellano (1/Dic/2006-30/Nov/2012)	Secretaría de Relaciones Exteriores	Relaciones Internacionales	El Colegio de México. Pública
	Beatriz Zavala Peniche (1/Dic/2006-14/Ene/2008)	Secretaría de Desarrollo Social	Antropología	Universidad Autónoma de Yucatán. Pública
	Josefina Vázquez Mota (1/Dic/2006-4/Abr/2009)	Secretaría de Educación Pública	Economía	UIA. Privada
	Rosalinda Vélez Juárez (14/Dic/2011-30/Nov/2012)	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Derecho	Escuela Libre de Derecho. Privada
	Georgina Yamilet Kessel (1/Dic/2006-7/Ene/2011)	Secretaría de Energía	Economía	ITAM. Privada
	Gloria Guevara Manzo (10/Mar/2010-30/Nov/2012)	Secretaría de Turismo	Informática	Universidad Anáhuac. Privada
	Maricela Morales Ibáñez (7/Abr/2011-30/Nov/2012)	Procuraduría General de la República	Derecho	UNAM. Pública
Enrique Peña Nieto (2012-2018)	Rosario Robles Berlanga (1/Dic/2012-27/Ago/2015)	Secretaría de Desarrollo Social	Economía	UNAM. Pública
	Arely Gómez González (27/Oct/2016- a la fecha del cierre de este trabajo)	Secretaría de la Función Pública	Derecho	Universidad Anáhuac. Privada
	Mercedes Juan López (1/Dic/2012-8/Feb/2016)	Secretaría de Salud	Medicina	UNAM. Pública
	Rosario Robles Berlanga (27/Ago/2015- a la fecha del cierre de este trabajo)	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Economía	UNAM. Pública
	Maria Cristina García Cepeda (4/Ene/2017- a la fecha del cierre de este trabajo)	Secretaría de Cultura	Sin dato	Sin dato
	Claudia Ruiz Massieu (1/Dic/2012-27/Ago/2015)	Secretaría de Turismo	Derecho	Universidad Iberoamericana. Privada
	Claudia Ruiz Massieu (4/Ago/2015-4/Ene/2017)	Secretaría de Relaciones Exteriores	Derecho	Universidad Iberoamericana. Privada
	Arely Gómez González (3/Mar/2015-26/Oct/2016)	Procuraduría General de la República	Derecho	Universidad Anáhuac. Privada

Fuente: Elaboración propia con base a la información recopilada de cada una de las Secretarías.

A manera de resumen del cuadro:

Son 23 las mujeres que han sido titulares en la Administración Pública federal centralizada.

Han egresado de:

1. Universidad Nacional Autónoma de México: 11
2. Universidad Iberoamericana: 2
3. Universidad Autónoma de Yucatán: 1
4. El Colegio de México: 1
5. Universidad de Nuevo León: 1
6. Escuela Libre de Derecho: 1
7. Instituto Tecnológico Autónomo de México: 1
8. Universidad Anáhuac: 2
9. Instituto de Estudios Sociales en Países Bajos: 1
10. No hay información: 2

Las instituciones de educación superior son:

- Públicas: 5
- Privadas: 4

De las 23 mujeres:

- 21 estudiaron educación superior
- 2 no se sabe

Las dependencias que en más ocasiones han sido ocupadas por mujeres son:

- Secretaría de Turismo: 5
- Secretaría de Desarrollo Social: 3
- Secretaría de la Función Pública: 3
- Procuraduría General de la República: 2

Las carreras que han cursado:

- Derecho: 6
- Economía: 6²
- Relaciones Internacionales: 2
- Ciencias Políticas y Administración Pública: 1
- Administración de Empresas: 1
- Antropología: 1
- Medicina: 1
- Física: 1
- Biología: 1
- Informática: 1
- No hay dato: 2

2 Incluye Planeación Económica.

Dependencias que aún no han sido ocupadas por mujeres:

1. Secretaría de Gobernación
2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
3. Secretaría de la Defensa Nacional
4. Secretaría de Marina
5. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
6. Secretaría de Economía
7. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
8. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Reflexiones finales

Pareciera que los presidentes de la República tienen algún tipo de inclinación por designar a las mujeres en materia de turismo, desarrollo social, función pública, relaciones internacionales, la procuración de justicia y la cultura. Por lo que respecta a los asuntos del gobierno, la hacienda pública, la agricultura, lo laboral y las comunicaciones y transportes, se podría concluir que los reservan para los varones, debido a que los grupos sociales a quienes atienden están dominados por ese sexo.

El trabajo aquí presentado es un análisis predominantemente cuantitativo y no se ocupa de la evaluación de resultados ni de la calidad del trabajo realizado por las mujeres al frente de una dependencia; lo cual es una asignatura pendiente. Es claro que contar con indicadores político-administrativos acerca de la gestión de las mujeres, es una expresión legítima, pues otorgaría sin duda una mejor idea de su sentido de gobierno y orientación en la toma de decisiones.

Como puede advertirse, sobre todo desde Carlos Salinas de Gortari, los presidentes de la República tienen un claro sentido de la importancia política de incorporar mujeres en los gabinetes. De ahí que las elegidas son, por lo general, servidoras públicas altamente calificadas y con experiencia en la Administración Pública que las señala como competentes y con habilidades incuestionables.

Las ideas acerca de la capacidad de las mujeres para ocupar la titularidad de dependencias y entidades en la Administración Pública mexicana han enraizado y sólo algún necio cuestionaría su presencia. Más aún, al observar que ellas han realizado estudios muy variados como física, biología o Derecho, economía, ciencias políticas y administración pública.

El peso político que hoy en día demuestran las mujeres en la Administración Pública legitima al gabinete y al gobierno en turno; ellas han demostrado tener firmeza en su capacidad de toma de decisiones, con lo cual han derrumbado el estigma *falocrático* de que les tiembla el pulso cuando argumentan sus puntos de vista acerca de las razones de Estado.

Si retomamos la *Segunda Ley de la Dialéctica*, de lo cuantitativo a lo cualitativo, podemos estar seguros de que cada día se incorporarán más mujeres a los mandos superiores de la Administración Pública, y que además de ocupar la titularidad de las *secretarías presidenciales*, ocuparán la Presidencia de la República.

Fuentes de consulta

- CASTELLANOS, Rosario, *Los convidados de Agosto*, México, Editorial Era, 1977.
MARTÍNEZ Silva, Mario, *Diccionario de Política y Administración Pública*, tomo II, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1980.
QUIJANO Torres, Manuel, *Administración Pública en México. Los gabinetes en México: 1821-2012*, tomo III, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. 2012.

Legislación

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2017. URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

Servidoras Públicas de la Ciudad de México: desafíos y estrategias

*Georgina Cárdenas Acosta**

*Las defeñas habitamos una ciudad diversa,
plural, progresista, hospitalaria y abierta.*

MARCELA LAGARDE

Resumen

Los gobiernos de izquierda de la Ciudad buscaron promover una serie de políticas públicas y acciones de gobierno innovadoras con el objetivo de disminuir brechas de desigualdad. Esta situación se enmarca.

1. En los compromisos internacionales adquiridos (firmados y ratificados) por el Estado mexicano para incorporar a más mujeres en los espacios de toma de decisiones, así como promover mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres;
2. La influencia de la agenda feminista que se incorporó en dos dimensiones: *a)* a través de las propuestas de campaña del partido de izquierda que gobierna la Ciudad; y en el ejercicio de gobierno *b)* a través de políticas públicas y acciones de gobierno con perspectiva de género.

Por otro lado, los gobiernos delegacionales también tuvieron una importante presencia femenina con un porcentaje total de 37.5% durante el periodo 2000-2003; cifra que no se sostiene con el tiempo, ya que hubo periodos como el de 2006-2012, donde solo una mujer estuvo al frente de una Delegación.

La esfera pública se constituye como un espacio adverso a las mujeres que quieren ingresar a él; para ellas no es sencillo acceder a espacios de toma de decisiones y tampoco les resulta fácil sostenerse en ellos, ya que se enfrentan a una serie de dinámicas e inercias institucionales que buscan excluirlas o eliminarlas de este espacio, y dichas situaciones deben ser analizadas en el marco de una cultura política masculina.

Introducción

Desde el año 1997, la Ciudad se ha encontrado inmersa en una “oleada de gobiernos de izquierda y/o progresista”.¹ La mayor parte de estos gobiernos buscaron incorporar desde

* Licenciada en Sociología por la UAM, Maestra en Estudios de Género por el COLMEX; Doctora en Antropología Social por la ENAH. Fue becaria del Programa de Becas Posdoctorales de la UNAM, CIEG, Asesorada por la Dra. Ana Buquet Corleto. Pertenece al SNI. Actualmente es Jefa de Carrera de Sociología en la FES Aragón de la UNAM.

1 Pablo Vargas, “Introducción,” en Pablo Vargas González (coord.), *Ciudad de México. Quince años de políticas públicas en gobiernos de Izquierda*, México, UACM, 2016, p. 7.

sus campañas, la agenda feminista,² la cual se posicionó a través de plataformas y postulados³ del Partido de la Revolución Democrática (PRD).⁴ Uno de los documentos partidistas donde se aprecia claramente la influencia de la agenda feminista es: *Este 6 de julio vota por ellas. 20 Puntos por la Igualdad*, de 1997, que entre otros temas promovía los derechos reproductivos y priorizaba a las familias con jefatura femenina. También de forma pionera proponía garantizar una presencia equitativa de las mujeres en todas las instancias de poder público y toma de decisiones, mediante acciones afirmativas, garantizando que en ningún ámbito público ningún género estuviera representado a una proporción menor a 30%.

Por su parte, la Plataforma Política del PRD en 2000 proponía nombrar a mujeres en la mitad de los cargos altos y medios, tanto en el gobierno de la Ciudad como en las delegaciones,⁵ situación que se materializó en el gabinete de Andrés Manuel López Obrador. Por su parte, el gobierno de Marcelo Ebrard promovió –ya en el ejercicio del cargo– un *Decálogo por la equidad* y se sumó a los esfuerzos regionales en el marco de *Ciudades Seguras y Libres de Violencia contra las Mujeres* que firmó con el entonces UNIFEM, ahora ONU Mujeres, en 2008.

El gobierno de Mancera buscó sostener las acciones de gobierno implementadas por sus antecesores, pero no logró una identidad propia, ni se distinguió por sus aportaciones en materia de género; esto a pesar de contar en su gabinete (incluido el ampliado) con al menos tres distinguidas feministas. Sin embargo, la agenda feminista logró impactar desde una óptica progresiva en la Constitución de la Ciudad de México, que establece la paridad de género tanto en el gobierno de la CDMX como en altos cargos de las alcaldías.

Hasta enero de 2018, sólo ha habido una jefa de gobierno, Rosario Robles Berlanga, que fue designada ante la licencia del Jefe de Gobierno electo Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. La presencia de las mujeres al interior de las cuatro administraciones electas que han transcurrido desde 1997 a 2018 ha variado, siendo la del Miguel Ángel Mancera la que menos presencia femenina ha tenido con 20 por ciento del total, y que contrasta con

2 La agenda feminista se integraba por los aportes de 1. las feministas “históricas” pertenecientes a las capas medias ilustradas de la academia, algunas con trabajo político organizativo, servicios al interior de las organizaciones civiles y partidos políticos desde donde incorporaban temas como la sexualidad, la lucha contra la violencia, las libertades sexuales, la despenalización del aborto y la maternidad voluntaria. 2. así como de las que provenían del feminismo popular que formaban parte de amplios núcleos de mujeres que tenían cierto grado de organización y conciencia política y se enfocaban a carencias cotidianas de las condiciones de vida de las mujeres (Gisela Espinosa, “Feminismo y movimientos de mujeres: encuentros y desencuentros”, en *El Cotidiano*, núm. 53, México, marzo-abril, 1993).

3 Teresita De Barbieri y Orlandina Oliveira, “Nuevos sujetos sociales: la presencia política de las mujeres en América Latina”, en *Nueva Antropología*, México, vol. VIII, núm. 30, 1986.

4 El PRD fue el primer partido en incorporar dentro de sus documentos básicos las cuotas de género; situación que a través de un efecto de ósmosis fue emulada por los demás partidos políticos con registro nacional (Georgina Cárdenas, *La agenda de género del PRD en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: I y II Legislaturas 1997-2000, 2000-2003*, en Tesis de Maestría en Estudios de Género, México, El Colegio de México, 2005).

5 Georgina Cárdenas, *Jefas Delegacionales: los desafíos de llegar y ejercer el cargo, 2000 a enero de 2015*, Tesis de Doctorado, México, ENAH, 2016.

el gabinete de Andrés Manuel López Obrador, que fue paritario. Asimismo, las jefaturas delegacionales han tenido administraciones con mayor presencia femenina (2000, 2003 y 2012) y algunas donde sólo una mujer se ha encontrado al frente de una delegación (2006-2012). Incluso aun cuando se estableció en la normatividad federal y local el principio de la paridad de género (2014), la presencia de las mujeres disminuyó en 2015.

La presencia de las mujeres en los espacios de poder debe ser analizada en el marco de una cultura política masculina, autoritaria, alejada del escrutinio público, donde no se busca fortalecer la autonomía ciudadana, sino generar una masa clientelar cautiva que mantenga a los gobernantes en espacios de poder.⁶ Un rasgo característico de esta cultura política, es que el poder es considerado un atributo exclusivamente masculino; de esta forma, las mujeres que ingresan al espacio político (ámbito público) son consideradas transgresoras, intrusas o “elementos ajenos al poder.”⁷ Así su ejercicio de gobierno se ve atravesado de una serie de desafíos en la que sus mismos compañeros de partido, o personas de otros partidos y hasta actores (funcionarios y/o líderes populares, religiosos y/o directivas escolares) de la Delegación, son quienes permanentemente les minan el camino. Sin embargo, a pesar de esta persistencia por derrocarlas, las servidoras públicas desarrollan una serie de estrategias para llevar a cabo su encomienda.

La exclusión de las mujeres del ámbito público tiene un origen milenario y el cual es plenamente identificado por Mary Beard (2018), que analiza los fundamentos culturales de la exclusión de las mujeres del espacio público, concretamente la eliminación de su voz pública, y documenta el primer ejemplo en el que un varón le exige a una mujer que se calle, porque su voz no debe ser escuchada en público. Este acontecimiento lo ubica en *La Odisea* de Homero, escrita hace casi tres mil años. De acuerdo a la autora, en el primer canto del poema puede apreciarse cómo Telémaco, hijo de Ulises y Penélope, se convierte en hombre al callar a su madre, a decir:

Penélope desciende de sus aposentos privados a la gran sala del palacio y se encuentra con un aedo que canta, para la multitud de pretendientes, las vicisitudes que sufren los héroes griegos en su viaje de regreso al hogar. Como este tema no le agrada, le pide ante todos los presentes que elija otro más alegre, pero en ese mismo instante interviene el joven Telémaco: “Madre mía –replica–, vete adentro de la casa y ocúpate de tus labores propias, del telar y de la rueca...” El relato estará al cuidado de los hombres, y sobre todo al mío. Mío es, pues, el gobierno de la casa. Y ella se retira a sus habitaciones del piso superior.⁸

A partir de ese momento, Telémaco encabezará una larga lista mundial de personas, pero especialmente de varones, que buscan callar a las mujeres y excluirlas de lo público, ya que sus prejuicios culturales les hacen creer que ellas tendrían que encontrarse en el hogar, porque el ámbito público es exclusivo de varones. Esta concepción de lo público y el poder político como atributo masculino, se dilucida como diferencia, y responde a una cons-

6 La estrategia clientelar es un intercambio de apoyo político por gratificaciones (entre las que se encuentran tinacos, láminas, acceso a becas y programas sociales, etcétera) provenientes del gasto social.

7 Mary Beard, *Mujeres y poder. Un manifiesto*, Barcelona, Planeta Libros, 2018, p. 60.

8 *Ibidem*, pp. 15-16.

trucción que no avala una realidad ontológica⁹ y sin embargo persiste hasta nuestros días. La lucha por sostener la hegemonía masculina se manifiesta a través de diversas formas de violencia que pueden ser simbólicas, con afectaciones psicológicas, y/o puede llegar al feminicidio político; en ese sentido es necesario redefinir el poder¹⁰ y de construir sus códigos claramente masculinos.

Este trabajo se divide en tres apartados, en el primero de ellos se nombran brevemente las principales políticas públicas a favor de las mujeres en cada una de las administraciones de los Jefes de Gobierno de 2000 a 2018, en las que se puede apreciar cómo se incorporan en alguna medida elementos de la agenda feminista; y con la idea de reinsertar a las mujeres a la historia político-administrativa de la Ciudad de México, se nombra a cada una de las mujeres que formó parte de sus gabinetes.

En un segundo apartado se indica el número y nombre de las jefas delegacionales electas y designadas que ha habido a lo largo de seis administraciones en las 16 delegaciones políticas que integran la Ciudad de México. En un tercer apartado se mencionan los principales obstáculos enfrentados por las servidoras públicas (secretarías durante alguna administración de los Jefes de Gobierno y Jefas Delegacionales)¹¹ en el ejercicio de sus funciones y las estrategias emprendidas para contrarrestar los desafíos que permanentemente enfrentan, y a la lucha y la tensión que se deriva para que no se les escatime derechos.

Mujeres en gabinetes del gobierno de la Ciudad de México

La contienda electoral a la Presidencia de 1988 y la defensa de los comicios posibilitó la incorporación y la convergencia de diferentes feminismos que anteriormente tenían problemas para coincidir, a pesar de que ambos luchaban contra la desigualdad de género y la condición subordinada de las mujeres. Algunas de las feministas participantes en los movimientos en defensa de la democracia resolvieron ser fundadoras del PRD en 1989; su influencia fue sustantiva, ya que las plataformas políticas y los documentos básicos de este partido incorporaron una agenda feminista. Dentro de sus primeros aportes se encuentra la promoción de cuotas de género al interior del partido¹² y la creación de una Secretaría

9 Rosa Cobo, “Democracia paritaria y sujeto político feminista”, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 36, España, 2002.

10 Mary Beard, *op. cit.*

11 Se entiende que un servidor público es toda persona que se desempeña en un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza para el Estado. De acuerdo con Monserrit, el servidor público es una persona física que ha formalizado su relación laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente (consultar Miguel Alejandro López Olvera, “Capítulo tercero. El servidor público” (en línea), en *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013. Disponible en URL: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3370/5.pdf>).

Las secretarías de gobierno reciben su nombramiento por parte del Jefe de Gobierno en funciones y las Jefas Delegacionales obtienen una constancia de mayoría por el Instituto Electoral de la Ciudad de México y rinden protesta en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

12 En 1991, el PRD en el marco del Primer Congreso Nacional, aprobó de forma pionera una política que exigía cuando menos 20% de los puestos de dirigencia para mujeres. Hasta 1996, las cuotas se

de la Mujer dentro de la dirigencia partidista. La agenda feminista del PRD se enmarcó dentro de los diferentes compromisos internacionales que México suscribió y ratificó a través de las Conferencias Mundiales de las Mujeres, especialmente la de Beijing 1995. De esta forma, al interior del partido se incorporaron 1. acciones afirmativas conocidas como cuotas de género, y desde las plataformas y en el ejercicio del gobierno 2. se promovió la implementación de políticas públicas que eliminaran las brechas de género y 3. la incorporación de la dimensión de género en las instituciones políticas y públicas. Sin embargo, varios actores políticos comenzaron a percibir estas medidas como una amenaza a la hegemonía masculina¹³ y desarrollaron una serie de estrategias para mantenerse en el poder y relegar a las mujeres.

A pesar de las resistencias, los gobiernos de la Ciudad de México se han distinguido en el país por ser pioneros en la implementación de una serie de acciones y políticas que buscaron tener una dimensión de género y eliminar las brechas de desigualdad.

a) Gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas – Rosario Robles (1997-2000)

Durante la administración de Cuauhtémoc Cárdenas y el interinato de Rosario Robles (1999-2000) se da inicio a los gobiernos de izquierda o autodenominados progresistas. Estos gobiernos se caracterizaron por la apertura de nuevos canales de comunicación y espacios para la participación ciudadana, lo que favoreció la implementación de una agenda de género emanada desde los movimientos feministas y de mujeres (que no se querían identificar como feministas),¹⁴ para los cuales la igualdad debía estar contenida en las diversas leyes y normatividad y el gobierno tendría que promoverlas a través de su política pública. Durante el gobierno cardenista se llevaron a cabo proyectos para mejorar las condiciones de salud sexual y reproductiva de las capitalinas;¹⁵ se promovió el Programa de Vigilancia y Prevención de la Desnutrición para mejorar la nutrición de niñas y niños menores de cinco años y de mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.¹⁶ Asimismo se creó la Subprocuraduría para la Defensa de la Mujer Trabajadora. Se promovió un

van a mencionar por primera vez en la normatividad electoral. Mientras tanto, a nivel internacional, Argentina en 1991 aprueba la Ley de Cupos, mejor conocida como Estrategia de Cuotas.

13 Laura Albaine, “Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad”, en *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 52, Ecuador, FLACSO, 2014, pp. 145-162.

14 El feminismo histórico fue percibido por muchas mujeres como un movimiento radical, desde sus orígenes ha sido estigmatizado equivocadamente por amplios sectores de la sociedad, incluso desde la academia se planteó el concepto género para que no resultara estridente, fuera más neutral y se ajustara a la terminología científica de las ciencias sociales (Joan Scott, “El género una categoría útil para el análisis histórico”, en *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*, México, PUEG-UNAM, 2003, pp. 265-302).

Por ello, a pesar de que el objetivo de las feministas y de muchos movimientos de mujeres sea eliminar la desigualdad entre los sexos y erradicar la subordinación femenina, no todos los movimientos ni las personas se asumen feministas.

15 Monserrat Salas y José Luis Torres, *La salud sexual y reproductiva en el Distrito Federal. Un ejercicio de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil*, México, Plaza y Valdés, 2004.

16 Clara Jusidman, “Principales políticas y acciones a favor de las mujeres en el gobierno del Distrito Federal”, en Barrera (comp.), *Participación política de las mujeres y gobiernos locales en México*, México, GIMTRAP, 2002.

acuerdo con la Secretaría de Finanzas, para que las mujeres viudas, abandonadas, divorciadas y las madres solteras tuvieran acceso a una reducción de los impuestos del predial y agua. Asimismo, se creó e instauró el Programa de Participación Equitativa de la Mujer (PROMUJER) en el Distrito Federal, publicado el 11 de mayo de 1998 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*,¹⁷ que posteriormente daría lugar al Instituto de la Mujer del Distrito Federal. Durante esta administración fueron incorporadas de manera significativa mujeres en los niveles de mando y toma de decisiones:

[...] empezando por la jefa de Gobierno, seis delegadas, una secretaria de Desarrollo Social, una procuradora Social y la directora del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal (DIF-DF), además de 112 directoras generales y 106 directoras de área que desempeñan puestos de liderazgo en la administración pública local; en general, podríamos afirmar que cerca del 25% de los puestos a nivel de mandos medios y superiores en el Gobierno del Distrito Federal están a cargo de mujeres.¹⁸

En el ámbito Legislativo se creó en 1998, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), la Comisión de Equidad de Género, que fue presidida por una perredista y durante esta legislatura se comenzó la discusión del Decreto presentado por la Jefa de Gobierno Rosario Robles, para despenalizar el aborto en algunas causales, como en los casos de graves riesgos de salud para la mujer, malformaciones físicas, genéticas, o cuando hubo inseminación artificial no consentida. Este fue el primer paso que se dio en la despenalización del aborto en todas las causales.

Este primer gobierno tuvo un avance cualitativo en el tema de las mujeres. Buscó igualdad e implementó políticas públicas con perspectiva de género y esto tuvo que ver con la convicción y compromiso de quienes estuvieron al frente del gobierno. El gabinete que acompañó a Cuauhtémoc Cárdenas se integró inicialmente por diez secretarías, un oficial mayor, un procurador de justicia y un contralor, con un total de 13 cargos del gabinete. Las mujeres representaron el 23 por ciento, ocupando las secretarías de Desarrollo Social con Clara Jusidman Bialostozky; Desarrollo Económico, con María Leticia Calzada Gámez, y la secretaría de Gobierno a cargo de Rosario Robles Berlanga. Asimismo, la Contralora Social fue la feminista Martha Patricia Ruiz Anchondo. Durante la administración Cárdenas-Robles fueron designadas siete delegadas: Guadalupe Rivera Marín (1997-2000) en Álvaro Obregón; Laura Iztel Castillo Juárez (1997-2000), en Coyoacán; Jenny Satiel Cohen (1997-2000), en Cuajimalpa; Diana Bernal Ladrón de Guevara (1997-2000), en Iztacalco; Gloria Brasdefer Hernández (1997-1998) y Graciela Rojas Cruz (1998-2000), en Tláhuac; Estefanía Chávez de Ortega (1997-2000), en Xochimilco. Así, las mujeres al frente de las delegaciones representaron 37.5 por ciento del total.

b) Gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006)

Durante la Administración de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006), la principal estrategia del gobierno se dirigió a las personas de escasos recursos, anunciada desde los compromisos de campaña, donde uno de los lemas señalaba: “Por el bien de todos,

17 Georgina Cárdenas, *La agenda de género del PRD en la Asamblea Legislativa... op. cit.*

18 Clara Jusidman, *op. cit.*, p. 171.

primero los pobres”.¹⁹ El Jefe de Gobierno no enarboló una agenda feminista, sus políticas de becas tuvieron un corte asistencialista, miraban a las mujeres no como sujetas de derechos, sino en su calidad de madres de familia responsables de obligaciones sociales y deberes impuestos social, cultural e institucionalmente. A pesar de ello, “dejó hacer” a las feministas integrantes de su gobierno lo que se plantearon y al menos los documentos contemplaban el tema de género. Se podría decir que permitió la continuidad de un proyecto impulsado por feministas que ya no sólo estaban en la vida partidista, sino que también eran parte de la Administración Pública. De esta forma, el Programa de Desarrollo 2000-2006 de Andrés Manuel López Obrador propuso, al menos denominativamente, una política laboral integral y especializada de asesoría, patrocinio y defensa, a partir de un enfoque de equidad y género, y a través de programas y campañas públicas que promovieran la eliminación de la discriminación por razones de género o cualquier otra causa y el respeto a los derechos humanos, reproductivos y laborales de la mujer, contra el hostigamiento sexual, el despido por embarazo (gravidez) y la violencia en el trabajo (Programa de Desarrollo del Distrito Federal, 2000-2006). Debe destacarse que algunos de los programas de este gobierno tuvieron continuidad en las siguientes administraciones e incluso algunos se transformaron en ley para garantizar la universalidad de los mismos, como fue el caso de los adultos mayores, que incluso fue emulado por otros gobiernos locales, estatales y federales. Por su parte, en la ALDF se aprobó el 20 de diciembre de 2001 la *Ley del Instituto de las Mujeres del D.F.* y fue publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de febrero de 2002.

A pesar de que Andrés Manuel López Obrador, a través de sus políticas consideraba a las mujeres como un sector vulnerable o beneficiarias indirectas de apoyos a sus hijos, ha sido el único gobernante que ha integrado un gabinete paritario,²⁰ de 16 cargos, ocho mujeres (50%) fueron secretarías, consejera y contralora.²¹ Ellas fueron: Asa Cristina Laurell, secretaria de Salud; Laura Itzel Castillo, secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda; Jenny Saltiel Cohen, Secretaria de Transporte y Vialidad; Claudia Sheimbaum Pardo, Secretaria de Medio Ambiente; Raquel Sosa Eliceaga, Secretaria de Desarrollo Social; María Estela Ríos González, consejera jurídica; Bertha Elena Luján Uranga, contralora social, y Julieta Campos, secretaria de Desarrollo Rural. En este gobierno aumentó el número de secretarías en comparación con el anterior. También vale señalar que en el transcurso de la administración hubo algunos cambios como el de la Secretaria de Desarrollo Social que fue relevada por un varón —que sería el próximo Jefe de Gobierno del DF.²² Asimis-

19 Andrés Manuel López Obrador, *Las primeras 40 medidas para construir la ciudad de la esperanza*, Comité Ejecutivo Estatal en el DF, 2000.

20 Andrés Manuel López Obrador no destacó la importancia de contar con un gabinete paritario, posiblemente porque la agenda de género no fue su prioridad. Mientras tanto en 2000, en París se crea la primera ley de Paridad en el mundo. En México hasta 2014, se incorporó la paridad en la legislación para las candidaturas federales; no obstante, la legislación de paridad al interior de la Administración Pública sigue pendiente a nivel federal.

21 Georgina Cárdenas, “Mujeres en espacios de toma de decisiones”, Ponencia presentada en FLACSO México, durante el *Ier Congreso Latinoamericano de Estudiantes de Posgrado en Ciencias Sociales* realizado el 26 y 27 de junio en la Ciudad de México, 2014.

22 *Ibid.*

mo, debe destacarse que durante esta administración la feminista Martha Patricia Ruíz Anchondo continuó siendo la Procuradora Social. Pocas personas de la Ciudad pueden identificar el gabinete de Andrés Manuel como paritario, y esto responde a que no era concebido como una posición política estratégica que fuera en contra del monopolio del poder y buscara lo que Rosa Cobo (2002) define por paridad política: “un reparto equitativo entre hombres y mujeres”, sino que él más bien reconocía la trayectoria de mujeres del partido y movimiento que encabezaba y en ese sentido las contemplaba en su gabinete.

c) *Gobierno de Marcelo Luis Ebrard Casaubón*

Durante la Administración de Marcelo Ebrard se observa una concepción más integral de los derechos de las mujeres, los cuales cumplieron dentro del marco jurídico que los incorporó. Durante esta administración se llevó a cabo el *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*, que se basó en siete ejes programáticos; dentro de sus perspectivas transversales, cada uno de ellos contaban con la equidad de género.²³ Tres de los programas más emblemáticos de este gobierno fueron: Programa de Interrupción Legal del Embarazo, que comprendía las acciones y programas vinculados a la prevención, atención, sanción y erradicación de todos los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres y de la implementación de Presupuestos con Perspectiva de Género. Desde la ALDF se aprobó la *Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal* y la *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal*. Se realizó una reforma al *Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal* en materia de Interrupción Legal del Embarazo y la respectiva normativa de la Secretaría de Salud. La capital fue la primera entidad en legislar a favor de las uniones del mismo sexo. En 2006 y en 2009 se realizaron modificaciones al *Código Civil*, por lo que la Ciudad de México fue “la decimocuarta jurisdicción del mundo que legaliza los matrimonios homosexuales”.²⁴

En la administración de Marcelo Ebrard (2006-2012) creció el número de secretarías y disminuyó el número de mujeres; de forma tal que de 20 espacios del gabinete, las mujeres sólo tuvieron el 30 por ciento. Martha Delgado Peralta fue secretaria de Medio Ambiente; Elena Cepeda de León, secretaria de Cultura; Laura Velázquez Alzúa, secretaria de Desarrollo Económico; Leticia Bonifáz Alonso, Consejera Jurídica; Alejandra Barrales, secretaria de Turismo, y María Rosa Márquez, secretaria de Desarrollo Rural. La procuradora social fue inicialmente Clara Brugada Molina, quien se identifica con el movimiento feminista. Durante esta administración Marcela Lagarde recibe una condecoración en la ALDF en 2010 y señaló en su discurso cómo era la relación de las mujeres con la ciudad:

Millones de mujeres nos hemos formado en esta ciudad con conciencia crítica y alternativa. Hemos estado implicadas en procesos para impulsar transformaciones por las libertades democráticas, reparar la ciudad terremoteada o anegada, eliminar la represión política y hacer vigentes derechos que hoy ejercemos de manera cotidiana, como el

23 *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*, México, URL: http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/Programa_General_de_Development_DF_010607c.pdf

24 Alejandra Faúndez et al., *Evaluación de la Política de Equidad de Género del Gobierno del Distrito Federal de México*, México, Inclusión y Equidad. Consultora Latinoamericana, 2011, p. 7.

derecho a la manifestación pública y el derecho a disentir y a hacer política de manera abierta.²⁵

d) Miguel Ángel Mancera Espinosa (2012-2018)

El gobierno de Miguel Ángel Mancera no logró construir una identidad propia. Dentro de sus acciones se encuentra el Programa de Reinserción Social para Mujeres Víctimas de Violencia Familiar de la Ciudad de México,²⁶ y “Bebé Seguro”, que beneficia a las mujeres indirectamente, desde una visión gubernamental que no atiende las causas de los embarazos adolescentes de la ciudad y por el contrario refuerza el estereotipo de las mujeres como esposas-madres de familia. Este programa ahora es ley.

Este gobierno se distinguió por iniciar con un gabinete que incluía 20 cargos, con escasa presencia femenina. Sólo el 20 por ciento eran mujeres ocupando una secretaría en el Distrito Federal, entre ellas se encontraban Tanya Müller García, secretaria de Medio Ambiente; Rosa Icela Rodríguez (2012-2015), que inició como secretaria de Desarrollo Social y después ocupó el cargo de secretaria de Desarrollo Rural (2015-2018); Lucía García Noriega, secretaria de Cultura y fue removida; Mara Robles (2012-2015), que inició como secretaria de Educación y fue removida. Dentro de los reacomodos del gabinete de Mancera llegó al cargo de secretaria de Gobierno, la feminista Patricia Mercado Castro (2015-2015); Evangelina Hernández, fue secretaria de Desarrollo Rural en enero de 2018, en lugar de Rosa Icela; la feminista Amalia García (2015-2018) ocupó el cargo de secretaria del Trabajo y Fomento al Empleo y desde este espacio promovió la creación de un sindicato de trabajadoras del hogar. En enero de 2018, de 21 espacios del gabinete, sólo cuatro mujeres ocupaban una secretaría, lo que representa 21 por ciento. Y a pesar de contar con distinguidas feministas en su administración, no se generaron cambios sustantivos en cuanto a acciones de gobierno.

En los diferentes gobiernos, por lo general, las mujeres han tenido cierta presencia. Destaca la administración de Andrés Manuel López Obrador, que estructuró un gabinete paritario. En el Cuadro 1 puede observarse el porcentaje de mujeres y varones por cada administración de gobierno.

Cuadro 1. Porcentaje de mujeres y hombres por administración en la CDMX

	CCS	AMLO	MLEC	MAME
% mujeres	23	50	30	20
% varones	77	50	70	80

CCS: Cuahtémoc Cárdenas Solórzano; AMLO: Andrés Manuel López Obrador;

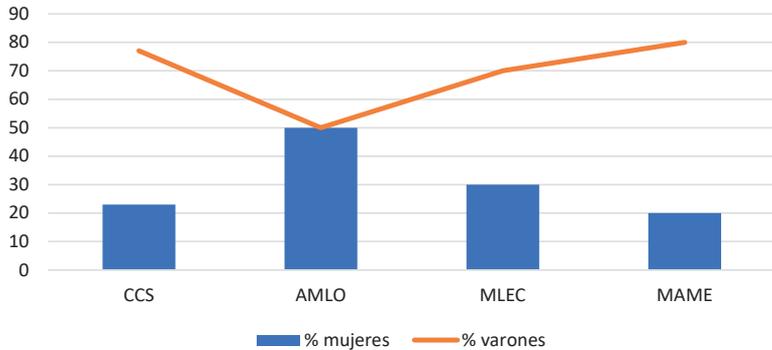
MLEC: Marcelo Luis Ebrard Casaubon; MAME: Miguel Ángel Mancera Espinosa

Fuente: Elaboración propia.

25 Marcela Lagarde, *El feminismo en mi vida. Hitos, claves y utopías*, México, INMUJERES, 2013, p. 325.

26 Programa de Reinserción Social para Mujeres Víctimas de Violencia Familiar de la Ciudad de México. URL: http://www.sds.df.gob.mx/sds_programa_reinsercion_social.php [consulta: 18 de junio, 2015].

Gráfica 1. Porcentaje de mujeres y hombres por administración en la CDMX

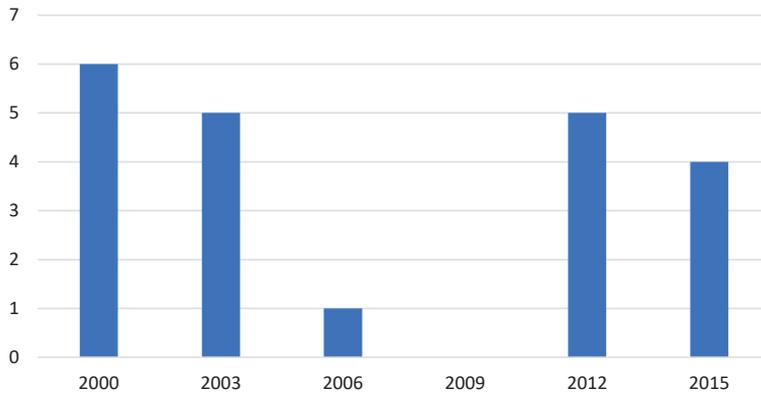


CCS: Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano; AMLO: Andrés Manuel López Obrador; MLEC: Marcelo Luis Ebrard Casaubon; MAME: Miguel Ángel Mancera Espinosa
Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse en el Cuadro 1, la presencia de las mujeres fue cambiando a lo largo de las administraciones. Y a pesar de que la mayor parte de los gobiernos mantuvieron una serie de programas vanguardistas en materia de género, tal hecho no possibilitó que ellas tuvieran más espacios en los gabinetes o se mantuviera la paridad. Sin embargo, el impulso de la presencia femenina en los gabinetes debe interpretarse en el marco de la influencia de la agenda feminista. Por otro lado, entre las secretarías que ocuparon las mujeres, destacan las de Desarrollo Social, Medio Ambiente, Desarrollo Económico, Trabajo, de Gobierno. A la fecha, ninguna mujer ha sido titular de la Secretaría de Seguridad Pública; Procuraduría General de Justicia; Finanzas; Oficial Mayor; Obras y Servicios; Protección Civil; Ciencia, Tecnología e Innovación, áreas que son tradicionalmente asociadas a lo masculino. En la Ciudad de México, como en diferentes gobiernos, se identifica lo que Beard (2018) denomina resistencia a la intrusión femenina en el territorio discursivo tradicionalmente masculino; en este sentido, esta autora señala que en el Reino Unido ninguna mujer ha ocupado el cargo de ministra de Hacienda.

Jefas Delegacionales

En el año 2000 por primera vez fueron electas las personas que ocuparon las jefaturas delegacionales. Lograron el triunfo seis mujeres, lo que representa 37.5 por ciento. Para la elección de 2003 fueron electas cinco mujeres, lo que representa 31.2 por ciento. Sin embargo, para la elección de 2006 la cifra descendió, ya que sólo una mujer fue electa jefa de gobierno, lo que representa 6.2 por ciento. Para 2009 ninguna mujer llegó al cargo por elección y con ello la cifra bajó a cero por ciento. Para 2012 son electas cinco mujeres, por lo que el porcentaje crece nuevamente a 31.2 por ciento; y aun cuando el principio de la paridad se incorporó en la legislación federal y local en 2014, para la elección de 2015 la cifra de mujeres electas desciende a cuatro, lo que representa 25 por ciento, como se puede observar en la siguiente gráfica.

Gráfica 2. Jefas Delegacionales electas 2000-2015

Fuente: Elaboración propia, con base en datos obtenidos en Cárdenas, 2016.

Entre 2000 y 2015 ocho jefas delegacionales llegaron al cargo derivado de la licencia definitiva de los jefes delegacionales electos en las urnas. Los nombres de las jefas delegacionales que fueron electas en el periodo (2000-2017) y de las jefas delegacionales designadas (interinas) puede observarse en el Cuadro 2 (página siguiente).

Aun cuando la CDMX tuvo momentos importantes de representación femenina en los cargos de delegadas y jefas delegacionales como en 1997 y 2000, la cifra no se ha sostenido a lo largo del tiempo, lo cual tiene al menos dos explicaciones:

1. El PRD fue el partido que tuvo hegemonía en el gobierno de 1997 a 2015, y a pesar de haber sido pionero en impulsar las cuotas de género, una vez que identificó que tenía altas posibilidades de triunfo en las elecciones, desarrolló estrategias de retención del poder y se privilegiaron los acuerdos partidistas para la designación de candidaturas por encima de sus principios democráticos, siendo los varones de las corrientes los principales beneficiarios de este pragmatismo. Asimismo, llevaban a cabo elecciones internas para eludir las cuotas y/o simulaban el cumplimiento de las cuotas ante las autoridades electorales.
2. Los partidos políticos desarrollaron una serie de prácticas para evadir el cumplimiento de las cuotas y/o postularon a las candidatas en delegaciones con escasas posibilidades de triunfo. Estas estrategias han resultado favorables para los varones que en su mayoría han ocupado jefaturas delegacionales en un 78 por ciento, y ellas con el 22 por ciento del total. Sin embargo, para las mujeres no sólo es difícil llegar a los cargos del gobierno sino también ejercerlo. A continuación, se señalan algunos de los desafíos que enfrentan las servidoras públicas en el ejercicio del cargo, así como las estrategias que emprendieron.

Cuadro 2. Jefas Delegacionales 2000-2017

Delegación	Periodo de gobierno	Jefa Delegacional electa	Partido por el cual fue postulada	Delegación	Periodo de gobierno	Jefa Delegacional (interina)	Jefe de Gobierno
Azacapotzalco	2000-2003	Margarita Saldaña Hernández	PAN_PVEM				
Coyoacán	2000-2003	María Rojo e Incháustegui	PRD				
Cuauhtémoc	2000-2003	Dolores Padrierna Luna	PRD				
Iztacalco	2000-2003	Margarita Elena Tapia Follem	PRD (aunque fue candidata externa)				
Milpa Alta	2000-2003	Guadalupe Chavira de la Rosa	PRD	Milpa Alta	2002-2003	Judith Vanegas Tapia	Andrés Manuel López Obrador
Venustiano Carranza	2000-2003	María Guadalupe Morales Rubio	PAN_PVEM				
Ávaro Obregón	2003-2006	Leticia Robles Collín	PRD	Gustavo A. Madero	2004-2006	Patricia Ruiz Anchondo	
Azacapotzalco	2003-2006	Laura Velázquez Alzúa	PRD				
Cuauhtémoc	2003-2006	Virginia Jaramillo Flores	PRD				
Tláhuac	2003-2006	Fatima Mena Ortega	PRD				
Venustiano Carranza	2003-2006	Ruth Zavaleta Salgado	PRD				
Miguel Hidalgo	2006-2009	Gabriela Cuevas Barrón	PAN	Azacapotzalco	2009	María de los Ángeles Huerta Villalobos	Marcelo Luis Ebrard Casaubón
				Cuauhtémoc	2009	María Guadalupe Gómez Ramirez	
				Iztapalapa	2009-2012	Clara Marina Brugada Molina	
Gustavo A. Madero	2012-2015	Nora del Carmen Bárbara Arias Contreras	PRD	Cuauhtémoc	2015	Jimena Martín del Campo Porras	
Iztacalco	2012-2015	Elizabeth Mateos Hernández	PRD	Iztapalapa	2015	Carolina Santana Nava	
Magdalena Contreras	2012-2015	Leticia Quezada Contreras	PRD	Venustiano Carranza	2015	Yohana Ayala Villegas	
Tláhuac	2012-2015	Angelina Méndez Álvarez	PRD				Miguel Ángel Mancera Espinosa
Tlalpan	2012-2015	Maricela Contreras Julian	PRD				
Ávaro Obregón	2015-2018	María Antonieta Hidalgo Torres	PRD				
Iztapalapa	2015-2018	Dione Anguiano Flores	PRD				
Miguel Hidalgo	2015-2018	Bertha Xóchitl Galvez Ruiz	PAN				
Tlalpan	2015-2018	Claudia Sheinbaum Pardo	Morena				

Fuente: Elaboración propia.

Desafíos y estrategias emprendidas por las servidoras públicas de la Ciudad de México

Los antropólogos Pierre Bourdieu (2007) y Maurice Godelier (1993) han documentado que el poder históricamente ha sido considerado un atributo masculino. De esta forma, los espacios de poder que se derivan, han sido monopolizados por los varones. En ese sentido las mujeres son segregadas y excluidas, ya que no se considera que ellas pertenezcan al espacio público ni político de manera natural. Dalia Barrera e Irma Aguirre (2003) argumentan que existe una serie de obstáculos institucionales y subjetivos que limitan la participación política de las mujeres. Dentro de los primeros se señala la educación formal que no impulsa la equidad de género, que los medios de comunicación promueven figuras femeninas sin poder, sin capacidad de transformar su realidad; además de la oposición y bloqueo de dirigentes, miembros de algún movimiento o partido; dudas sobre la capacidad de mando de las mujeres, oposición o bloqueo a los liderazgos femeninos, invisibilización de las iniciativas femeninas, segregación y discriminación de las mujeres de los espacios políticos, falta de atención a las necesidades de transformar la división sexual del trabajo, entre otros factores. Mientras, dentro de los factores subjetivos destaca el rol madre-esposa que limita la participación política de las mujeres, ya que si ellas se salen de él, son señaladas y ellas mismas se llegan a sentir culpables de descuidar ese papel socialmente asignado.

Las servidoras públicas tienen su esfera de acción en el ámbito público, que es una de las esferas del poder; el ejercicio de sus funciones se enmarca en una serie de factores que buscan limitar su desempeño. De acuerdo a testimonios recabados a partir de entrevistas realizadas²⁷ a tres mujeres que ocuparon un cargo en los gabinetes de los jefes de gobierno y a siete jefas delegacionales para conocer cuáles fueron los desafíos que enfrentaron en el ejercicio del cargo, se sabe que cuando una de las secretarías se encontraba en la presentación pública del gabinete al que perteneció, los miembros de la prensa les preguntaron a cada uno de los secretarios sobre su proyecto. Pero a ella, por ser mujer, le cuestionaron sobre quién iba a cuidar a sus hijos. Esto sucede debido a que persiste culturalmente la idea de que las mujeres tendrían que dedicarse al cuidado de sus hijos dentro del ámbito doméstico. A los varones se les cuestiona sobre proyectos de gobierno, porque se legitima que lo público es el espacio donde “naturalmente” se desempeñan. Asimismo, durante su administración uno de sus colaboradores fue golpeado en una comparecencia en la ALDF por un diputado y éste le aventó en el Pleno su bicicleta. Por otro lado, otra secretaria narra que fue discriminada por los demás integrantes del gabinete por participar en una expresión política de la izquierda, y el área de comunicación social del gobierno de la ciudad no le daba suficiente difusión a su trabajo.

En cuanto a las jefas delegacionales, ellas mencionaron haber tenido que lidiar con sus compañeros de partido, quienes las presionaban por espacios de gobierno. Incluso en un caso, a pesar de las diferencias entre las corrientes de su partido (conocidas en los medios

27 Las entrevistas fueron semiestructuradas y se realizaron durante los años 2013-2015 con el objetivo de desarrollar la Tesis de Doctorado y una ponencia para el *1er Congreso Latinoamericano de Estudiantes de Posgrado en Ciencias Sociales*.

de comunicación como tribus), los varones se unieron con el objetivo de atacarla. También alguien mencionó que le fueron a patear la puerta de la oficina para presionarla e incluyera a los grupos políticos de la Delegación en su gabinete y les diera plazas de trabajo en su administración. Otro testimonio señala que el anterior jefe delegacional y miembro de su mismo partido le dijo que no iba a poder con el cargo y le quiso imponer al gabinete. Por lo general, a través de periódicos locales se les difama sobre sus bienes y especialmente sobre situaciones que tienen que ver con su vida privada. También son atacadas por actores de otros partidos políticos, y han llegado a ser correteadas por su ideología. Ellas mencionan que los grupos de poder de su demarcación, liderados por varones, buscan intimidarlas y presionarlas; las formas más comunes son: instalarse en campamento en la explanada delegacional, cerrar vías primarias y hasta carreteras cuando se encuentran dentro del territorio delegacional. No obstante, uno de los testimonios ejemplifica uno de los casos más extremos de presión, incluso ahora podría ser considerado bajo el concepto de violencia política contra las mujeres en razón de género, y fue el de una jefa delegacional que en ejercicio de sus facultades y competencia instruyó verificaciones administrativas a las gaseras de su demarcación; y derivado de dicha situación, un señor le mostró una pistola en su oficina, a lo cual se sumó que un medio de comunicación nacional arremetiera contra de ella.

Los desafíos que enfrentan las servidoras públicas deben ser analizados considerando que se encuentran inmersas en una cultura política masculina, con importantes rasgos autoritarios y políticas clientelares que han funcionado de esa forma durante años, donde los varones han mantenido la hegemonía de poder sin compartirlo. Sin embargo, las mujeres a través de una constante lucha buscan la ciudadanía plena, y han señalado que los derechos civiles no se deben limitar a la emisión del sufragio, sino que debe existir una igualdad sustantiva a fin de que puedan acceder paritariamente a los espacios de gobierno.²⁸ Cada una de las servidoras públicas que fue entrevistada, ideó una serie de estrategias administrativas, políticas y de comunicación social, para sacar adelante su encomienda. Algunas de estas estrategias fueron más eficientes que otras. Las servidoras públicas buscaron enfrentar los desafíos; ellas hablan de haber sido creativas, de anteponer el diálogo y la negociación política ante cualquier situación adversa, de haber trabajado junto con personas aliadas (familiares o colaboradores) para delinear rutas de acción. Hubo quien no permitió que ningún medio la difamara y ejercer su derecho de réplica ante cada nota de este tipo. En algo que todas coinciden, es que trabajaron intensamente en dar lo mejor de sí mismas, y a través de sus acciones de gobierno se puede identificar que algunas de ellas

28 De acuerdo con Gloria Luz Alejandre, “el aspecto más trascendental en relación con la dupla participación/representación está articulado a través de los procesos electorales, amalgamados por la connotación democrática propia de los estados modernos” [Gloria Luz Alejandre, “Principios de una consolidación democrática y ciudadana. La participación político-administrativa y de representación de las mujeres en el gobierno del Distrito Federal: secretarías, delegaciones y asamblea de representantes (1997-2012)”, en Pablo González (coord.), *Ciudad de México. Quince años de políticas públicas en gobiernos de Izquierda*, op. cit., p. 335].

instrumentan una serie de recursos de poder²⁹ que les posibilita llevar a cabo una efectiva gestión pública.

Reflexiones Finales

Desde la llegada de los gobiernos de izquierda en 1997, la Ciudad de México ha tenido políticas públicas y leyes de avanzada que buscan disminuir las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres, éstas han tenido una influencia sustantiva en los grupos de mujeres y feministas que buscaron que sus propuestas se convirtieran en derechos para las mujeres de la capital. A través de las diferentes administraciones se logran sinergias importantes entre los movimientos feministas, de mujeres, urbano-populares, democráticos y libertarios,³⁰ que posibilitaron marcos jurídicos y políticas públicas de avanzada. Sin embargo, la cultura y las inercias institucionales no se cambian por decreto, ya que tienen raíces profundas. A la fecha sólo un Jefe de Gobierno ha designado un gabinete paritario y el último gobierno electo, me refiero en este periodo al de Miguel Ángel Mancera, fue el que menos mujeres tuvo en su gabinete. Este mismo gobierno se negó a publicar en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* las adiciones que las y los legisladores de la ALDF aprobaron el 28 de diciembre de 2012 a la *Ley de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres del Distrito Federal*, que establecían que los entes públicos debían promover la participación equitativa del 50 por ciento de las mujeres en cargos públicos, por lo que esta iniciativa quedó en el olvido hasta que las y los constituyentes la retomaron en la nueva Constitución de la Ciudad de México, y ahora es un derecho. En 2018 se observará si los próximos gobiernos electos en 2018 se apegan a la ley y establecen gabinetes paritarios. Para que hablemos de una democracia, todos los sectores de la sociedad deben encontrarse representados. En este sentido es fundamental que las mujeres se encuentren equitativamente representadas en todos los niveles de gobierno.

Las servidoras públicas de la Ciudad de México se han enfrentado a una serie de obstáculos en el ejercicio de su cargo derivado de factores institucionales y subjetivos que se enmarcan en una cultura política absolutamente masculina; las experiencias que ellas comparten permiten identificar elementos de bloqueo, intimidación y hasta violencia política contra las mujeres en razón de género. Sin embargo, las mujeres idean estrategias para

29 Los recursos de Poder de acuerdo con Repetto (2005), citado por Barrera y Suárez (2012), implican “[...] adquirir protagonismo real y concreto en la gestión pública. Por ejemplo, para participar activamente en la coordinación de políticas públicas estratégicas, requiere de dotaciones importantes de poder a individuos o colectivos. Intereses (sean interpretados éstos de modo subjetivo u objetivo) e ideología no constituyen por sí mismos fuentes de poder aun cuando le otorguen identidad propia a los diversos involucrados en el espacio público, sino que serán una serie de recursos (y las dotaciones que se tenga de ellos) los que pueden facilitar la materialización de intereses y concepciones del mundo en el plano concreto de las acciones estatales, por ejemplo, programas y políticas sociales [...]” (Repetto, citado en Dalia Barrera y Blanca Suarez, “Los desafíos de llegar y ejercer un cargo. Mujeres mexicanas en los albores del siglo XXI”, en *Ra Ximhai, Revista de sociedad y cultura y desarrollo sustentable*, año/vol. 8, número 1, Mochicahui, El fuerte, Sinaloa, Universidad Autónoma Indígena de México, enero-abril, 2012, p. 210).

30 Marcela Lagarde, *El feminismo en mi vida. Hitos, claves y utopías*, op. cit., p. 643.

enfrentar las adversidades. Por lo anterior, es fundamental realizar análisis sistemáticos sobre la presencia de las mujeres en los espacios de toma de decisiones y documentar sus experiencias para identificar elementos que permitan seguir teorizando al respecto.

Fuentes de Consulta

- ALBAINE, Laura, “Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad”, en *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 52, FLACSO, Ecuador, 2014, pp. 145-162.
- ALEJANDRE, Gloria Luz, “Principios de una consolidación democrática y ciudadana. La participación político-administrativa y de representación de las mujeres en el gobierno del Distrito Federal: secretarías, delegaciones y asamblea de representantes (1997-2012)”, en González, Pablo (coord.), *Ciudad de México. Quince años de políticas públicas en gobiernos de Izquierda*, México, UACM, 2016.
- BARRERA, Dalia, e Irma AGUIRRE, *Participación política de las mujeres. La experiencia de México*, México, CONACULTA, INAH, 2003.
- BARRERA, Dalia y Blanca SUÁREZ, “Los desafíos de llegar y ejercer un cargo. Mujeres mexicanas en los albores del siglo XXI”, en *Ra Ximbai, Revista de sociedad y cultura y desarrollo sustentable*, año/vol. 8, número 1, Mochichahui, El Fuerte, Sinaloa, Universidad Autónoma Indígena de México, enero-abril, 2012.
- BEARD, Mary, *Mujeres y poder. Un manifiesto*, Barcelona, Planeta Libros, 2018, p. 111.
- BOURDIEU, Pierre, *La dominación masculina*, Barcelona, Anagrama, 2007.
- CÁRDENAS, Georgina, *La agenda de género del PRD en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: I y II Legislaturas 1997-2000, 2000-2003*, Tesis de Maestría en Estudios de Género, México, El Colegio de México, 2005.
- CÁRDENAS, Georgina, “Mujeres en espacios de toma de decisiones”, Ponencia presentada en FLACSO México, durante el *1er Congreso Latinoamericano de Estudiantes de Posgrado en Ciencias Sociales*, realizado el 26 y 27 de junio en la Ciudad de México, 2014.
- CÁRDENAS, Georgina, *Jefas Delegacionales: los desafíos de llegar y ejercer el cargo, 2000 a enero de 2015*, Tesis de Doctorado, México, ENAH, 2016.
- COBO, Rosa (2002), “Democracia paritaria y sujeto político feminista”, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 36, pp. 29-44.
- DE BARBIERI, Teresita y Orlandina OLIVEIRA, “Nuevos sujetos sociales: la presencia política de las mujeres en América Latina”, en *Nueva Antropología*, vol. VIII, núm. 30, México, 1986.
- ESPINOSA, Gisela, “Feminismo y movimientos de mujeres: encuentros y desencuentros”, en *El Cotidiano*, núm. 53, México, marzo-abril, 1993.
- FAÚNDEZ, Alejandra et al., *Evaluación de la Política de Equidad de Género del Gobierno del Distrito Federal de México*, México, Inclusión y Equidad Consultora Latinoamericana, 2011.
- GODELIER, Maurice, “Las mujeres y el poder político”, en *Antropológicas*, núm. 7, México, UNAM, Nueva Época, 1993.

- JUSIDMAN, Clara, “Principales políticas y acciones a favor de las mujeres en el gobierno del Distrito Federal”, en BARRERA (comp.), *Participación política de las mujeres y gobiernos locales en México*, México, GIMTRAP, 2002.
- LAGARDE, Marcela, *El feminismo en mi vida. Hitos, claves y utopías*, México, INMUJERES, 2013.
- SALAS, Monserrat y José Luis Torres, *La salud sexual y reproductiva en el Distrito Federal. Un ejercicio de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil*, México, Plaza y Valdés, 2004.
- SCOTT, Joan, “El género una categoría útil para el análisis histórico”, en *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*, México, PUEG-UNAM, 2003, pp. 265-302.
- VARGAS, Pablo, “Introducción,” en Pablo Vargas (coord.), *Ciudad de México. Quince años de políticas públicas en gobiernos de Izquierda*, México, UACM, 2016.

Otros documentos

- LAS primeras 40 medidas para construir la ciudad de la esperanza, Andrés Manuel López Obrador, Comité Ejecutivo Estatal en el DF, 2000.
- PROGRAMA *General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*, México, URL: http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/Programa_General_de_Development_DF_010607c.pdf
- PROGRAMA de Reinserción Social para Mujeres Víctimas de Violencia Familiar de la Ciudad de México. URL: http://www.sds.df.gob.mx/sds_programa_reinsersion_social.php
- LÓPEZ, Miguel Alejandro, “Capítulo tercero. El servidor público” (en línea), en *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013. URL: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3370/5.pdf>

La participación femenina en los nuevos entes gubernamentales. Los órganos constitucionales autónomos*

Mario Alberto Fócil Ortega**

Resumen

En el presente capítulo se abordará la participación de las mujeres en la Administración Pública Federal, con especial atención en los órganos constitucionales autónomos con el objetivo de observar la colaboración de las mujeres en esta nueva figura de toma de decisiones.

Introducción

Este trabajo analizará la nueva figura del Derecho constitucional y administrativo en México: los órganos constitucionales autónomos (en adelante, OCAS); los cuales, por la naturaleza de sus funciones, constituyen un nuevo poder, diferente a los Poderes tradicionalmente contemplados por el Derecho Constitucional: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y constituyen un nuevo ámbito de acción de la gestión pública, que incide directamente en el desarrollo social, económico y político de México.

Al respecto, Carlos Matute señala que la importancia de los “órganos constitucionales autónomos deriva de que forman parte de un nuevo modelo de desarrollo de lo público (...), su aparición transforma la enseñanza de la estructura del Estado y la forma de concebir distribución de facultades entre los órganos de éste”.¹

A la fecha existen diez órganos con autonomía constitucional, los cuales se presentan en orden cronológico (de acuerdo con el año de su creación o bien del año en que haya adquirido su respectiva autonomía constitucional): Banco de México (1994); Instituto

* Este trabajo se presentó como ponencia para participar en el Coloquio “Mujeres y Administración Pública en los órdenes de gobierno en México. Capacidad de decisión y poder en el espacio público”. Agradezco el apoyo de Daniel Alejandro Hernández Méndez y Gonzalo Alberto Vera Carmona en la recopilación y análisis de la información.

** Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, con Maestría en Economía y Gobierno, y estudios doctorales en Administración Pública; cuenta con el *Executive Certificate in Management and Leadership*, de la *Sloan School of Management* del *Massachusetts Institute of Technology* (MIT). Se desempeñó como Titular de la Unidad de Administración del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y actualmente es Secretario Operativo de Administración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA). Consejero integrante del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (INAP)

1 Carlos Matute, “Los Órganos Constitucionales Autónomos”, en *El Universal*, México, 21 de agosto, 2016, en <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/carlos-f-matute-gonzalez/2016/08/21/los-organos-constitucionales>

acional Electoral (1996); Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1999); Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2008); Comisión Federal de Competencia Económica (2013); Instituto Federal de Telecomunicaciones (2013); Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013); Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2014); Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2014, cuya transición a OCA aún no ha concluido), y Fiscalía General de la República (2018, cuya transición a OCA aún no ha concluido).

Como puede observarse, a la fecha de este trabajo existen dos OCAs cuya transición no se ha completado: el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social y la Fiscalía General de la República. Por ello, el análisis se concentrará en los ocho entes autónomos que efectivamente existen y se encuentran en operación.

Podría decirse que la aparición de los OCAs constituye una transformación jurídica y administrativa de enorme relevancia en la evolución de la Administración Pública en México. La gran ventaja que deriva de la creación de estas nuevas figuras, radica en que pueden ser espacios desde los cuales se visibilicen e impulsen condiciones para la igualdad sustantiva de género, mediante la creación de nuevas culturas laborales en el sector público; el establecimiento de condiciones de trabajo que favorezcan la conciliación, el balance vida/trabajo, los horarios flexibles y/o compactos; así como climas laborales armónicos y libres de cualquier forma de violencia, basados en el respeto al principio de equidad y en la valoración de la gestión del talento con una política de inclusión y diversidad.

Por lo anterior, independientemente del importante rol que dichos órganos están jugando en la Administración Pública en México, es necesario revisar su conformación para determinar si a pesar de ser de reciente diseño y operación, prevalece en ellos la cultura patriarcal y las posiciones directivas son ocupadas principalmente por hombres; o si es que estas nuevas instituciones han logrado incorporar las tendencias modernas de gestión del talento y avanzar en la ruptura de “techos de cristal” para fomentar el desarrollo profesional de las mujeres en la administración gubernamental.

En ese orden de ideas, esta investigación revisará la conformación de ocho de los diez órganos autónomos existentes (no se incluye el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social ni la Fiscalía General de la República, en razón de que aún no se ha concretado su transición), examinando los diferentes niveles de mando para conocer el número de hombres y mujeres que integran cada grupo o franja de puestos y determinar si, en su caso, existen condiciones de paridad en cada ente.

De igual forma, se hará una revisión de sus políticas de personal y condiciones generales de trabajo, para determinar si están aplicando prácticas de gestión de talento como las señaladas anteriormente, que favorezcan la inserción laboral, el ejercicio de los derechos básicos y el desarrollo del talento femenino en las instituciones.

1. Tres preguntas y cómo responderlas

Con la finalidad de vincular el surgimiento de los OCAs en el entorno de la Administración Pública, su peculiar situación jurídica y en algunos casos lo reciente de su creación, con

la importancia que los aspectos de paridad de género han adquirido en fechas recientes en el ámbito organizacional tanto público como privado, así como la necesidad de generar condiciones para una mayor participación de la mujer en los procesos decisorios y los cargos de alta dirección, este trabajo intenta encontrar respuesta a tres preguntas básicas:

- I. ¿Los OCAS, a pesar de que en su mayoría son de reciente creación, reproducen en su integración el modelo y cultura patriarcales?
- II. ¿Se han convertido en instituciones públicas que favorecen una integración paritaria de sus órganos de dirección y de sus niveles directivos?
- III. ¿Cómo nuevos entes públicos, están generando condiciones laborales y culturas organizacionales que favorezcan la conciliación y, por lo tanto, la inclusión de las mujeres en el ámbito público?

El análisis permitirá esbozar una respuesta a cada una de las tres interrogantes planteadas. Para ello, el estudio consistirá, en primer lugar, en la revisión de la participación femenina en las estructuras orgánicas decisorias de los entes autónomos, dividido en dos aspectos:²

- El cuerpo de gobierno o figura de máximo nivel decisorio en cada OCA; es decir, la junta de gobierno, Pleno o cualquier otra denominación que reciba dicha figura según la institución en análisis.
- El porcentaje de mujeres que ocupan puestos, que para efectos de este documento se han denominado de alta dirección, en la estructura orgánica total de cada ente autónomo.

El objetivo final de este primer ejercicio es tratar de concluir si en los OCAS, al menos desde la perspectiva de ocupación de puestos directivos, existe una situación de igualdad sustantiva;³ ello sin perder de vista que la conformación de los órganos de dirección de los

2 Nota: es importante señalar que la base de información a partir de la cual se ha estructurado el análisis para la presente ponencia es la información pública contenida en los Portales de Obligaciones de Transparencia de los OCAS en su carácter de entes obligados por la *Ley General de Acceso y a la Información y Protección de Datos Personales*, así como las respuestas obtenidas por los propios entes a diversas solicitudes de acceso a la información formuladas con base en la legislación anteriormente citada.

3 Para efectos de este trabajo se entenderá por igualdad sustantiva, la definición de ONU Mujeres, que señala: “La igualdad sustantiva supone la modificación de las circunstancias que impiden a las personas ejercer plenamente sus derechos y tener acceso a oportunidades de desarrollo mediante medidas estructurales, legales o de política pública...”, “...Así pues, la igualdad de género en los hechos supone modificar las circunstancias que han impedido a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos y el acceso a las oportunidades, así como eliminar las desventajas de las mujeres en la vida cotidiana, debidas a las desigualdades producto de la discriminación histórica que han padecido y a las relaciones de poder vigentes en la sociedad que reproducen y perpetúan dicha discriminación.” Lo anterior significa que no basta con la igualdad de hombre y mujer ante la ley y que reciban el mismo tratamiento; pues dicha igualdad formal es condición necesaria más no suficiente para lograr la igualdad de hecho o igualdad sustantiva. La igualdad de género, por lo tanto, conlleva que el acceso a oportunidades y el ejercicio de los derechos no dependan del sexo de las personas para propiciar la igualdad de oportunidades e incidir en el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres. Consultar “La igualdad de género” (en línea), en *ONU Mujeres México*, México, URL: <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2015/01/fo11%20igualdadg%208pp%20web%20ok2.pdf?v=1&d=20150729T220419> [consulta: 17 de enero, 2018].

entes autónomos está determinada por los respectivos ordenamientos que rigen a cada uno de ellos y que no necesariamente se encuentra bajo su control este aspecto en particular; sin embargo, resulta por demás relevante realizar el ejercicio.

En segundo lugar, y para no enfocar el análisis exclusivamente en la alta o baja ocupación de puestos directivos por mujeres, lo cual por sí mismo no dice mucho respecto de las causas que originan determinados índices de ocupación; se realizará un comparativo de lo que para efectos de este trabajo se ha denominado “buenas prácticas de gestión del talento”, pero con un enfoque de género; es decir, prácticas en materia de gestión del personal en las organizaciones que si bien pueden ser de aplicación general, sin distinción de hombres o mujeres, también pueden estar enfocadas específicamente al personal femenino, que permiten la creación de condiciones de trabajo adecuadas e incluso, en algunos casos, de redes de apoyo que promueven un clima organizacional incluyente y armonioso. Esto a su vez fomenta una mayor y mejor participación de las mujeres en sus entornos laborales y promueve su desarrollo profesional y personal; cuya consecuencia es facilitar la ruptura de los denominados “techos de cristal” y “pisos pegajosos”.⁴

La idea del comparativo es determinar cuáles de esas prácticas aplican los OCAs en sus respectivos entornos laborales y conocer si dichas prácticas son homogéneas en estas nuevas organizaciones.

2. Participación en los cuerpos de gobierno y puestos de alta dirección

Es necesario analizar, en primer lugar, la conformación orgánica de los OCAs a fin de determinar el grado de participación femenina en los diversos niveles de sus estructuras, tanto en sus órganos de gobierno o máximo nivel decisorio, como en el resto de los niveles jerárquicos, pero concretamente en aquellos que para efectos de este trabajo se han denominado de “alta dirección”, clasificación que comprende desde los niveles de la estructura

4 “Se denomina así a una superficie superior invisible en la carrera laboral de las mujeres, difícil de traspasar, que nos impide seguir avanzando. Su carácter de invisibilidad viene dado por el hecho de que no existen leyes ni dispositivos sociales establecidos ni códigos visibles que impongan a las mujeres semejante limitación, sino que está construido sobre la base de otros rasgos que por su invisibilidad son difíciles de detectar” [Mabel Burín, Doctora en Psicología Clínica, especialista en Estudios de Género y Salud Mental. Directora del Área de Género y Subjetividad de la Universidad Hebrea Argentina Bar Ilan. Es autora de los libros *Estudios sobre la subjetividad femenina. Mujeres y Salud Mental* (1987), *El malestar de las mujeres. La tranquilidad recetada* (1990), *Género, Psicoanálisis, Subjetividad* (1996), *Género y Familia* (1998) y *Varones, género masculino y subjetividad* (2000)]. El concepto de suelo pegajoso o gueto de terciopelo tiene muchas derivadas: entran a formar parte del suelo pegajoso las fuerzas que mantienen a tantas mujeres atrapadas en la base de la pirámide económica. El denominado suelo pegajoso se refiere al trabajo maternal, trabajo conyugal y trabajo doméstico –que imponen una “adhesividad” a las mujeres que lleva a que les resulte difícil realizar una carrera laboral–, a las responsabilidades y cargas afectivas y emocionales que en el ámbito doméstico acaban cayendo sobre las mujeres, atrapándolas con los lazos de los afectos, que dificultan o impiden su salida y realización personal lejos del ámbito familiar. Se suele decir que constituye una forma de esclavitud con lazos de seda (Gema Fernández, Avilés y María L. Higuera, *¿Cómo medir asociaciones de género en el mercado laboral? Una propuesta cualitativa para el caso español*, Madrid, 2010).

jerárquica equivalentes a dirección general en el sector central de la Administración Pública Federal, para tener un referente homogéneo de fácil comparación, hasta los niveles más altos de cada una de las instituciones.

Los resultados de este análisis se muestran a continuación:

Cuadro 1. Por lo que toca a los órganos de gobierno o de máximo nivel decisorio

Cuerpo de Gobierno						
Institución		H	% H	M	% M	Total
Banco de México (Banxico)	Junta de Gobierno	5	100.0	0	0.0	5
Instituto Nacional Electoral (INE)	Consejo General	7	63.6	4	36.4	11
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	Presidente	1	100.0	0	0	1
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	Junta de Gobierno	4	80.0	1	20.0	5
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	Junta de Gobierno	2	40.0	3	60.0	5
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	Pleno	6	75.0	2	25.0	8
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	Pleno	5	71.4	2	28.6	7
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	Pleno	4	57.1	3	42.9	7
Total		34	69.4	15	30.6	49

Fuente: Elaboración propia con base a la información emitida por cada dependencia.

El cuadro anterior refleja claramente la situación que prevalece en los órganos de gobierno de los OCA, respecto de la participación de mujeres en dichas instancias. Como se puede apreciar, en promedio, el 69.4% de los puestos son ocupados por hombres y el 30.6% por mujeres.

Una excepción interesante en este concentrado de datos, lo representa la conformación de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, conformada en un 60% por mujeres. En ese sentido, se presenta una línea de investigación futura, con una sencilla hipótesis a la que no se pretende dar solución en este documento, relativa al hecho de que la materia que atiende este OCA en particular, evaluación educativa, se inscribe en el ámbito de funciones laborales que tradicionalmente se han asociado a mujeres: la educación. Es decir, la docencia y en consecuencia la evaluación educativa no se considera una carrera académica y profesional tradicionalmente masculina, como sí ocurre, por ejemplo, con las ingenierías. La brecha de género predominante en el sector educativo es mucho menor e incluso, como bien puede apreciarse en este caso en particular, la participación de las mujeres supera a la de los hombres.

En otro orden de ideas, es muy importante señalar que en la conformación de los cuerpos de gobierno de los OCA intervienen los Poderes Legislativo (concretamente el Senado) y Ejecutivo, conforme a la legislación que rige a cada ente autónomo. Por ello es válido afirmar que esta conformación no está bajo el control de quienes integran los niveles máximos de decisión e incluso de quienes presiden cada órgano, sino que está su-peditado a los Poderes encargados de seleccionar y definir a los integrantes de cada cuerpo de gobierno, conforme a la normativa aplicable.

En ese sentido, toca a dichos Poderes, al momento de llevar a cabo los procesos de selección y definición de integrantes de los órganos de gobierno de los OCAs, procurar una integración paritaria que permita la diversidad y la inclusión en dichos cuerpos colegiados; pues se ha demostrado por diversos estudios comparativos del desempeño de empresas privadas y su correlación con la incorporación de mujeres a los puestos directivos, que “...las empresas con más mujeres en el Consejo tienen un desempeño estadísticamente superior que empresas similares” y también que “...las empresas con diversidad de género tiene 15% más de probabilidades de superar a sus pares”.⁵

No requiere mayor análisis concluir que si los múltiples estudios sobre el tema de la participación de mujeres en puestos directivos y Consejos de Administración (aquí sólo se menciona uno de ellos, pero la literatura sobre el tema particular es bastante amplia) fomentan un mejor desempeño de las organizaciones privadas, ello tendría que ser diferente en los órganos gubernamentales.

Expuesto lo anterior, es evidente que toca a los Poderes Legislativo y Ejecutivo avanzar con voluntad política y sin descuidar, sin duda alguna, los criterios técnicos, legales y de mérito que sean necesarios; el avanzar en una selección y designación mucho más equitativa de los órganos de gobierno de los OCAs, a fin de impulsar su integración paritaria, enriqueciendo con ello su diversidad y, en consecuencia, la calidad de sus procesos decisorios.

La distribución de personal de alta dirección se puede observar en los siguientes cuadros, de acuerdo a cada uno de los ocho OCAs que se han analizado y respetando los niveles, nomenclaturas y presentación de la información que corresponde a cada órgano.

Cuadro 2. Banco de México

	H	% H	M	% M	Total
Direcciones Generales y Direcciones	40	85.1	7	14.9	47
Gerencias y equivalentes	75	70.8	31	29.2	106
Total	115		38		153
Porcentaje	75.2		24.8		100%

Cuadro 3. Instituto Nacional Electoral*

	H	% H	M	% M	Total
Mando Superior	301	82.5	64	17.5	365
Total	301		64		365
Porcentaje	82.5		17.5		100%

*Observaciones: Información remitida por el Instituto Nacional Electoral desglosando únicamente tres grupos jerárquicos (mando superior, mando medio y técnicos operativos).

5 Josh Bersin, “Why Diversity And Inclusion Will Be A Top Priority For 2016” (en línea), citado en Mario Fócil, “Equidad de Género, Acciones Afirmativas y Meritocracia en la Administración Pública”, en *Revista de Administración Pública*, 142, vol. LII, núm. 1, México, enero-abril, 2017, p. 219. URL: <http://www.forbes.com/sites/joshbersin/2015/12/06/why-diversity-and-inclusion-will-be-a-top-priority-for-2016/#3c1daf564bd4>

Cuadro 4. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

	H	% H	M	% M	Total
Presidente de la CNDH	1	100.0	0	0.0	1
Visitador/Visitadora General-Visitador General Especial-Secretario Técnico del Consejo Consultivo-Secretaría Ejecutiva-Homólogos	6	66.7	3	33.3	9
Oficialía Mayor	1	100.0	0	0.0	1
Titular del oic	1	100.0	0	0.0	1
Director/Directora General – Homólogos	19	67.9	9	32.1	28
Total	28		12		40
Porcentaje	70.0		30.0		100%

Cuadro 5. Instituto Nacional de Estadística y Geografía

	H	% H	M	% M	Total
Director (a) General	7	87.5	1	12.5	8
Director (a) Regional	7	77.8	2	22.2	9
Director (a) General Adjunto	23	82.1	5	17.9	28
Coordinador (a) Estatal	25	92.6	2	7.4	27
Total	62		10		72
Porcentaje	86.1		13.9		100%

Cuadro 6. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

	H	% H	M	% M	Total
Coordinador	1	50.0	1	50.0	2
Titular de Unidad	4	80.0	1	20.0	5
Director General	12	60.0	8	40.0	20
Total	17		10		27
Porcentaje	63.0		37.0		100%

Cuadro 7. Comisión Federal de Competencia Económica*

	H	% H	M	% M	Total
Todos los niveles	220	57.9	162	42.1	382
Total	220		162		382
Porcentaje	57.6		42.4		100%

*Observaciones: La información se entregó de manera genérica sin especificar el número de hombres y mujeres por orden jerárquico.

Cuadro 8. Instituto Federal de Telecomunicaciones

	H	% H	M	% M	Total
Secretario (a) Técnico del Pleno	1	100	0	0	1
Coordinador Ejecutivo	1	100	0	0	1
Titular de Unidad	7	70	3	30	10
Coordinador General	5	83	1	17	6
Director (a) General	29	74	10	26	39
Total	43		14		57
Porcentaje	75.4		24.6		100%

Cuadro 9. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*

	H	% H	M	% M	Total
Coordinador	N/D	N/D	N/D	N/D	5
Director General	N/D	N/D	N/D	N/D	33
Total	N/D		N/D		38
Porcentaje	51.2		48.8		100%

*Observaciones: Como lo muestra la tabla, la información remitida no señala de manera desglosada por orden jerárquico el número de hombres y mujeres, ya que la presenta de manera genérica en el total de servidores públicos.

De la información contenida en los cuadros comparativos, y aunque no toda es comparable debido a la forma en algunos OCAS respondieron (por ejemplo, el INE, la COFECE y el INAI no proporcionaron la información de manera desglosada), es posible apreciar que en promedio en los seis órganos que presentaron su información desglosada, el 75.3% de los puestos de alta dirección son ocupados por hombres y únicamente el 24.7% de dichas posiciones de nivel decisorio por mujeres.

Una primera conclusión que se deriva de estas cifras es la existencia de un “techo de cristal” que limita el avance de las mujeres en las posiciones de alta dirección. No es objeto de este trabajo analizar las causas que lo originan; sin embargo, esta información da pie a futuros análisis e investigaciones sobre este tema en particular. Alguno de ellos debería abordar la revisión y explicación de las posibles causas que dan origen a este “techo de cristal”, o tratar de determinar si en realidad se está frente a un fenómeno de “piso pegajoso”.

Y en ese sentido, se hace necesario revisar también, además del porcentaje de ocupación de posiciones en los órganos de gobierno de los OCAS y en los puestos de alta dirección, la implementación, en dichos entes autónomos, de medidas, acciones, políticas o programas que generen condiciones para ir superando esta situación de estancamiento de la participación femenina.

3. Implementación de buenas prácticas de gestión de talento con perspectiva de género

Para efectos de esta investigación, se consideran buenas prácticas de gestión de talento con perspectiva de género aquellas que permiten, dentro de las organizaciones, la creación de condiciones laborales caracterizadas por la inclusión, la igualdad y la no discriminación (en este caso particular por cuestión de género).

Las buenas prácticas que se revisaron para este trabajo permiten, al aplicarse de manera integral, la conformación de climas laborales libres de violencia y discriminación, así como la creación de redes de apoyo que facilitan el crecimiento personal y profesional de las mujeres, su ascenso en la escala jerárquica de las organizaciones, todo ello manteniendo un adecuado equilibrio entre meritocracia y acciones afirmativas.⁶

Las buenas prácticas sobre las cuales se recabó información, son las siguientes:

- *Certificación en igualdad laboral y no discriminación.* Conforme a lo dispuesto por la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación.
- *Horario flexible.* Horarios especiales temporales que se autorizan al personal por circunstancias específicas para atender necesidades de cuidado, estudios para su formación y desarrollo profesional, entre otros temas.
- *Horario compactado.* Horario en un solo turno, que permita generar condiciones de conciliación y balance vida/trabajo.
- *Teletrabajo.* Modalidad de trabajo a distancia, que permite al personal, según la descripción del puesto que ocupe, desarrollar sus funciones desde cualquier otra ubicación física diferente a las instalaciones que ocupa la institución.
- *Espacios exclusivos para lactancia.* Espacios físicos debidamente acondicionados y destinados para apoyar la lactancia de las madres trabajadoras, en condiciones de salubridad, higiene y privacidad.
- *Licencias de paternidad y/o adopción.* Licencia con goce de sueldo que se concede al personal de sexo masculino por un periodo determinado, con motivo del nacimiento o adopción de su hijo (a).
- *Políticas de administración de personal sin discriminación.* Compromiso público expresado por escrito, que se traduce en procedimientos y acciones en materia de gestión de personal (reclutamiento, selección, contratación, inducción, capacitación, desarrollo, evaluación del desempeño, estímulos y sanciones) de carácter general, sin sesgos o discriminación por ninguna condición particular: género, orientación sexual, origen étnico, edad, etcétera.
- *Acciones afirmativas para el ingreso de personal.* Medidas especiales de carácter temporal, conforme a los tratados internacionales y a la legislación mexicana, que impulsen el

6 Acción afirmativa en términos de lo dispuesto por el artículo 5 de la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* y se equipara con una medida especial de carácter temporal según lo dispuesto por la “Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer”, 1979 (en línea). URL: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100039.pdf

ingreso y ocupación de puestos en diferentes niveles jerárquicos exclusivamente por mujeres.

- *Apoyo para guardería.* Otorgamiento de la prestación a padres y madres trabajadores, ya sea en especie o monetaria para favorecer condiciones de conciliación laboral.
- *Necesidades de cuidado.* Situación específica derivada de circunstancias familiares relativas al cuidado de niñas, niños y adolescentes; personas con enfermedades crónico degenerativas; personas con limitaciones físicas o mentales permanentes y severas y personas en edad avanzada, que dependen de la ayuda de otros y que dificultan la conciliación de la vida laboral y familiar.

Cada una de las buenas prácticas enlistadas contribuye a promover la conciliación laboral, el balance vida/trabajo, el sentido de pertenencia e identidad laboral de los miembros, en este caso de los OCAs, lo que a su vez repercute en alta motivación para el desempeño laboral, productividad y, por ende, en el desarrollo profesional, en este caso particular, de las mujeres.

Un primer hallazgo del análisis efectuado es que algunas de estas buenas prácticas se encuentran incorporadas en los documentos que rigen las relaciones laborales de los OCA con sus empleados, y otros simplemente se llevan a cabo por parte de las áreas encargadas de la gestión del talento en cada ente autónomo.

Independientemente de si tiene o no un estatus jurídico dentro de cada OCA, lo relevante es saber si efectivamente se ejecutaron. A continuación, se presenta en los Cuadros 10 y 11 el resumen de las buenas prácticas implementadas por cada órgano:

Cuadro 10

OCA	Certificación en Igualdad laboral y no discriminación	Horario flexible	Horario compactado	Teletrabajo	Espacios Exclusivos para la lactancia	Licencias de paternidad/adopción
Banxico	No ⁷	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
INE	No	Sí ⁸	Sí ⁹	No	Sí	Sí
CNDH	No ¹⁰	No	No	No	Sí	Sí
INEGI	No	No	No	No	Sí	Sí
INEE	Sí ¹¹	No	No	No	Sí	Sí
COFECE	Sin info	Sin info	Sin info	Sin info	Sin info	Sin info
IFT	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
INAI	No	No	No	No	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia con base a la información emitida por cada dependencia.

7 Cuenta con la certificación Internacional en Igualdad de Género EDGE, no con la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015.

8 Para madres lactantes, hasta por tres meses después del nacimiento del menor.

9 Sólo se aplica en las 332 oficinas desconcentradas del Instituto cuando no es año electoral.

10 En proceso de certificación.

11 En la SAI, el INEE no respondió si cuenta o no con la certificación.

Cuadro 11

OCA	Políticas de administración de personal sin discriminación	Acciones afirmativas para el ingreso	Apoyo para guardería	Necesidades de cuidado
Banxico	Sí	No	Sí	Sí ¹²
INE	Sí	Sí	Sí	Sí
CNDH	Sí	Sí	Sí	No
INEGI	Sí	No	Sí	Sí
INEE	Sí	No	No	No
COFECE	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
IFT	Sí	Sí	Sí	Sí
INAI	Sí	No	Sí	No

Fuente: Elaboración propia con base a la información emitida por cada dependencia.

Banco de México

CERTIFICACIÓN DE IGUALDAD LABORAL Y NO DISCRIMINACIÓN

No cuenta con la certificación. Sin embargo, el 13 de marzo de 2017 el Banco de México firmó un Convenio General de Colaboración con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, a través del cual el Banco se compromete a proponer las acciones correspondientes para solicitar la certificación en la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación. Algunas de estas acciones han sido incluidas en el plan de trabajo institucional rumbo a la certificación en la Norma.

Es importante señalar que el 14 de noviembre de 2017, el Banco de México recibió la Certificación Internacional en Igualdad de Género EDGE (*Economic Dividends for Gender Equality*) en su nivel *Assess*, la cual será válida por dos años.

HORARIO FLEXIBLE

Sí cuenta con horario flexible, ya que el personal y quien le supervise directamente pueden acordar la distribución de horario conveniente a ambas partes, siempre y cuando se cumplan con las 40 horas de trabajo semanal.¹³ Las y los funcionarios con nivel de Gerente o superior pueden otorgar dispensas de puntualidad, vigilando el cumplimiento de la jornada laboral.¹⁴

12 Extensión en los descansos postnatales para las trabajadoras en caso de embarazo múltiple; el beneficio aplica también en caso de adopción múltiple.

13 Artículo 29, Condiciones Generales de Trabajo del Banco de México.

14 Disposición Décima, Norma Administrativa Interna, Administración de la Asistencia y Puntualidad del Banco de México.

HORARIO COMPACTADO

Cuenta con horario compactado, ya que el Banco de México suscribió una *Guía de Implementación de Esquemas de Trabajo Flexible*, en la cual se proporciona a las Unidades Administrativas recomendaciones para la implementación de esquemas de horario compactado. Como ejemplo de lo anterior, uno de los esquemas con los que cuentan las áreas, siempre y cuando su aplicación se considere viable, es el viernes corto. Este esquema consiste en que el personal y quien le supervisa acuerdan que un viernes de cada mes los empleados trabajarán media jornada, siempre y cuando de lunes a jueves haya cumplido con 36 horas trabajadas, para completar su jornada semanal el viernes con 4 horas.

TELETRABAJO

Banco de México implementa el teletrabajo, y se encuentra regulado en la Norma Administrativa Interna, Administración de la Asistencia y Puntualidad, y define el Trabajo a Distancia como la forma de organización y/o ejecución del trabajo realizado principalmente fuera de los inmuebles que ocupa el Banco y bajo los términos y condiciones acordados entre el trabajador/a y el Banco. Esta modalidad es autorizada por el personal con nivel de Gerente o superior para el personal adscrito a su área, de acuerdo con la Disposición Octava de dicha Norma.

ESPACIOS EXCLUSIVOS PARA LACTANCIA

Sí, según la información remitida, el Banco de México cuenta con cuatro salas de lactancia: tres en sus instalaciones del Centro Histórico y una en el Complejo Legaria. Dichas salas están habilitadas para la extracción y resguardo de la leche materna y fueron reconocidas por la *United Nations International Children's Emergency Fund* (UNICEF) como caso de éxito de Lactancia Laboral en México.

LICENCIAS DE PATERNIDAD / ADOPCIÓN

Los trabajadores cuentan con un permiso de cinco días con motivo del nacimiento de sus hijos/as o en caso de adopción. El disfrute de estos días es con goce de salario y demás prestaciones.¹⁵ Adicionalmente, las trabajadoras tienen derecho a cuarenta y dos días naturales de descanso contados a partir de la formalización de la adopción. En caso de adopción múltiple, se podrá disfrutar de una semana adicional de descanso, por cada hijo adoptado. El disfrute de estos días es con goce de salario y demás prestaciones.

POLÍTICAS DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL SIN DISCRIMINACIÓN

Sí cuenta con dichas políticas, dentro de sus *Condiciones Generales de Trabajo* se establece como uno de los derechos de los trabajadores del Banco, el no ser discriminados en el trabajo por cuestiones de origen, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones

15 Artículo 46, de las *Condiciones Generales de Trabajo del Banco de México*.

de salud, religión, opiniones, orientación sexual, estado civil o cualquier otra que atente contra su dignidad humana.¹⁶

Por otra parte, en el *Código de Ética* del Banco de México se menciona que los servidores públicos del Banco de México en sus relaciones entre sí, deberán abstenerse de realizar cualquier acto o actividad que implique discriminación, entre otros, por razón de sexo, edad, nivel socioeconómico, estado civil, religión, preferencia sexual, inclinaciones políticas o nacionalidad.

Acciones afirmativas para el ingreso

El Banco de México no lleva a cabo acciones afirmativas para el ingreso a esta institución.

APOYO PARA GUARDERÍA

Las trabajadoras del Banco de México, los trabajadores viudos y los que ejerzan la patria potestad de los hijos e hijas tienen acceso a las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).¹⁷

Por otra parte, el Banco de México cuenta con convenios de descuento para las siguientes guarderías privadas: Advenio (Ciudad de México y Nuevo León), Impulso Pedagógico Mexicano (Ciudad de México) y la Escuela Comercial Cámara de Comercio (Ciudad de México).

NECESIDADES DE CUIDADO

El Banco de México prevé una extensión de los descansos postnatales para las trabajadoras, en caso de embarazo múltiple. Esto es, una semana adicional por cada recién nacido/a.¹⁸ Este mismo beneficio aplica en caso de adopción múltiple, ya que las trabajadoras tienen acceso a una semana adicional con goce de salario y prestaciones por cada persona adoptada.¹⁹

Instituto Nacional Electoral (INE)

CERTIFICACIÓN DE IGUALDAD LABORAL Y NO DISCRIMINACIÓN

El INE no cuenta con el certificado de igualdad y no discriminación.

16 Adicionalmente, en el artículo 27 de las propias *Condiciones Generales de Trabajo del Banco de México*, se prohíbe a los representantes del Banco ejecutar en el ejercicio de sus funciones, cualquier acto en contra de trabajadores o de terceros que pueda resultar discriminatorio, por cuestiones de origen, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, orientación sexual, estado civil o cualquier otra que atente contra su dignidad humana.

17 En línea con lo establecido en la *Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del apartado B del artículo 123* de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 17.

18 Artículo 62, *Condiciones Generales de Trabajo del Banco de México*.

19 Artículo 62 bis, *Condiciones Generales de Trabajo del Banco de México*.

La participación femenina en los nuevos entes gubernamentales. Los órganos constitucionales autónomos

HORARIO FLEXIBLE

El INE sólo cuenta con horario flexible para madres lactantes, hasta por tres meses después del nacimiento del menor.

HORARIO COMPACTADO

El INE sólo aplica esta modalidad en las 332 oficinas desconcentradas del Instituto cuando no es año electoral.

TELETRABAJO

El INE no cuenta con esta modalidad. La jornada laboral es presencial.

ESPACIOS EXCLUSIVOS PARA LACTANCIA

En las oficinas del INE se encuentran instalados 33 lactarios a nivel nacional.²⁰

LICENCIAS DE PATERNIDAD / ADOPCIÓN

El INE cuenta con licencias de paternidad, y se encuentran reguladas en el *Estatuto del Servicio Profesional Electoral*.²¹

POLÍTICAS DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL SIN DISCRIMINACIÓN

El INE cuenta con tres protocolos al respecto: Protocolo para Prevenir, Atender y Sancionar el Hostigamiento y Acoso Sexual o Laboral; Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, y Protocolo para la Transición y No Discriminación de los Derechos de las Personas Transgenéticas y Transexuales que Laboran en el Instituto Federal Electoral.

ACCIONES AFIRMATIVAS PARA EL INGRESO

Sí se han llevado a cabo acciones afirmativas para el ingreso de mujeres.²²

20 En cumplimiento a lo establecido en el decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la *Ley General de Salud*; de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la *Ley del Seguro Social*; de la *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*; de la *Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, y de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*.

21 Artículos 65 y 66.

22 Concurso público 2013-2014 sólo para mujeres; y Concurso Público 2016-2017 en el que se dio primacía al género femenino al establecerse en la Convocatoria las siguientes disposiciones: Novena etapa: Designación de ganadoras y/o ganadores:

1. Como medida especial de carácter temporal, se designará en primer lugar y en estricto orden de prelación a las aspirantes mujeres que hayan obtenido las calificaciones finales más altas en cada

APOYO PARA GUARDERÍA

Los trabajadores del INE tienen acceso a las guarderías del IMSS.²³

NECESIDADES DE CUIDADO

De conformidad con los artículos 72, cuando se trate de riesgos de trabajo; 73 y 74 cuidados maternos y 75 cuando se trate de enfermedades no profesionales, señaladas en el *Estaduto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa*.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

CERTIFICACIÓN DE IGUALDAD LABORAL Y NO DISCRIMINACIÓN

La CNDH se encuentra actualmente en proceso de certificación bajo la Norma Mexicana en Igualdad y No Discriminación NMX-R-025-SCFI-2015.

HORARIO FLEXIBLE

La CNDH no cuenta con horario flexible.

HORARIO COMPACTADO

La CNDH no cuenta con horario compactado.²⁴

TELETRABAJO

La CNDH no aplica esta modalidad de trabajo.

cargo o puesto, como ganadoras en el 50% de las plazas vacantes concursadas de ese cargo o puesto, más una plaza adicional si el número de esas vacantes es impar.

2. Asignadas el 50% de las plazas vacantes que corresponden a personas aspirantes mujeres, la DESPEN procederá a asignar el 50% de las plazas que corresponden a personas aspirantes hombres.

9. La DESPEN integrará y publicará en la página de internet del Instituto una Lista de Reserva que incluirá a las personas aspirantes no ganadoras que hayan aprobado la aplicación de entrevistas. Como medida especial de carácter temporal, esta lista será encabezada por la mujer que tenga mayor calificación y será sucedida por hombres y mujeres de manera individualmente intercalada, en orden de mayor a menor calificación determinada individualmente por género. La Lista de Reserva tendrá una vigencia de hasta un año a partir de la fecha de su publicación.

23 Con fundamento en el último párrafo del artículo 199 de la *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*.

24 Para los casos de horario flexible y horario compactado, los *Lineamientos Generales para la Administración de Recursos* disponen que: “La jornada de trabajo será de lunes a viernes de las 9:00 a las 18:30 horas, con un horario para tomar alimentos de 14:30 a 16:00. Queda bajo responsabilidad de los titulares de cada área el establecimiento de jornadas laborales distintas. Están exceptuados de esta jornada quienes realicen funciones los sábados, domingos y días festivos, en este caso se ajustan a la jornada que determine el titular de la Unidad Responsable”.

La participación femenina en los nuevos entes gubernamentales. Los órganos constitucionales autónomos

ESPACIOS EXCLUSIVOS PARA LACTANCIA

La CNDH cuenta con una sala de lactancia para las madres trabajadoras y visitantes en el Edificio Dr. Carpizo, ubicado en Periférico Sur, número 3469, Col. San Jerónimo Lídice, Delegación Magdalena Contreras, c.p. 10200, Ciudad de México.

LICENCIAS DE PATERNIDAD / ADOPCIÓN

La CNDH cuenta con licencias de paternidad/adopción.²⁵

POLÍTICAS DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL SIN DISCRIMINACIÓN

La CNDH emitió las “Políticas de Igualdad Laboral, no Discriminación e Inclusión”, así como la “Política de Igualdad de Género 2017-2019”.

ACCIONES AFIRMATIVAS PARA EL INGRESO

La CNDH cuenta con acciones afirmativas para el ingreso, mediante las Políticas de igualdad Laboral, no Discriminación e Inclusión.²⁶

APOYO PARA GUARDERÍA

Los y las trabajadores de la CNDH tienen derecho a inscribir a sus hijos y/o hijas a Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil que proporciona el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). La CNDH cubre el costo de atención de los niños y las niñas de su personal que haga uso del servicio.

NECESIDADES DE CUIDADO

La respuesta otorgada por la CNDH no implica una buena práctica de necesidad de cuidado, ya que solo prevé licencia por maternidad y cuidado materno.²⁷

25 Están previstas en el numeral 4.1.9.9 de los *Lineamientos Generales para la Administración de Recursos*.

26 Las Políticas, presentan la aplicación de acciones afirmativas y medidas de nivelación que favorezcan la igualdad de género, la no violencia contra las mujeres, la incorporación laboral de las personas con discapacidad y de personas adultas mayores, la accesibilidad y eliminación de barreras sociales y culturales, así como la prevención de riesgos a la salud en el ámbito laboral para las mujeres embarazadas. Es importante mencionar que no se recibió en la información remitida evidencia de que se haya implementado dicha acción afirmativa.

27 La respuesta señala: “el personal tiene derecho a solicitar licencia por maternidad y cuidados maternos, en términos de los artículos 28 de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional y 39 fracción III de la *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*.”

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

CERTIFICACIÓN DE IGUALDAD LABORAL Y NO DISCRIMINACIÓN

El INEGI no cuenta con la certificación.²⁸

HORARIO FLEXIBLE

El INEGI no cuenta con políticas de horario flexible.²⁹

HORARIO COMPACTADO

El INEGI no cuenta con horario compactado, ya que la jornada laboral es continua.

TELETRABAJO

El INEGI no cuenta con la modalidad de teletrabajo.

ESPACIOS EXCLUSIVOS PARA LACTANCIA

Sí cuenta con espacios de lactancia en diversos edificios del INEGI.

LICENCIAS DE PATERNIDAD / ADOPCIÓN

El INEGI reconoce las licencias de paternidad/adopción otorgadas por el ISSSTE, con base en lo dispuesto por la *Ley Federal del Trabajo* y las *Condiciones Generales de Trabajo*.

28 En la información remitida, el INEGI reporta que ha estado trabajando para analizar la viabilidad de obtener alguna certificación en materia de igualdad laboral y no discriminación, es así que el primer Programa Institucional de Equidad de Género 2014-2015 fue elaborado, entre otros aspectos, llevando a cabo un análisis exhaustivo de las diversas disposiciones normativas, emitidas en su momento por las instancias competentes en el Gobierno Federal, tales como el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, el Modelo de Equidad de Género, el Programa de Cultura Institucional para la Igualdad 2013-2015, además de la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2012, que definía como estrategia transversal la igualdad laboral entre mujeres y hombres. Para la integración del Programa Institucional de Igualdad de Género 2016-2021, el Comité de Igualdad realizó un análisis de los avances y cumplimiento del Programa Institucional de Equidad de Género 2014-2015, a partir de la información reportada por cada una de las áreas ejecutoras de las diferentes líneas de acción establecidas; con los resultados obtenidos se determinó la pertinencia y alcances que debía integrar.

29 Según el Acuerdo por el que se establecen y dan a conocer los horarios de trabajo y atención del Instituto Nacional de Estadística y Geografía vigente, la jornada laboral es de lunes a viernes en horario continuo de 8:30 a 16:30 horas. Sin embargo, en caso de madres de familia que se encuentren en período de lactancia, y de acuerdo al artículo 47 de las *Condiciones Generales de Trabajo* –CGT–, los dos descansos a que se tiene derecho para amamantar a su hija o hijo podrán acumularse al inicio o al término de la jornada. Respecto a trabajadoras o trabajadores del Instituto que estén realizando estudios –de acuerdo al artículo 40 de las CGT–, podrán solicitar el otorgamiento de tolerancias específicas de entrada o salida sin que ello implique una jornada inferior a la de siete horas.

La participación femenina en los nuevos entes gubernamentales. Los órganos constitucionales autónomos

POLÍTICAS DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL SIN DISCRIMINACIÓN

Sí. Con un criterio general, las disposiciones en materia de Recursos Humanos, orientadas a evitar la discriminación.³⁰

ACCIONES AFIRMATIVAS PARA EL INGRESO

No se cuentan con acciones afirmativas implementadas en materia del Servicio Profesional de Carrera.

APOYO PARA GUARDERÍA

Sí se otorga y se encuentra fundamentado tanto en las *Condiciones Generales de Trabajo*, como en la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

NECESIDADES DE CUIDADO

Sí se tienen, entendiéndolas como el cuidado para hijas(os) menores o para las propias trabajadoras y los propios trabajadores, con justificante médico otorgado por el ISSSTE. La normatividad en donde se señala esta medida es en las *Condiciones Generales de Trabajo*, como en la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)

CERTIFICACIÓN DE IGUALDAD LABORAL Y NO DISCRIMINACIÓN

Información no disponible.³¹

HORARIO FLEXIBLE

El INEE no cuenta esquema de horario flexible.

HORARIO COMPACTADO

El INEE no cuenta esquema de horario compactado.³²

30 El INEGI cuenta con un Comité de Igualdad de Género, así como con un Programa Institucional de Igualdad de Género 2016-2021 (Programa de Igualdad), dentro del que se considera la Estrategia Operativa denominada Igualdad de Género y No Discriminación, que tiene como propósito continuar con la identificación de situaciones, prácticas, hábitos y expresiones lingüísticas que se perciban como contrarios a la igualdad de género, de oportunidades laborales o a la seguridad o integridad emocional, física o mental, de las personas que laboran en el Instituto, con el compromiso de reducir la discriminación, las brechas de desigualdad y generar mayor igualdad entre el personal del Instituto.

31 En la SAI, el INEE no respondió si cuenta o no con la certificación.

32 El Instituto cuenta con dos horarios laborales: lunes a jueves de 9:00 a 18:00 o de 10:00 a 19:00; y viernes de 9:00 a 15:00 o de 10:00 a 16:00.

TELETRABAJO

El INEE no cuenta con acciones referentes a esta modalidad de trabajo.

ESPACIOS EXCLUSIVOS PARA LACTANCIA

El INEE cuenta con un espacio en el primer piso de sus instalaciones (sin especificar en cuáles) para que las madres trabajadoras en periodo de lactancia ocupen ese espacio.

LICENCIAS DE PATERNIDAD / ADOPCIÓN

El INEE tiene autorizado el “Acuerdo por el que se Establecen Disposiciones para el Otorgamiento de Permisos por Adopción, Paternidad de Hijo e Hija de los Servidores Públicos; así como los Criterios para la Lactancia de las Servidoras Públicas, del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”.

POLÍTICAS DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL SIN DISCRIMINACIÓN

El INEE cuenta con un *Código de Ética y Conducta*, el cual contribuye a una política de administración de personal sin discriminación.

ACCIONES AFIRMATIVAS PARA EL INGRESO

La respuesta otorgada por el INEE no implica una buena práctica en materia de acciones afirmativas para el ingreso.³³

APOYO PARA GUARDERÍA

El INEE no cuenta con este tipo de apoyos dentro de las instalaciones del propio Instituto.

NECESIDADES DE CUIDADO

El INEE no cuenta con políticas que atiendan las necesidades de cuidado de las y los trabajadores.

Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)

La COFECE no respondió la solicitud de información, argumentando “No estar obligado a generar documentos *ad hoc* para atender las solicitudes de acceso a la información”.

33 La respuesta señala: “El Instituto cuenta con un proceso de reclutamiento y selección de personal con igualdad de oportunidades, con procesos transparentes y accesibles, a través de una convocatoria abierta a toda la ciudadanía, que se publica en la página del Instituto”.
El personal de nuevo ingreso firma la “Declaración de Apego al Código de Ética del Instituto”, que contiene los principios que deberá seguir como servidor público.

Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)

CERTIFICACIÓN DE IGUALDAD LABORAL Y NO DISCRIMINACIÓN

Desde el 23 de mayo de 2016 y con vigencia hasta el 23 de mayo de 2020, el IFT se encuentra certificado en la Norma Mexicana en Igualdad Laboral y no Discriminación NMX-R-025-SCFI-2015.

HORARIO FLEXIBLE

El IFT cuenta con esquema de horario flexible, según las Disposiciones por las que se establece el Sistema de Servicio Profesional del Instituto Federal de Telecomunicaciones.³⁴

HORARIO COMPACTADO

El IFT cuenta con un esquema de horario compactado.³⁵

TELETRABAJO

El IFT cuenta con un programa piloto operando en el esquema de teletrabajo.³⁶

ESPACIOS EXCLUSIVOS PARA LACTANCIA

El IFT cuenta con tres cabinas de lactancia, una en cada una de sus instalaciones.

LICENCIAS DE PATERNIDAD / ADOPCIÓN

Habiendo cumplido seis meses de servicio, los padres podrán disfrutar de diez días hábiles en caso de nacimiento de sus hijos (aplicable también en caso de adopción), plazo que se podrá ampliar 5 días hábiles adicionales en caso de enfermedad grave del hijo.

POLÍTICAS DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL SIN DISCRIMINACIÓN

El IFT cuenta con una política de igualdad laboral y no discriminación, establecida en diversas disposiciones oficiales.³⁷

34 Artículo 63: “la jornada de trabajo podrá ser continua o discontinua, en atención a circunstancias especiales que así determine la U.A.”

35 A fin de promover una mejora en la calidad de vida, la U.A. podrá autorizar un horario de labores especial, únicamente para los días viernes. Dicho horario deberá respetar en todo momento la duración total de la jornada laboral y en ningún momento podrá ir en detrimento de la prestación del servicio por parte de las Unidades Administrativas.

36 Se estableció una prueba piloto, definiendo políticas y lineamientos para la operación del esquema de teletrabajo, tanto de mando como operativo, con una población objetivo de 56 colaboradores del Instituto.

37 Pronunciamiento contra la violencia laboral, *Declaración de Principios, Código de Conducta*, además de contar con un Comité de Ética e Inclusión, instalado en marzo de 2015.

ACCIONES AFIRMATIVAS PARA EL INGRESO

Dentro de las convocatorias para el “Semillero de Talento” del IFT se prevén acciones afirmativas para que la mitad de las plazas contempladas en las convocatorias respectivas sean ocupadas por mujeres.³⁸

APOYO PARA GUARDERÍA

El IFT considera una ayuda al personal que demuestre tener hijos en edad de lactancia o preescolar, con el pago del 50% del costo de inscripción y colegiaturas, del servicio de guardería y/o preescolar, hasta un máximo de dos hijos.³⁹

NECESIDADES DE CUIDADO

El IFT cuenta con políticas internas de flexibilidad laboral, que contemplan la adopción de horarios flexibles derivados de circunstancias específicas, tales como cuidados de tipo maternos y paternos (de niñas, niños y/o adolescentes); personas con enfermedades crónico degenerativas; personas con limitaciones físicas o mentales permanentes severas y personas en edad avanzada, que dependan de la ayuda de otros en sus hogares.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

CERTIFICACIÓN DE IGUALDAD LABORAL Y NO DISCRIMINACIÓN

El INAI no cuenta con ningún tipo de certificación emitida por alguna autoridad externa en la materia.

HORARIO FLEXIBLE

El INAI no cuenta con esquema de horario flexible.

HORARIO COMPACTADO

El INAI no cuenta con esquema de horario compactado.⁴⁰

38 En atención a lo previsto por el artículo 4 de la “Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”, y de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, la mitad de las plazas contempladas en las convocatorias están destinadas a ser ocupadas por mujeres, sujetas al cumplimiento de los procedimientos y requisitos en ella previstos, garantizando el cumplimiento de los principios rectores de competencia por mérito, no discriminación, equidad de género e igualdad de oportunidades del Sistema del Servicio Profesional del Instituto.

39 Dichos importes se otorgan por cada hijo en edad de lactancia y/o preescolar, por los importes siguientes:

\$2,000.00 (dos mil pesos 00/100 M.N.) anuales por concepto de inscripción

\$2,000.00 (dos mil pesos 00/100 M.N.) mensuales por concepto de colegiaturas.

40 En la información remitida, se informa que en el artículo 95 de los *Lineamientos en Materia de Recursos Humanos, Servicio Profesional y Personal de Libre Designación del INAI*, “posterior a la licencia

TELETRABAJO

No operan esquemas de teletrabajo.

ESPACIOS EXCLUSIVOS PARA LACTANCIA

El INAI cuenta con un lactario ubicado en la planta baja de las instalaciones, junto al consultorio médico, el cual se encuentra disponible para todas las servidoras públicas que deseen hacer uso de este espacio.

LICENCIAS DE PATERNIDAD / ADOPCIÓN

El INAI cuenta con licencias de paternidad.⁴¹

POLÍTICAS DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL SIN DISCRIMINACIÓN

El INAI cuenta con lineamientos en Materia de Recursos Humanos, Servicio Profesional y Personal de Libre Designación del Instituto, además de un Código de Ética del INAI.

ACCIONES AFIRMATIVAS PARA EL INGRESO

El INAI no cuenta con acciones afirmativas para el ingreso, según la información remitida.⁴²

APOYO PARA GUARDERÍA

Sí, de conformidad con los artículos 195, 196 y 199 de la *Ley del ISSSTE*.

NECESIDADES DE CUIDADO

El Instituto no opera esta buena práctica.⁴³

de maternidad, las madres trabajadoras tendrán derecho a un permiso de lactancia por un periodo de seis meses, que consistirá en algunas de las siguientes acciones:

Disfrutar de dos descansos extraordinarios por día de 45 minutos cada uno durante la jornada diaria, o

Disfrutar de un descanso extraordinario por día de 90 minutos durante la jornada diaria, o

Iniciar la jornada diaria 90 minutos después, o retirarse 90 minutos antes de que la jornada diaria finalice”.

41 En el artículo 94 de los *Lineamientos en Materia de Recursos Humanos, Servicio Profesional y Personal de Libre Designación del INAI*, se prevé que: “los padres trabajadores contarán con un permiso de paternidad de cinco días hábiles con goce de sueldo, por nacimiento de sus hijos, y de igual manera por la adopción de un infante”.

42 En la información remitida se lee: “en el artículo 131 de los *Lineamientos* se señala: “En los concursos no se discriminará a nadie por razones de edad, género, discapacidad, religión, estado civil, origen étnico, condición social, preferencia sexual, estado de salud, opiniones o cualquier otra que genere el menoscabo en el ejercicio de sus derechos”. El *Código de Ética* del INAI establece en su artículo 18 “la igualdad y la discriminación” como uno de los principios rectores que debe regir la conducta de los servidores públicos.

43 En la información remitida se informa que el Instituto cuenta con un consultorio médico, en el cual se proporciona la atención que por causa de algún accidente o enfermedad requieran los servidores públicos durante el transcurso de la jornada laboral.

Del análisis de buenas prácticas de gestión de talento con perspectiva de género que se ha llevado a cabo, para los OCAS que facilitaron la información se desprenden las conclusiones siguientes:

- No hay un conocimiento claro, por parte de las áreas responsables de gestión de talento en algunos OCAS, de lo que implica la aplicación de buenas prácticas con perspectiva de género. Un ejemplo de ello es el tema relativo a necesidades de cuidado, cuya concepción se desconoce.
- Solamente un OCA se encuentra certificado en la Norma Mexicana en Igualdad laboral y No Discriminación.
- Prevalece en algunos casos la aplicación de la legislación laboral aplicable, por ejemplo, para el tema de los horarios y en algunos OCAS no se ha ido más allá en términos de impulsar horarios flexibles.
- Algunas prácticas ya son de aplicación general, aunque con diferentes modalidades, por ejemplo, las políticas de administración de personal sin discriminación, las licencias de paternidad y los espacios de lactancia y los apoyos de guardería.
- Solamente dos OCAS aplican acciones afirmativas para el ingreso de mujeres a los puestos.
- Solamente un OCA se encuentra impulsando la modalidad de teletrabajo.

4. Conclusiones

A manera de conclusiones, se intentará responder las tres preguntas formuladas al inicio de este trabajo:

1. ¿Los OCAS, a pesar de que en su mayoría son de reciente creación, reproducen en su integración el modelo y cultura patriarcales?

Respuesta. Podría decirse que sí, ya que la conformación de los OCAS, tanto en sus órganos de gobierno como en sus puestos de alta dirección, salvo una excepción, responde aún a la cultura patriarcal, en donde predominan los hombres. No obstante, es necesario señalar que se están implementando, si bien de manera heterogénea y con algunas limitantes en ciertos casos, en la mayoría de los OCA analizados, buenas prácticas de gestión de talento con perspectiva de género, que puede permitir la ruptura de “techos de cristal” y “pisos pegajosos” que impulsen la carrera profesional de las mujeres que trabajan en dichos entes, lo que eventualmente contribuirá a cambiar la cultura patriarcal existente.

2. ¿Se han convertido en instituciones públicas que favorecen una integración paritaria de sus órganos de dirección y de sus niveles directivos?

Respuesta. Es necesario resaltar que, en el caso de los órganos de gobierno, como ya se señaló, su conformación depende de los poderes Ejecutivo y Legislativo, por lo que correspondería a esas instancias crear condiciones para una integración paritaria de los órganos de gobierno, sobre todo porque en la mayoría de los casos son cuerpos colegiados.

Por lo que toca a la participación de mujeres en los niveles de alta dirección en los OCA, ésta es un área de oportunidad que puede ser atendida por los entes autónomos mediante la implementación de diversas acciones, siendo tal vez la más relevante la posibilidad de aplicar acciones afirmativas.

3. ¿Cómo nuevos entes públicos, están generando condiciones laborales y culturas organizacionales que favorezcan la conciliación y, por lo tanto, la inclusión de las mujeres en el ámbito público?

Respuesta. La aplicación de buenas prácticas con perspectiva de género en algunos de los OCAs redundará en un impulso a la conciliación y el balance vida/trabajo. Sin embargo, parece que sería conveniente que entre dichos órganos se fortaleciera la comunicación y el intercambio de experiencias para tener conceptos, políticas, procesos y sobre todo prácticas homogéneas que den mayor agilidad a la inclusión y desarrollo de las mujeres en esos ámbitos profesionales. De hecho, se percibe que la aplicación de estos buenos hábitos es muy heterogénea entre los diferentes OCAs y homologar la gestión de talento en esas nuevas organizaciones gubernamentales constituye en la actualidad un área de oportunidad interesante.

En resumen, los OCAs por su reciente creación y su carácter autónomo, pueden jugar un papel relevante en innovación de la administración de personal y, sobre todo, en la inclusión y la igualdad laboral, contribuir a eliminar las brechas de género en el ámbito laboral del sector público y constituirse en referentes para otras instituciones públicas.

Fuentes de consulta

- BERSIN, Josh, “Why Diversity And Inclusion Will Be A Top Priority For 2016” (en línea), citado en Mario Fócil, “Equidad de Género, Acciones Afirmativas y Meritocracia en la Administración Pública”, en *Revista de Administración Pública*, 142, vol. LII, núm. 1, México, enero-abril, 2017. URL: <http://www.forbes.com/sites/joshbersin/2015/12/06/why-diversity-and-inclusion-will-be-a-top-priority-for-2016/#3c1daf564bd4>
- CONVENCIÓN sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979 (en línea), en ONU. URL: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100039.pdf
- FERNÁNDEZ, Avilés Gema y Ma. L. HIGUERAS, *¿Cómo medir asociaciones de género en el mercado laboral? Una propuesta cualitativa para el caso español*, Madrid, 2010.
- MATUTE, Carlos, “Los Órganos Constitucionales Autónomos”, en *El Universal*, México, 21 de agosto, 2016. URL: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/carlos-f-matute-gonzalez/2016/08/21/los-organos-constitucionales>
- “LA IGUALDAD DE GÉNERO” (en línea), en ONU *Mujeres México*, México. URL: <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2015/01/foll%20igualdadg%208pp%20web%20ok2.pdf?v=1&d=20150729T220419> [consulta: 17 de enero, 2018].

Acceso de las mujeres a puestos de liderazgo en la institución policial en México

*Alma Lilia Campos Espíndola**

Resumen

El propósito de este ejercicio de reflexión consiste en plantear alternativas de análisis para la construcción de futuros para el acceso de las mujeres a puestos de decisión en la institución policial en México desde el pensamiento prospectivo. Se trata de un proyecto de Prospectiva, definida como la posibilidad de construir futuros deseables y factibles.

Con esta reflexión en mente, nos proponemos analizar posibles acciones estratégicas que incidan sobre las rutas establecidas para el ascenso de las mujeres a puestos de decisión en la institución policial en México. Como propuesta inicial abordamos el caso de la Policía Federal; no obstante, los planteamientos esgrimidos en el presente capítulo pueden ser aplicables a casos de estudio en organizaciones policiales de todos los órdenes de gobierno.

Introducción

Las complejidades del devenir histórico de la policía en México y Latinoamérica, así como los retos a los que debe hacer frente hoy en día y en el futuro, escapan al alcance de este documento, pero es preciso incursionar en nuevas vías para el desarrollo institucional de las policías, con una actitud emancipatoria, innovadora, creativa y plena de imaginación. Preguntar a las y los integrantes de los cuerpos policiales y ensayar nuevas alternativas de proximidad con la sociedad como el *design thinking* o los laboratorios de innovación social.

Las brechas de género en el ámbito laboral continúan siendo muy amplias; y los procesos para superarlas a través de mecanismos como la acción afirmativa, la creación de leyes y reglamentos o su ajuste como respuesta a nuevas demandas, parecen insuficientes para modificar estas realidades y construir bases para escenarios de igualdad y equidad a futuro. Las organizaciones públicas no escapan a estas circunstancias.

Es momento de imaginar nuevos caminos de inclusión y no discriminación, de impulsar soluciones innovadoras y efectivamente transformadoras. La propuesta que aquí esbozamos se sustenta en la integración del pensamiento prospectivo, el enfoque de políticas públicas y la perspectiva de género en la institución policial, a partir del reconocimiento del potencial que representa la incorporación de la estrategia transversal *Perspectiva de*

* Maestra en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP). Maestra en Asuntos Políticos y Políticas Públicas por El Colegio de San Luis, A.C. Directora de Planeación y Prospectiva de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Directora de Planeación Institucional de la Unidad de Planeación, Prospectiva y Seguridad Privada de la Secretaría de Gobernación.

Género en la planeación nacional del desarrollo. Enseguida, exponemos una aproximación conceptual y metodológica a la Prospectiva que permita conocer elementos esenciales y hacer distinciones respecto a otros enfoques que también se ocupan del estudio del futuro. A continuación precisamos los rasgos que apunten a un modelo de análisis prospectivo para el liderazgo de las mujeres en instituciones policiales. Un camino usual inicia por la construcción de un futuro deseable y plausible para después retornar al presente, a fin de diseñar y construir las estrategias requeridas; analizar la coyuntura, identificar los hechos portadores de futuros¹ y los *drivers*² o fuerzas impulsoras del cambio y formular escenarios. Esta última parte no la abordamos en función de que consideramos que es indispensable la participación colectiva en su construcción. En el ámbito de la gestión pública, lo ideal es que el resultado del análisis se plasme en propuestas de política pública. El capítulo culmina con un breve apartado de conclusiones y la descripción de la bibliografía.

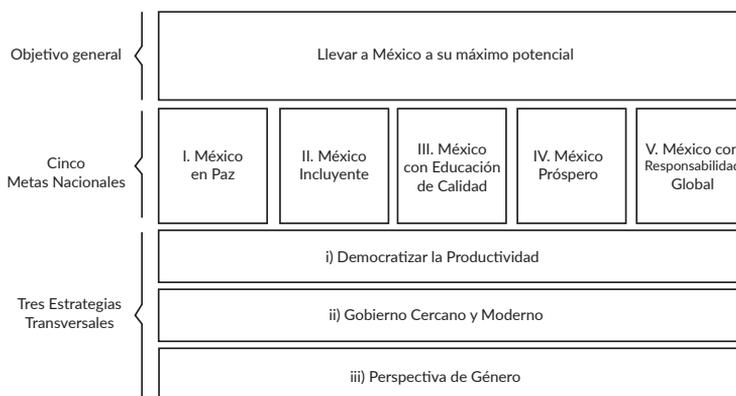
1. La Perspectiva de Género en la planeación nacional del desarrollo

El *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* (en adelante *Plan*) buscó ser no sólo un instrumento estratégico y programático en los términos de la *Ley de Planeación*. Durante su formulación se invitó a la ciudadanía a pensar sobre los retos y oportunidades que se presentan al país y emitir propuestas para el logro de las metas de desarrollo.

Se establecieron cinco Metas Nacionales: un *México en Paz*, un *México Incluyente*, un *México con Educación de Calidad*, un *México Próspero* y un *México con Responsabilidad Global*. Para permitir que el país maximice su potencial, se establecieron tres estrategias transversales: *Democratizar la Productividad*, alcanzar un *Gobierno Cercano y Moderno* e incorporar la *Perspectiva de Género*³ (en adelante PEG) en todos los programas de la Administración Pública Federal, como se muestra en el Esquema 1:

- 1 Hechos portadores de futuros: tendencias emergentes en el presente observadas con visión de futuro. Se trata de “circunstancias, acontecimientos, eventos que en un determinado lapso se van a producir y cuyo efecto incidirá en la situación que nos encontramos estudiando” [Juan Domingo Cheyre, “2016, hechos portadores de futuro” (en línea), *Diario Financiero*, Chile, 2016. URL: <https://www.df.cl/noticias/opinion/columnistas/juan-emilio-cheyre/2016-hechos-portadores-de-futuro/2016-01-11/213001.html>, (consulta: enero 2016)].
- 2 Fuerzas motoras de cambio (*Drivers, Driving forces, Drivers of change, Key drivers*). Acciones que movilizan o propician cambios en el *status quo* (Baena, 2012). Al realizar el análisis prospectivo conviene estudiar las fuerzas técnicas, científicas, económicas y sociales que generan cambios en el ambiente para estar en posibilidad de anticipar las distintas situaciones que resulten eventualmente de las interacciones identificadas, y prepararse al futuro [Sebastián Leavy y Homero Dewes, “Drivers y tendencias en los escenarios futuros de la cadena de la soja Argentina” (en línea), en *Ciencias Agronómicas*, Revista de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Agrarias, núm. XVII, año 11, Argentina, Universidad Nacional de Rosario, núm. XVII, año 11, 2011, p. 23]. URL: <http://www.cienciasagronomicas.unr.edu.ar/journal/index.php/agronom/article/view/10>].
- 3 “Desde la perspectiva de género se analizan y desmesuran las características y los mecanismos del orden patriarcal, y de manera explícita critica sus aspectos nocivos, destructivos, opresivos y enajenantes debidos a la organización social estructurada en la inequidad, la injusticia y la jerarquización basadas en la diferencia sexual transformada en desigualdad” [Daniel Cazés (coordinador), Marcela Lagarde (asesora), Bernardo Lagarde (colaborador), *La perspectiva de género*.

Esquema 1. Esquema del Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018



Fuente: PND 2013-2018.

El Plan señala la responsabilidad del Estado mexicano para hacer tangibles los compromisos contraídos a través de instrumentos como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en 1979 (CEDAW), o la Convención Interamericana Belém Do Pará en 1994, así como cumplir con lo establecido en la *Ley de Planeación* respecto a la incorporación transversal de la perspectiva de género en la planeación nacional y, por ende, en el ejercicio de las atribuciones de la totalidad de dependencias y entidades del gobierno federal.

No es asunto menor hablar de la relación entre perspectiva de género y planificación del desarrollo. Como señala Beatriz Martínez, en su vertiente metodológica, la PEG visibiliza la condición y la posición de las mujeres con relación a los hombres; detecta los factores de desigualdad y su impacto diferenciado en espacios de desarrollo y en otros *ejes de inequidad*; identifica las acciones necesarias para incidir en las estructuras que perpetúan tales desigualdades; y analiza los factores que intervienen en el acceso y control sobre recursos, instituciones, servicios y trabajo.⁴

En caso de que tales condiciones de distribución desigual e inequitativa de recursos prevalezcan, ¿qué repercusiones podrían presentarse a largo plazo? Y si observamos estos procesos bajo la mirada crítica de género, ¿es posible pensar en rutas diversas a las que actualmente hemos emprendido e imaginar escenarios alternativos a futuro?, ¿qué podríamos esperar como resultado de la incorporación de la PEG en la planeación nacional del desarrollo en México desde los estudios de futuros, específicamente desde el enfoque de la prospectiva? A la luz de estas preguntas, proponemos algunos elementos para el análisis.

Guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas y civiles, México, Consejo Nacional de Población, CONAPO, 2000].

4 Beatriz Martínez Corona, “El empoderamiento como horizonte para el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de las mujeres jóvenes”, en *Perspectivas feministas para fortalecer los liderazgos de mujeres jóvenes*, México, UNAM/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2013, pp. 482-483.

2. Aproximaciones a la prospectiva

El pensamiento prospectivo, pensamiento de futuros o prospectiva, surge alrededor de los años cincuenta del siglo xx cuando, al término de la Segunda Guerra Mundial se expandió el papel de los Estados al igual que “las aspiraciones de desarrollo económico y social y el progreso de la planificación”.⁵ Hoy en día podemos hablar de prospectiva como un insumo fundamental para las políticas públicas, como lo señala la Dra. Guillermina Baena, quien además la define como una ciencia social útil para entender problemas complejos en su interacción con estructuras sistémicas.⁶

Por su parte, Enric Bas y Mario Guilló señalan que la prospectiva se caracteriza por dos rasgos esenciales:

1. Su carácter *emancipatorio* respecto a la existencia de un futuro predeterminado, lo que da paso a la noción de que la construcción de *futuros* preferidos y razonables es no sólo deseable sino también factible.
2. Su carácter *proactivo*, en la medida que los futuros pueden ser construidos como con-venga; por ello, las acciones a realizar pueden ser abordadas en el marco de una *cultura de innovación*.

A su vez, los autores aclaran que la Prospectiva (*Foresight o Prospective*), en la medida que ve al futuro como “escenario múltiple y construible”, donde la acción normativa es innovación y no mera reacción/adaptación frente al cambio, difiere de la mera predicción técnica (*Forecast*), distanciándose de la existencia de vías predeterminadas hacia el porvenir; es decir, la prospectiva es también gestión del cambio.⁷ Para Gastón Berger,⁸ la prospectiva es un *comportamiento* orientado no a predecir el futuro, sino a anticiparlo para actuar, por lo que mantiene una estrecha relación con la estrategia y la innovación.

La prospectiva se vale de una gran cantidad de metodologías, técnicas y métodos específicos, según el enfoque que se le otorgue⁹ y también las combinaciones que se hagan de ellos y su interacción con otras herramientas propias de la estadística, la planeación y la gestión estratégicas. La formulación de escenarios de futuros y sus variantes forman parte de las técnicas más usuales,¹⁰ pero también el análisis FODA con enfoque prospectivo y la

5 E. Astigarraga, “Prospectiva Estratégica: orígenes, conceptos clave e introducción a su práctica”, en *Revista Centroamericana de Administración Pública*, núm. 71, Costa Rica, Instituto Centroamericano de Administración Pública, diciembre, 2016.

6 Guillermina Baena, *La narrativa del futuro... Introducción a la prospectiva*, México, UNAM/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2016, p. 58.

7 Enric Bas Amorós y Mario Guilló López, “Prospectiva y cultura de la Innovación”, *Ekonomiaz*, núm. 76, España, FUTURLAB-Laboratorio de Prospectiva de la Universidad de Alicante, 1er cuatrimestre, 2011, p. 18.

8 Gaston Berger, *Phenomenologie du Temps et Prospective*, París, Presses Universitaires de France, 1964.

9 Guillermina Baena, *op. cit.*

10 Michel Godet, “De la anticipación a la acción. Manual de Prospectiva y Estrategia”, Barcelona, Marcombo Boixareu Editores, 2005.

técnica DELPHI son útiles en la realización de estudios prospectivos. La recomendación es conocerlos, probarlos y procurar que interactúen entre sí.¹¹

Bas y Guilló llaman la atención sobre la estrecha relación entre la *prospectiva*, el *diseño*, la *cultura de la innovación*¹² y el *pensamiento estratégico*. Esta combinación es necesaria en tiempos en los que los problemas o situaciones a resolver son más “poliédricos y requieren de enfoques transversales” para su comprensión y resolución. También se necesitan equipos multidisciplinarios muy lejanos a los compartimentos estancos de la disciplina académica.¹³

3. El acceso de las mujeres a puestos de decisión: una aproximación al análisis prospectivo con mirada de género

Una propuesta de análisis prospectivo en torno al liderazgo de las mujeres en instituciones policiales, puede plantearse en los siguientes términos: análisis retrospectivo, análisis de coyuntura, identificación de futuros deseables y factibles, análisis de tendencias, hechos portadores de futuros, construcción de escenarios (utópico, deseable y factible o *futurible*, tendencial y catastrófico).

Lo recomendable es que el análisis prospectivo se sitúe desde el futuro a partir del reconocimiento de las condiciones que nos han llevado a la situación actual. Desde ahí, desde el *futurible*, seleccionado entre los diversos futuros posibles, lo recomendable es volver al análisis de su trayectoria y de los factores codeterminantes que permitirán alcanzarlo.¹⁴ Este camino para *comprender* el futuro podría resumirse en las fases: *conocer-diseñar-construir*.

En apego al ciclo de políticas públicas, podríamos añadir la fase de *evaluación*. De igual forma, en el análisis prospectivo es preciso identificar a los diferentes actores participantes: la *sociedad* en general, la *comunidad* que conforman las actoras y los actores directamente involucrados y los *mediadores* implicados en la coordinación y comunicación requeridas para la construcción social de las políticas.¹⁵

No existe una sola manera de hacer prospectiva. Hemos documentado diversas técnicas y métodos, caracterizados por cuatro factores determinantes:

1. La necesidad de conocer el presente (Análisis de Coyuntura).
2. La necesidad de conocer qué fuerzas anteceden la situación presente (Análisis retrospectivo).

11 Guillermina Baena, *op. cit.*, p. 169.

12 La *gestión* de la innovación asume a la innovación como un factor exógeno que la organización debe *asimilar* más que *incorporar* a su sistema de valores, de organización y de vinculación (Enric Bas Amorós y Mario Guilló, *López, op. cit.*, p. 25), y a partir de ahí, *construir* procesos propios de innovación, desarrollo e institucionalización.

13 Enric Bas Amorós y Mario López Guilló, *op. cit.*, p. 63.

14 Miklos Tomás *et al.*, *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político. Instrumentos para la acción*, México, Limusa, 2008, p. 61.

15 *Ibidem*, p. 63.

3. La identificación de los requerimientos a futuro y su factibilidad (tendencias, hechos portadores de futuro y *drivers* o fuerzas motoras).
4. La construcción de escenarios de futuros, distintos entre sí y las posibles vías a seguir.
5. La perspectiva de actores y actoras en la construcción de futuros alternativos.

En el marco de nuestro propósito, cabría proponer la realización de talleres de prospectiva con mujeres de diferentes áreas y jerarquías, con perfiles y experiencias diversas, a efecto de aplicar un enfoque de diseño en términos de *co-creación*¹⁶ en la formulación de escenarios de futuros para el fortalecimiento del liderazgo femenino y la construcción de cauces institucionales que propicien el ascenso en la escala jerárquica de la organización policial.

Las fuerzas de cambio en el orden social, económico y político, que impulsa la PEG, se topan con estructuras, prácticas y estereotipos que desafían las estrategias de cambio. A efecto de aportar elementos para la toma de decisiones, será muy enriquecedor conocer, desde el punto de vista de mujeres primero, de hombres y de grupos mixtos después, cuáles son los posibles escenarios que desde su experiencia, sus expectativas y sus propuestas, se pueden formular en el marco del diseño de las políticas institucionales en materia de igualdad de género: qué tipo de reformas en términos de profesionalización y carrera policial es preciso promover, cuáles pueden ser los programas y contenidos para la formación de las mujeres para el ejercicio del liderazgo y qué tipo de acciones pueden impulsar cambios en las prácticas y en el imaginario de género al interior de la institución.

Las propuestas, críticas y vindicaciones planteadas desde las diversas corrientes feministas analizan el presente y proponen nuevas visiones de futuro. En gran parte se encuentran cerca de la *utopía*, vista como *tarea crítica del presente*. Lejos de estar en el terreno de lo irrealizable, la utopía desempeña una *función iconoclasta* (crítica del presente) y una *función constructiva* (alternativas imaginadas); es decir, la utopía puede verse como “posibilidad presente con criterios de transformación”.¹⁷

No obstante, el estudio de los procesos de transversalidad y de institucionalización de género en organizaciones policiales es un campo de análisis y debate incipiente. Son temas que se han incorporado recientemente a la agenda pública. A ello hay que agregar la escasez de investigaciones y publicaciones que aborden expresamente a las organizaciones policiales en México.

16 Co-creación de innovaciones: proceso en el cual las nuevas ideas son diseñadas *por* las personas y no *para* ellas (Prahalad y Ramaswamy). Es la creación “conjunta y evolutiva del valor entre grupos de personas interesadas”. Comprende la movilización de experiencias y capacidades a través de “plataformas de compromisos”. En el campo de la innovación pública, la co-creación busca la “integración horizontal de instituciones públicas para compartir el conocimiento en pos de generar respuesta a desafíos públicos” (Mario Waissbluth *et al.*, “Co-creación para la innovación: Un caso en el sector público chileno”, en Revista *Ingeniería de Sistemas*, volumen xxviii, septiembre, 2014, p. 10).

17 Yazmín Majul Zamudio, “Prospectiva y reconstrucción de la utopía”, en *Revista LAPEM*, número 91, 42 Aniversario del IAPEM: “Desafíos y propuestas para gobernar. La agenda ampliada de la Administración Pública”, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, mayo-agosto, 2015, p. 3. URL: https://www.academia.edu/15131106/Prospectiva_y_Utop%C3%ADa

4. Análisis de Coyuntura: retos a futuro para la seguridad pública y la institución policial en México y Latinoamérica

Desde la *Primera Conferencia Internacional de la Mujer*, celebrada en nuestro país en 1975 hasta la actualidad, incluyendo la Plataforma de Acción de Beijing en 1995, se han establecido diversos acuerdos e iniciativas internacionales que han conformado un consenso y un marco de acción internacional para subsanar disparidades de género en ámbitos como el acceso a la educación o el acortamiento de la brecha salarial.

Entre los avances registrados se encuentran la creación de mecanismos para el adelanto de las mujeres, el establecimiento de procesos de transversalización del enfoque de género en el Estado y la instrumentación de sistemas de información y seguimiento que han innovado las metodologías de diagnóstico, implementación, seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas.¹⁸

No obstante, persisten condiciones de carácter estructural que no hemos logrado superar. Según la CEPAL, la región de América Latina y el Caribe es “pródiga en desigualdades”,¹⁹ como resultado de la escasa productividad, una infraestructura deficiente, segregación y rezagos en la calidad de los servicios de educación y salud, persistentes brechas y violencias de género y desigualdades territoriales y discriminación en contra de minorías, así como impactos desproporcionados entre los sectores más pobres de la sociedad a consecuencia del cambio climático.²⁰

Ningún país ha alcanzado la igualdad de género en temas de salud, educación, participación económica y política. Conforme a un reciente informe del *Foro Económico Mundial*, las tendencias actuales apuntan al año 2095 como el año de la igualdad de género en el lugar de trabajo. De acuerdo con la OCDE, el recurso peor aprovechado en México hoy en día es el talento de las mujeres. El país sólo podrá alcanzar sus objetivos de desarrollo si las mujeres participan plenamente en la economía, en la sociedad y en la política. Por esa razón, es indispensable seguir integrando las consideraciones de género a la legislación, los planes y los programas en todos los ámbitos de gobierno y asegurar que se incorporen acciones como las siguientes en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas:

- Impulso al acceso equitativo a la educación.
- Instauración de políticas para lograr el equilibrio trabajo-familia-vida personal.
- Estímulo a la libre elección de carrera para las mujeres en Ciencias, Tecnologías, Ingenierías y Matemáticas –las llamadas disciplinas STEM.

18 CEPAL, *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible (2015)*, Santiago de Chile. URL: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/37863>, marzo.

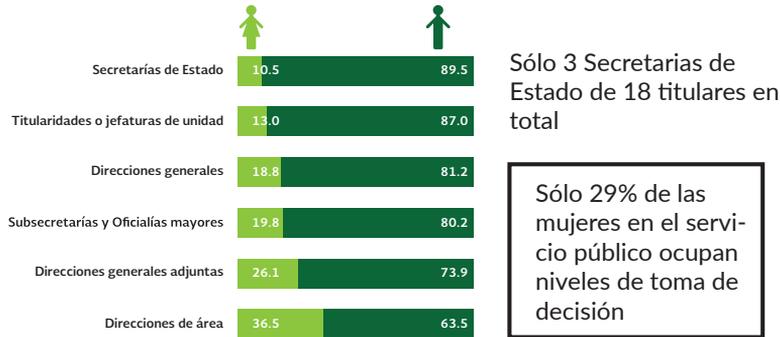
19 CEPAL, *La hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir (2014)*, Santiago de Chile, abril, p. 52.

20 CEPAL, *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, trigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL, Ciudad de México. URL: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/40159-horizontes-2030-la-igualdad-centro-desarrollo-sostenible>, 23-27 de mayo, p. 7.

- Acceso a la justicia, especialmente en casos de violencia de género.²¹

Aunado a ello, el control y gestión del espacio público siguen siendo campos preponderantemente masculinos. Son notables los avances, pero la participación de las mujeres continúa concentrada en áreas de servicio, en niveles medios e inferiores de la pirámide ocupacional y en posiciones alejadas de las decisiones estratégicas, como se muestra en el Esquema 2.

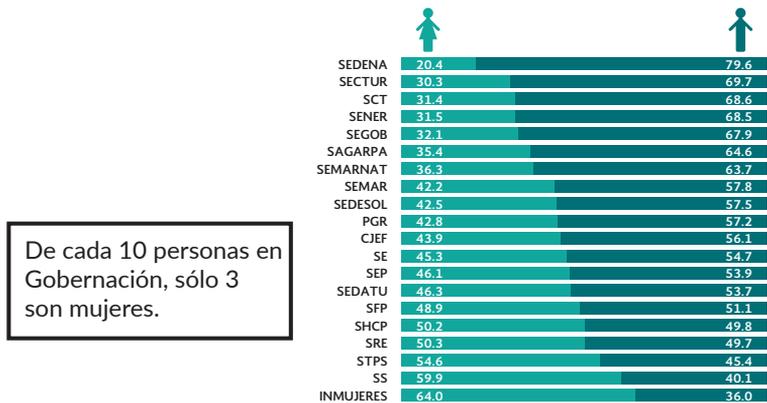
Esquema 2. Mujeres en puestos de decisión en la Administración Pública Federal



Fuente: Inmujeres, 2017.

Esto es especialmente notorio en áreas relacionadas con la gobernabilidad, el control social y el campo de lo político, como es el caso de la Secretaría de Gobernación, donde sólo 3 de cada 10 personas son mujeres, como se muestra en el Esquema 3.

Esquema 3. Distribución por sexo en la Administración Pública Federal



Fuente: Inmujeres, 2017.

21 OCDE, “Construir un México inclusivo. Políticas y buena gobernanza para la igualdad de género”, Resumen Ejecutivo y capítulo uno, París, OCDE Publishing, 2017.

Estas condiciones de desigualdad se reproducen en un entorno de inseguridad y violencia. De acuerdo con un estudio de reciente publicación, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDC) señala que Latinoamérica y el Caribe conforman la región más insegura del mundo. A pesar de que en la zona habita menos del 9% de la población mundial, el 33% de los homicidios registrados durante 2012 (6.2 homicidios por cada 100 mil habitantes) fueron cometidos en estos países. Ello es grave porque la información disponible apunta a que los homicidios y los delitos relacionados (robos, secuestros, violencia doméstica, entre otros) han crecido en promedio de manera significativa durante las dos últimas décadas y hoy en día son desproporcionadamente elevados.²²

En un contexto así, se demanda de las policías mayores niveles de profesionalización y de eficacia en su actuación.²³ Las policías de la región deben trabajar en tres ámbitos prioritarios si desean responder a las promesas incumplidas de reforma policial, largamente aplazada o realizada sólo a medias:

1. Cambios en la doctrina policial para incorporar valores democráticos que sean la base para el establecimiento de relaciones más igualitarias con la ciudadanía;
2. Mejora en las metodologías de evaluación del impacto de las estrategias “policivas” en contra de la criminalidad, con base en nuevos criterios de reclutamiento y formación, a fin de disponer de mejores capacidades;
3. Aplicación práctica de la investigación y la *planeación policial* para responder de manera más efectiva a las demandas públicas.²⁴

Sin embargo, conocemos poco la naturaleza y función de nuestras policías; reformarlas se vuelve una meta aún más lejana: “la policía es un objeto tradicionalmente opaco para las ciencias sociales”.²⁵ Conocer a profundidad a la institución policial en Latinoamérica implica superar al menos tres obstáculos:

1. *La falta de una tradición de análisis de su papel social*, debido a su escaso protagonismo histórico frente a otras instituciones como el Ejército.
2. *La tradición de secretismo de la policía*, “más interesada en recoger informaciones sobre otros grupos que en ofrecerla sobre ella misma”.
3. *El carácter ideológicamente condenatorio* que permea en los estudios sobre la policía, lo que se traduce en una fractura frente a la sociedad, la economía y el mundo académico.²⁶

22 Laura Jaitman, “Crimen. La anomalía latinoamericana”, en *Foro Económico, Blog Latinoamericano de Economía y Política*, 2017. URL: <http://focoeconomico.org/2015/05/17/crimen-la-anomalia-latinoamericana/>.

23 Lucía Dammert (coord.), “Reforma policial en América Latina”, en *Quórum*, Revista de Pensamiento Iberoamericano, núm. 12, España, Universidad de Alcalá, 2005, p. 54.

24 Hugo Frühling, “La reforma de la policía y el proceso de democratización”, en Hugo Frühling (ed.), *Crimen y violencia en América Latina*, Colombia, Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 36.

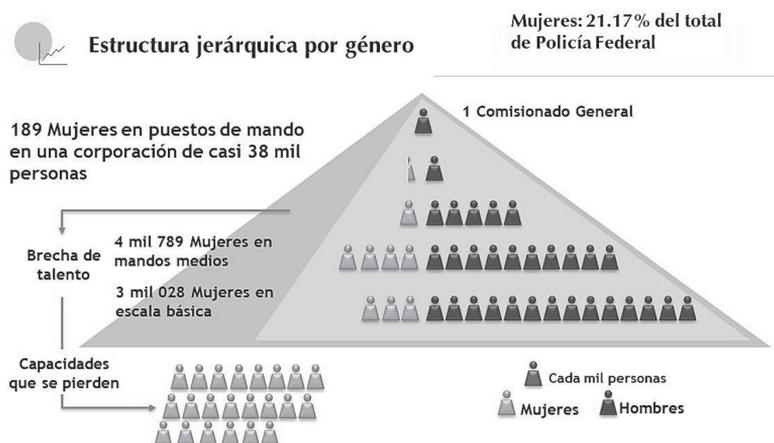
25 Diego Palacios Cereales, “Policía, opacidad y ciencias sociales”, en *Política y sociedad*, Introducción al número especial “Policía y Ciencias Sociales”, vol. 42, núm. 3, España, Universidad Complutense de Madrid, 2005.

26 *Ibid.*

Conocer la actuación policial es indispensable, porque es un retrato del mundo contemporáneo y del propio Estado: pone en evidencia el tipo y alcance de recursos que emplea un país para el uso de la fuerza.²⁷ La forma en que se desempeña la policía es una imagen fidedigna de la forma de gobierno imperante y es un indicador del grado y alcance de la calidad democrática.

Con base en datos disponibles de la Policía Federal, el siguiente esquema nos muestra la magnitud de la brecha de talento actual de alrededor de 22 mil mujeres. Su participación apenas rebasa una cifra de 8 mil personas. Ello se debe a múltiples factores, asociados a la complejidad misma de la institución policial.²⁸ Es cierto que ninguna institución policial alcanza cifras de participación igualitaria, aunado a que la mera presencia de mujeres no es un indicador de participación equitativa. Un indicador más efectivo de un cambio profundo del ser/hacer policial sería su presencia en la toma de decisiones:

Esquema 4. Estructura jerárquica por género en la Policía Federal



Fuente: Elaboración propia con datos de Policía Federal, 2015.

Sin embargo, y como señala Joan Acker, las estructuras organizacionales no son neutras al género; los supuestos sobre el género subyacen en el *pensamiento organizacional* y permean prácticas, discursos, jerarquías y tareas que están detrás de la segregación habitual de las mujeres del centro de las decisiones organizacionales.²⁹

27 *Ibidem*, p. 9.

28 *Cf.* Dammert, *op. cit.*; Frühling, *op. cit.*; Palacios, *op. cit.*

29 Joan Acker, "Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations", en *Gender and Society*, vol. 4, no. 2, Estocolmo, University of Oregon and Arbetslivscentrum, junio, 1990, pp. 139-140. URL: <http://www.jstor.org/stable/189609>

5. Hechos portadores de futuros: Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2016-2030 y la Agenda de Desarrollo 2030

Las condiciones de desigualdad que padecemos hoy en día, son el resultado de un modelo de desarrollo que es imperioso transformar radicalmente, pues resulta ya insostenible. Las desigualdades de género se generan, se reproducen y se perpetúan en un marco estructural en el que el sistema económico ha perdido dinamismo, a la vez que es inestable y son crecientes las tensiones causadas por la concentración de la riqueza y el ingreso, ampliando las brechas entre los países y al interior de ellos. A la vez, ha aumentado gravemente el riesgo de crisis ambiental.³⁰

Apremiadas por esta situación, en septiembre de 2015, las Naciones Unidas formularon 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2016-2030 y 169 metas, a fin de ampliar el alcance de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio 2000-2015.³¹

Esquema 5. ODS 2016-2030



Fuente: Con base a la página de las Naciones Unidas, en URL: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

El Objetivo 5 de los ODS busca incidir en la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas. Insta a los Estados a emprender acciones para erradicar toda forma de discriminación, así como lograr que mujeres y hombres puedan participar de manera equitativa e igualitaria en la vida social, cultural, política y económica, de forma

30 CEPAL, 2016, *op. cit.*

31 *Ibidem*, p. 5.

que tanto las políticas públicas como “los valores, las normas y las prácticas culturales reflejen los intereses y experiencias de ambos sexos”.³²

Las consecuencias del estilo de vida dominante amenazan el bienestar y el desarrollo de las generaciones futuras. El desafío consiste en pensar y actuar colectivamente. Para los Estados es una responsabilidad ineludible analizar y formular escenarios alternativos de futuros probables y deseables. Sin embargo, uno de los retos mayores se encuentra en lo que Sohail Inayatullah denomina los “viejos patrones de comportamiento”: sabemos qué es lo que tenemos que cambiar, pero al parecer no siempre somos capaces de lograrlo. La propuesta de Inayatullah apunta hacia la *comprensión* de los procesos de cambio, incluir componentes no sólo cuantitativos sino también cualitativos y críticos: no se trata de predecir o comparar, sino de problematizar a partir de “nuevas unidades de análisis” e indefinir el futuro tendencial tanto en el ámbito de las organizaciones como en la esfera de intereses de las personas.³³

6. Fuerzas impulsoras del cambio y alternativas de política pública para el liderazgo de las mujeres

Entre las fuerzas o motores de cambio que podemos incorporar a nuestro análisis prospectivo, volveremos la mirada nuevamente al tema de la educación. En este campo identificamos la existencia de factores impulsores que irán incrementando la presión hacia el análisis y replanteamiento de la estructura ocupacional de las organizaciones públicas en general y de las organizaciones policiales en particular. No obstante que las cifras de eficiencia terminal y rezago educativo continúan siendo desfavorables para las mujeres, según el más reciente análisis de las brechas de género entre Mujeres y Hombres del INEGI, es posible anticipar que crecerán las demandas de inserción y participación en espacios en los que tradicionalmente existe escasa presencia femenina.

En el ciclo escolar 2014/2015, el abandono escolar en los diferentes niveles educativos es más alto para la población masculina. Se vuelve significativo a partir de la secundaria, donde cinco de cada 100 alumnos y tres de cada 100 alumnas abandonan la escuela; en educación media superior aumenta a 14 por cada 100 hombres y 11 por cada 100 mujeres.³⁴

32 UNESCO, 2014, *op. cit.*

33 Sohail Inayatullah, “El pensamiento prospectivo como herramienta de transformación social”, en Enre Bas Amorós y Mario Guilló López (eds.), *Prospectiva e Innovación*, vol. 1: “Visiones”, Madrid, Plaza y Valdés, 2012, p. 117.

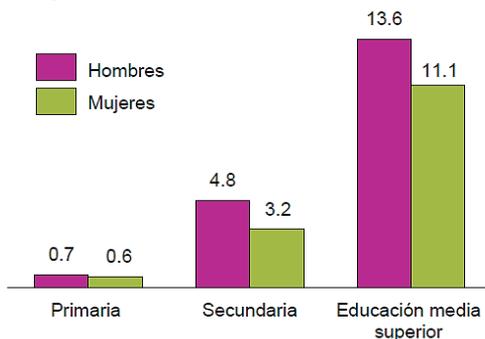
34 INEGI, *Mujeres y hombres en México 2016*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía-Instituto Nacional de las Mujeres, 2016.

Esquema 6. Estructura jerárquica por género en la Policía Federal

Educación

Abandono escolar de hombres y de mujeres por nivel educativo 2014-2015^E
Porcentaje

Gráfica 6.18



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 2016.

Esta aproximación amerita profundizar en las dinámicas de la educación superior, la generización de ciertas disciplinas académicas, las causas que desalientan una menor participación de mujeres en disciplinas STEM. No podemos obviar, según el mismo estudio, que las mujeres acaban de rebasar el 50% de egresadas de carreras tradicionalmente masculinizadas como Derecho.

Recordemos que éste no es un ejercicio predictivo. Lo que planteamos es la construcción de futuribles que guíen el comportamiento organizacional en las policías para hacer frente a estas demandas y transformarlas en fuerzas de cambio. ¿De qué forma organizan hoy en día sus procesos de reclutamiento, selección y profesionalización, las instituciones de seguridad, específicamente las organizaciones policiales, para absorber estas nuevas capacidades? ¿Una vez dentro de la organización policial, de qué manera se buscaría equilibrar el tradicional desequilibrio demográfico entre mujeres y varones? ¿Se analizan las causas que subyacen en tales desequilibrios de género? ¿Cómo impactarían las acciones a realizar según el tipo y alcance de política a instrumentar? Consideramos que éstas y otras preguntas deben considerarse en la implementación de políticas públicas en el presente, para la construcción de futuros posibles. En última instancia, ¿qué esperamos a futuro? Resignificar aquello que limita y retrasa las posibilidades de las mujeres para acceder al

mando; imaginar y articular caminos alternativos para “ser, estar y transformar el mundo policial”.³⁵

Una vez que hemos llegado a este punto, conviene sugerir una escala que clasifique el tipo y alcance de las acciones de política que se deriven del análisis prospectivo. En el campo de la política pública en América Latina, se identifican por lo regular cuatro tipos diferentes de intervenciones sensibles al género, especialmente si la aspiración se dirige a la instauración de *Estados democráticos de género*.³⁶ Es recomendable tener en cuenta estas distinciones, pues su alcance incidirá en mayor o menor grado en las causas estructurales que impiden el ascenso de las mujeres a puestos de decisión conforme los requisitos del escenario futurible:

Esquema 7. Estructura jerárquica por género en la Policía Federal

Tipo de Política	Propósito	Características	Restricciones
Acción afirmativa	Garantizar que grupos socialmente desvalorados por razones de género, raza, edad u origen étnico, se incorporen o sean representados en espacios de liderazgo y jerarquías.	<i>Directas</i> , cuando modifican la composición demográfica de una organización de manera inmediata <i>Indirectas</i> , cuando promueven transformaciones en la estructura de oportunidades. A largo plazo buscan que, eventualmente, se registre mayor presencia femenina en la pirámide institucional.	No profundizan en el examen de las estructuras que originan las desigualdades y se erigen sólo como acciones remediales. Asimismo, que existan más mujeres en las jerarquías no significa que haya más mujeres con capacidad de incidencia en puestos de liderazgo, es decir, en ámbitos en los que se definen las decisiones esenciales para la actuación y el futuro de la organización.
Políticas para mujeres	Compensar las discrepancias que surgen de la inserción de las mujeres al mundo laboral, sin abandonar las tareas asociadas a la división sexual del trabajo, pues se asuman como naturales los roles y las responsabilidades “entre los sexos” en la reproducción y el bienestar familiar y social.	Políticas en apoyo a tareas vinculadas con la maternidad y el cuidado. Subyacen en la creación de centros de atención y desarrollo infantil, en tanto las madres cubren su jornada laboral o la instalación de lactarios, las licencias por cuidados maternos y apoyos similares.	Las diferencias primarias que derivan de los roles de género permanecen intactas. Los varones aparecen desvinculados de la esfera doméstica y no contemplan la participación masculina en tareas de cuidado. A partir de condiciones de orden biológico, se asignan roles y responsabilidad en función del orden de género.

35 María Eugenia Suárez De Garay, “Jefas policiales y sus posibilidades de liderazgo: el rol de las mujeres en la reforma policial democrática”, en Olivia Tena Guerrero y Jahel López Guerrero (coords.), *Mujeres en la policía. Miradas feministas sobre su experiencia y su entorno laboral*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM, 2017, p. 290.

36 Ana Laura Rodríguez Gustá, “Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención” (en línea), en *Temas y Debates*, Revista Universitaria de Ciencias Sociales, año 12, núm. 16, 2008. URL: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3655761.pdf>

Tipo de Política	Propósito	Características	Restricciones
Políticas con perspectiva de género	Asegurar que las mujeres dispongan de mayores oportunidades para la elección de alternativas. Derivan de los acuerdos de la <i>Conferencia Internacional de la Mujer</i> , de Beijing 1995. Promueven la igualdad de género a través de su incorporación a todos los sistemas y estructuras, procesos y procedimientos de la organización de su cultura, en todas sus formas de <i>ver y hacer</i> .	A esta vertiente corresponden los planes y programas de <i>igualdad de género</i> , también denominadas políticas de <i>gender mainstreaming</i> . El <i>cambio social</i> que permita la redistribución equitativa de recursos materiales y simbólicos, es un deber normativo del Estado y debe reflejarse en estrategias de política pública.	No aluden al largo plazo. Los planes tienen un alcance a mediano plazo. Se reconoce la responsabilidad del Estado, pero persiste el riesgo de captura en tanto no se incorporen las experiencias, propuestas y visiones de futuro de las y los actores involucrados.
Políticas género-transformativas.	Incidir sobre las causas estructurales que subyacen en las relaciones de poder entre los géneros y no quedarse sólo en el nivel de políticas género sensitivas o género inclusivas.	Buscan incidir sobre resultados e impactos sobre “los núcleos de las desigualdades políticas”, de manera que se ponga en juego el poder transformativo del <i>gender mainstreaming</i> . Apela a la construcción de una visión estratégica y holística como eje para el diseño de políticas y su ejecución con orientación progresiva	Resistencias al interior de los núcleos de poder frente a la reestructuración de equilibrios de poder bajo una lógica no patriarcal, no androcéntrica, de inclusión y no discriminación. Es el único tipo que menciona una orientación estratégica y progresiva, pero no alude al diseño de futuros y no implica a la participación de las y los actores en su diseño y construcción.

Fuente: Elaboración propia con base en Rodríguez, 2008, y García Prince, 2008.

Esto nos interesa, porque la prospectiva está vinculada a la acción. Esclarecer estas diferencias de política pública permitirá el diseño de vías de actuación diferenciada frente a las tendencias y obstáculos previsibles, identificar riesgos y evitar caer en soluciones asistencialistas, de corte vertical y sin considerar las diferencias entre necesidades básicas y necesidades estratégicas de género.

Esquema 8. Tipos de Políticas Públicas desde la Perspectiva de Género

Política Género-transformativas	Co-creación. Innovación social. Métodos prospectivos Escenarios disruptivos.
Políticas con Perspectiva de Género	Procesos generizantes. Laboratorios de innovación. Programas interinstitucionales.
Políticas para las mujeres	Apoyo a tareas de cuidado. Licencias y permisos. Equilibrio trabajo-familia
Acciones Afirmativas	Planes de carrera específicos para mujeres en formación para puestos de mando.

Fuente: Elaboración propia con base en Rodríguez, 2008, y García Prince, 2008.

Reflexiones finales

Vista desde el presente, la Agenda de Desarrollo 2030 es una potente fuente de impulso hacia la construcción de futuros alternativos frente a modelos de desarrollo que amenazan la vida en el planeta como la conocemos hasta hoy. Hemos esbozado algunos temas relativos a la educación como ventana de oportunidad, pero cada uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible implicaría el análisis de múltiples fuerzas impulsoras de cambio.

A la luz de esta aproximación a un enfoque de prospectiva desde las políticas públicas, la incorporación de la PEG como estrategia transversal de la planeación nacional del desarrollo en México, es no sólo un significativo hecho portador de futuro, es una convocatoria urgente a conocer y comprender las fuerzas imperantes, tanto las que son favorables como las que impiden o retrasan la institucionalización de los mecanismos que permiten visibilizar las desigualdades de género, incidir sobre sus causas y proponer alternativas para erradicarlas en el marco de la formulación de escenarios deseables y factibles.

Quizás el reto más importante radique en la incorporación de la prospectiva como eje articulador de la planeación nacional del desarrollo y dejar atrás la visión de corto y mediano plazo que ha permeado hasta ahora; aplicar y desarrollar metodologías y técnicas de prospectiva y estrategia y sumar la participación de actrices y actores diversos.

Precisamente debido a los riesgos y desafíos que enfrenta actualmente la institución policial en nuestro país, es imperioso imaginar nuevas vías para su profesionalización e incidir en la transformación institucional que amerita una organización incluyente, confiable y eficaz, al margen de estereotipos de género y en condiciones de ser no sólo una policía *con futuro*, sino un espacio de *construcción* de futuros posibles.

Fuentes de consulta

- ACKER, Joan, “Hierarchies, Jobs, Bodies. A Theory of Gendered Organizations”, *Gender and Society*, vol. 4, núm. 2, Estocolmo, University of Oregon and Arbetslivscentrum, junio de 1990, pp. 139-158. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/189609>
- ASTIGARRAGA, E., “Prospectiva Estratégica: orígenes, conceptos clave e introducción a su práctica”, *Revista Centroamericana de Administración Pública*, núm. 71, Costa Rica, Instituto Centroamericano de Administración Pública, diciembre, 2016, pp. 13-29.
- BAENA, Guillermina, *La narrativa del futuro... Introducción a la prospectiva*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2016.
- BAS AMORÓS, Enric y Mario GUILLÓ LÓPEZ, “Prospectiva y cultura de la Innovación”, *Ekonomiaz*, núm. 76, España, FUTURLAB-Laboratorio de Prospectiva de la Universidad de Alicante, primer cuatrimestre, 2011, pp. 19-37.
- BERGER, Gaston, *Phénoménologie du Temps et Prospective*, París, Presses Universitaires de France, 1964.
- CHEYRE, Juan Domingo, “2016, hechos portadores de futuro”, *Diario Financiero*, Chile, enero, 2016. Recuperado de <https://www.df.cl/noticias/opinion/columnistas/juan-emilio-cheyre/2016-hechos-portadores-de-futuro/2016-01-11/213001.html>

- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, “La hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”, Santiago de Chile, CEPAL, abril de 2014.
- CEPAL, “Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible”, Trigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL, Ciudad de México, CEPAL (Recuperado de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/40159-horizontes-2030-la-igualdad-centro-desarrollo-sostenible>), 23-27 de mayo de 2016 (Recuperado de <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/37863>), marzo de 2015.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, “La perspectiva de género. Guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas y civiles”, Daniel Cazés (coordinador), Marcela Lagarde (asesora), Bernardo Lagarde (colaborador), México, CONAPO, 2000.
- DAMMERT, Lucía (coord.), “Reforma policial en América Latina”, *Quórum*, Revista de Pensamiento Iberoamericano, núm. 12, España, Universidad de Alcalá, otoño de 2005, pp. 53-64.
- FRÜHLING, Hugo, “La reforma de la policía y el proceso de democratización”, en Hugo Frühling; Joseph S. Tulchin; Heather A. Golding (eds.), *Crimen y violencia en América Latina*, Colombia, Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 29-62.
- GARCÍA PRINCE, Evangelina, “Políticas de igualdad, equidad y ‘Gender Mainstreaming’. ¿De qué estamos hablando?”, San Salvador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, México, 2012.
- GODET, Michel, “De la anticipación a la acción. Manual de Prospectiva y Estrategia”, Barcelona, Marcombo Boixareu Editores, 2005.
- INAYATULLAH, Sohail, “El pensamiento prospectivo como herramienta de transformación social”, en Enric Bas Amorós y Marió Guilló López (eds.), *Prospectiva e Innovación*, vol. 1 “Visiones”, Madrid, Plaza y Valdés Eds., 2012, pp. 113-154.
- INEGI, *Mujeres y hombres en México 2016*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía-Instituto Nacional de las Mujeres, 2016.
- INMUJERES, “Desigualdad en cifras”, *Boletín*, año 3, número 1, 15 de enero, 2017.
- JAITMAN, Laura, “Crimen: la anomalía latinoamericana”, *Foro Económico*, Blog Latinoamericano de Economía y Política. Recuperado de <http://focoeconomico.org/2015/05/17/crimen-la-anomalia-latinoamericana/>, 2017.
- LEAVY, Sebastián y Homero DEWES, 2011, “Drivers y tendencias en los escenarios futuros de la cadena de la soja Argentina”, *Ciencias Agronómicas*, Revista de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Agrarias, núm. XVII, año 11, Argentina, Universidad Nacional de Rosario, pp. 23-33. Recuperado de <http://www.cienciasagronomicas.unr.edu.ar/journal/index.php/agronom/article/view/10>
- MAJUL ZAMUDIO, Yazmin, “Prospectiva y Reconstrucción de la Utopía”, en *Revista del IAPEM*, número 91, 42 Aniversario del IAPEM: “Desafíos y propuestas para gobernar La agenda ampliada de la Administración Pública”, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, mayo-agosto, 2015, pp. 205-218. Recuperado de https://www.academia.edu/15131106/Prospectiva_y_Utop%C3%ADa
- MARTINEZ CORONA, Beatriz, “El empoderamiento como horizonte para el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de las mujeres jóvenes”, *Perspectivas feministas para*

- fortalecer los liderazgos de mujeres jóvenes*, México, UNAM/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2013, pp. 315-376.
- MIKLOS, Tomás, Edgar JIMÉNEZ y Margarita ARROYO, *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político. Instrumentos para la acción*, México, Limusa, 2008.
- OCDE, “Construir un México inclusivo. Políticas y buena gobernanza para la igualdad de género”, Resumen ejecutivo y capítulo uno, París, OCDE Publishing, 2017.
- PALACIOS CEREZALES, Diego, “Policía, Opacidad y Ciencias Sociales”, *Política y Sociedad*, Introducción al Número Especial “Policía y Ciencias Sociales”, vol. 42, núm. 3, España, Universidad Complutense de Madrid, 2005, pp. 7-13.
- POLICÍA FEDERAL, “Comisionado Nacional de Seguridad encabeza firma de convenio entre Inmujeres y Policía Federal”, Recuperado de <https://www.gob.mx/policiafederal/prensa/comisionado-nacional-de-seguridad-encabeza-firma-de-convenio-entre-inmujeres-y-policia-federal-30125> (consulta: 10 de noviembre, 2015).
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura, “Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención”, *Temas y Debates*, Revista Universitaria de Ciencias Sociales, año 12, núm. 16, 2008, pp. 109-129. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3655761.pdf>
- SUÁREZ DE GARAY, María Eugenia, “Jefas policiales y sus posibilidades de liderazgo: el rol de las mujeres en la reforma policial democrática”, en Olivia TENA GUERRERO y Jahel LÓPEZ GUERRERO (coords.), *Mujeres en la policía. Miradas feministas sobre su experiencia y su entorno laboral*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, 2017, pp. 283-316.
- WAISSBLUTH, Mario *et al.*, “Co-creación para la innovación: Un caso en el sector público chileno”, *Revista Ingeniería de Sistemas*, volumen XXVIII, septiembre, 2014, pp. 5-26.
- ZAHIDI, Saadia, “2015: el año de la igualdad de género en el lugar de trabajo, quizá”, *World Economic Forum*. Recuperado de <https://www.weforum.org/es/agenda/2014/10/2015-el-ano-de-la-igualdad-de-genero-en-el-lugar-de-trabajo-quiza> (consulta: 28 de octubre, 2014).

Mujeres en los sistemas de comisiones de los congresos subnacionales en México: más allá de la representación descriptiva

Erika García Méndez*

Resumen

La representación política de las mujeres en las arenas legislativas ha sido analizada desde dos dimensiones: la representación descriptiva, que establece que la composición de las instituciones debe reflejar la composición social; y la representación sustantiva, en la que las mujeres inciden de manera igualitaria en todos los ámbitos del proceso legislativo y acceden a los espacios más importantes de toma de decisiones. Algunas investigaciones recientes a nivel nacional en América Latina sugieren que existe un sesgo de género en la distribución de las presidencias de las comisiones legislativas. Este artículo explora este fenómeno en los Congresos subnacionales en México, para conocer si existe disparidad en el tipo de comisiones que presiden las mujeres y los hombres, y saber si existen diferencias entre los estados.

Introducción

La paridad de género en los puestos de elección popular se ha convertido en un tema central en la academia en las últimas cuatro décadas, bajo la idea de que la participación de la mujer en los asuntos públicos es crucial para alcanzar esquemas más justos, para promover los intereses y necesidades de las mujeres, y para incrementar la calidad de las políticas públicas.¹ La creciente literatura sobre la representación política de las mujeres en las arenas legislativas ha generado dos líneas de investigación centrales: la representación descriptiva, que hace referencia a los factores que determinan las posibilidades y las barreras que se imponen a las mujeres para ser electas; y la representación sustantiva, que busca entender si las mujeres, una vez que ingresan a las legislaturas, harán una diferencia y podrán promover sus perspectivas, necesidades e intereses, para incidir en las decisiones políticas y en las políticas públicas.²

* Candidata al grado de Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Secretaria Técnica del Centro de Estudios Políticos y Profesora de Asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.

1 Unión Inter-Parlamentaria, *Igualdad en la política. Un estudio sobre mujeres y hombres en los parlamentos*, Ginebra, 2008, p. 108.

2 Joni Lovenduski y Pippa Norris, “Westminster Women: The Politics of Presence”, en *Political Studies*, núm. 51, 2003, pp. 84–102. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/00c6/49dec02c55518b-2d94edabc5a98d11801a1c.pdf>

Manon Tremblay y Réjean Pelletier, “More Feminists or More Women? Descriptive and Substantive Representation of Women in the 1997 Canadian Federal Election”, en *International*

En América Latina, estas líneas de investigación han desarrollado un cuerpo creciente de literatura.³ En México también ha generado interés del sector académico.⁴ Si bien se ha hecho mucho énfasis en el análisis a nivel nacional, y en algunos casos se ha supuesto que las dinámicas nacionales se reproducen a nivel estatal, la realidad es que el acceso de las mujeres y sus oportunidades de ejercer efectivamente el cargo difieren notablemente con el contexto nacional y entre las entidades.⁵ Aunque cada vez se desarrollan más estudios a nivel subnacional, la atención se ha centrado en la dimensión descriptiva de la representación. Menor es el grueso de la literatura que aborda temas relacionados con la dimensión sustantiva de la representación política de las mujeres.

Para analizar la representación sustantiva de las mujeres en las arenas legislativas, se han considerado diversos criterios, entre los que destacan los intereses temáticos de las mujeres y las posiciones que ocupan en el sistema de comisiones parlamentarias. Al respecto, algunas investigaciones en América Latina y el caso mexicano sugieren que existen sesgos de género en la distribución del poder al interior de estas instituciones. En este

Political Science Review, vol. 21, núm. 4, 2000, pp. 381–405. URL: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0192512100214004>

- 3 Mariana Caminotti, “Género e instituciones políticas en escenarios federales: interrogantes y líneas de investigación”, en *Dossier Género e instituciones, prácticas de oficio. Investigación y reflexión en Ciencias Sociales*, núm. 4, agosto, 2009. URL: <http://ides.org.ar/wp-content/uploads/2012/04/artic212.pdf>

Daniel Chasquetti y Verónica Pérez, “¿Mujeres en los márgenes?, Sistema de comisiones y poder de asignación en el Parlamento uruguayo”, en *Revista de ciencia política*, vol. 32, núm. 2, Santiago, 2012, pp. 383–409. URL: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2012000200003&script=sci_arttext&tlng=pt

Natalia D’Ángelo, *Cuotas de género y representación en la provincia de Buenos Aires en perspectiva comparada*, Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional de La Plata, 2004. URL: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.593/te.593.pdf>

María Antonia Martínez y Antonio Garrido, “Representación de género y calidad de la democracia: la doble brecha en América Latina”, en *Revista Debates*, núm. 7, enero-abril, 2013, pp. 151–173. URL: <http://www.seer.ufgrs.br/debates/article/viewFile/29777/24069>

Leslie Schwindt-Bayer, “Women’s Representation in Latin American Legislatures. Current Challenges and New Directions”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 23, julio-diciembre, 2014. URL: <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v23nspe/v23nspe02.pdf>

- 4 Caroline Beer y Roderic Ai Camp, “Democracy, Gender Quotas, and Political Recruitment in Mexico”, en *Politics, Groups, and Identities* vol. 4, núm. 2, 2015, pp. 179–195. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/21565503.2015.1120223>

Anna María Fernández Poncela, “Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina”, en *Argumentos* 24, núm. 66, 2011, pp. 247–274. URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-57952011000200010&script=sci_arttext

María Teresa Herrera, *Obstáculos para la representación sustantiva de las mujeres: el caso de las diputadas del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura (2009–2012)*, Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica México, 2015. URL: <http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/handle/123456789/5648>

- 5 Flavia Freidenberg y Mariana Caminotti, “Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en Argentina y México”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 61, núm. 228, 2016. URL: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/49291>

contexto, el objetivo central es explorar la representación sustantiva de las mujeres en los Congresos estatales mexicanos a partir de su inclusión en los sistemas de comisiones legislativas; y de esta manera poder dar cuenta si el fenómeno observado tanto en otros países de la región como a nivel nacional en el caso mexicano, se reproduce también a nivel subnacional y definir si existen diferencias entre las entidades.

Este capítulo se estructura en cuatro apartados. En el primero se presenta un breve marco conceptual sobre la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres, así como de los sistemas de comisiones y su papel como espacios fundamentales en las legislaturas democráticas. En el segundo apartado se presenta la metodología utilizada para llevar a cabo el análisis. En el tercer apartado se presentan los resultados sobre la presencia de las mujeres en las comisiones legislativas en los congresos subnacionales mexicanos. Finalmente, se esbozan algunas notas a manera de conclusión

1. Representación descriptiva y representación sustantiva de las mujeres en el Poder Legislativo

Recientemente, a partir de los avances en materia de acceso de las mujeres a los parlamentos a nivel mundial y al desarrollo académico de esta línea de investigación, se ha demostrado que si bien la representación descriptiva de género en las legislaturas es relevante, se considera insuficiente. Las cuotas de género incentivan el acceso y eventualmente inciden en el ejercicio, pero si se busca que este segundo se lleve a cabo plenamente, deben diseñarse las estructuras necesarias para que las mujeres puedan incidir de manera igualitaria en todos los ámbitos del proceso legislativo y tengan acceso a los espacios más importantes de toma de decisiones.

En la literatura académica de la disciplina, este fenómeno se ha abordado desde una perspectiva de representación sustantiva. Tal como establece Pitkin,⁶ la representación como actuación sustantiva es en la que el representante actúa de manera independiente, pues su acción implica discreción y discernimiento.⁷ En el ámbito legislativo, la representación sustantiva supone la posibilidad de influir en la toma de decisiones y en el proceso de política pública.⁸

A nivel mundial, una gran cantidad de investigaciones se han abocado a estudiar la representación sustantiva de género en el Poder Legislativo. Recientemente, en América Latina se han desarrollado diferentes propuestas para entender cómo se desempeñan las legisladoras en las arenas parlamentarias una vez que acceden al cargo, y en México esta línea de investigación también ha generado interés del sector académico.

Para analizar la representación sustantiva de las mujeres en las arenas legislativas, se han considerado diversos criterios, entre los que destacan las posiciones que ocupan las mujeres en el sistema de comisiones parlamentarias y su acceso a los órganos de decisión. Al respecto, algunas investigaciones en América Latina sugieren que si bien en los

6 Hanna Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, 1967.

7 *Ibid.*

8 Natalia, D'Ángelo, *op. cit.*

últimos años se percibe un incremento constante en el número de mujeres que acceden a los parlamentos nacionales, también aportan evidencia que indica que existen sesgos de género en los patrones de distribución del poder.⁹ Otro grupo de investigaciones ha encontrado un patrón similar en México.¹⁰

La sociedad cada vez es más plural y más compleja, el gobierno es más grande y al mismo tiempo más diferenciado y especializado; por lo tanto, se requiere la existencia de órganos de trabajo especializados –comisiones legislativas– para atender una gran cantidad de asuntos.¹¹ Una Comisión Legislativa se define como un grupo de legisladores nombrados por la asamblea, al que se le encomiendan determinadas tareas y ofrece un entorno que facilita el examen pormenorizado de los proyectos de ley, la supervisión de las actividades del gobierno y la interacción con el público y los actores externos.¹² Aunque la naturaleza de las comisiones atiende a un criterio técnico y de especialización, las comisiones tienen otras atribuciones que las hacen espacios relevantes en las legislaturas.

Las presidencias de las comisiones son un recurso escaso, y son un medio de acceso importante al proceso y resultado de las políticas públicas.¹³ Las comisiones son espacios privilegiados para la negociación y funcionan como guardianes de aquello que es puesto a consideración del Pleno.¹⁴ Además, las comisiones pueden dotar de *expertise* a un área de política determinada y pueden servir como un medio para construir o fortalecer una carrera política.¹⁵

En términos generales, la composición de una comisión refleja la integración de la cámara de origen, en donde los grupos políticos parlamentarios están representados de manera proporcional a su fuerza numérica en la Cámara. Si se considera que en un estado ideal, los órganos de trabajo legislativo de un parlamento deben estar integrados de manera equitativa, las mujeres deberían de tener la misma proporción de presidencias de comisiones y de curules. Sin embargo, en algunos contextos, estos espacios han sido

9 Daniel Chasquetti y Verónica Pérez, *op. cit.*; D'Ángelo, Natalia, *op. cit.*; Verónica Pérez, "Asignación partidaria y especialización: las legisladoras en el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados de Argentina", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* núm. 23, 2014, pp. 165-184, URL: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-499X2014000200008&script=sci_abstract; Michelle Heath Roseanna *et al.*, "Women on the Sidelines: Women's Representation on Committees", en *American Journal of Political Science*, vol. 49, núm. 2, 2005, pp. 420-436. URL: <https://www.jstor.org/stable/3647686>; Schwindt-Bayer, Leslie, *op. cit.*

10 María Teresa, Herrera, *op. cit.*; María Antonia Martínez, y Antonio Garrido, *op. cit.*

11 Philip Norton, "The Legislative Powers of Parliament", en *The Evolving Role of Parliaments in Europe*, Flinterman, editado por Cees Flinterman, Aalt Willem Heringa y Lisa Waddington, Maklu, 1994, pp. 15-32.

12 Hironori Yamamoto, "Instrumentos de control parlamentario: Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales", en *Unión Interparlamentaria*, Ginebra, 2007. URL: <http://archive.ipu.org/PDF/publications/oversight08-s.pdf>

13 Roseanna M. Heath; Leslie A. Schwindt-Bayer y Michelle M. Taylor-Robinson, *op. cit.*; Malcolm Shaw, "Committees in Legislatures", en *Legislatures*, editado por Philipp Norton, Oxford University Press, 1990, pp. 237-267.

14 Luisa Béjar Algazi, "¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo", en *Revista Mexicana de Sociología* 74, núm. 4, 2012, pp. 619-647.

15 Roseanna M. Heath; Leslie A. Schwindt-Bayer y Michelle M. Taylor-Robinson, *op. cit.*

designados a discreción de los partidos políticos, bajo criterios sustentados en el otorgamiento de recompensas, de lealtad a los líderes o de personas que interactúan con grupos económicos importantes y necesitan imponer sus prioridades en las agendas e influir en los procesos. El proceso de nombrar a los integrantes de las comisiones legislativas está dominado por los partidos políticos, y los mecanismos para promover a las mujeres tienden a ser “convenciones” y no reglas explícitas.¹⁶

Debido a que no todas las áreas de política tienen el mismo nivel de importancia en un Congreso, algunas comisiones son más relevantes que otras.¹⁷ En algunos estudios se ha detectado que las comisiones legislativas en las que las mujeres participan, son las comisiones de reproducción y en comisiones de preservación del sistema, que abordan asuntos sobre equidad y género, familia, educación y cultura, salud, políticas de atención a grupos vulnerables o derechos humanos. Su presencia es reducida en comisiones de producción, lo que las deja con pocas posibilidades de intervenir en asuntos sobre temas presupuestarios, económicos, energéticos y otros de vital importancia en las agendas políticas.¹⁸

En México se ha demostrado que las mujeres han ganado amplio acceso a las comisiones que abordan temas de género, familia y política social, y a las que tratan temas sobre la tercera edad, grupos vulnerables y derechos humanos. Mientras que las comisiones en donde se ha registrado la menor presencia de mujeres, son aquellas en donde se abordan áreas de educación, salud y cultura, y niveles mínimos de acceso en comisiones dedicadas a temas de presupuesto y hacienda, economía, energía, obras públicas y transportes, agricultura, pesca y ganadería, industria y comercio, defensa y seguridad interior.¹⁹

2. Clasificación de las comisiones legislativas

Esta investigación analiza la presencia de las mujeres en las Comisiones Legislativas de los 32 Congresos subnacionales mexicanos para el periodo 2014-2018. El criterio de selección del periodo de análisis de estas legislaturas corresponde a dos momentos relevantes. El primero (2014) concierne al periodo posterior a la aprobación de la reforma política mexicana de 2007, que entró en vigencia en 2008, cuando las cuotas de género pasaron del 30 al 40 por ciento para las candidaturas de mayoría relativa. El segundo momento (2018) corresponde al periodo posterior a la reforma de 2014, a partir de la cual se estableció la paridad de género (50-50) en las candidaturas a los Congresos federal y estatales por el principio de mayoría y el principio de representación proporcional.²⁰

16 Sonia Palmieri, “Parlamentos sensibles al género. Una reseña global de las buenas prácticas”, en *Unión Interparlamentaria*, 2011.

17 Roseanna M. Heath; Leslie A. Schwindt-Bayer y Michelle M. Taylor-Robinson, *op. cit.*; Malcolm Shaw, *op. cit.*

18 Roseanna M. Heath; Leslie A. Schwindt-Bayer y Michelle M. Taylor-Robinson, *op. cit.*; María Antonia Martínez y Antonio Garrido, *op. cit.*; Schwindt-Bayer, Leslie, *op. cit.*

19 María Antonia Martínez y Antonio Garrido, *op. cit.*

20 Esta reforma estableció la paridad de género (50-50) en las candidaturas a los Congresos federal y estatales por el principio de mayoría y el principio de representación proporcional. En ella se determinó que los candidatos registrados (propietario y suplente) deberían ser del mismo género,

Para el periodo 2014, el universo de comisiones legislativas subnacionales fue de 1,041 comisiones, de las cuales presidieron 310 las mujeres. En 2018, el universo de análisis fue 1,098 comisiones, presidiendo las mujeres 466. Cabe mencionar que cada Congreso cuenta con un número diferente de comisiones legislativas. La información se obtuvo de los sitios *web* de los Congresos y del Archivo Digital de la Cámara de Diputados.

Existen diferentes propuestas para clasificar a las comisiones legislativas. Algunas tipologías han considerado criterios como las funciones que desempeñan, la naturaleza de su creación, la permanencia, el número de integrantes, el tipo de práctica o naturaleza y la materia o temáticas que abordan.²¹ Debido al interés de esta investigación para conocer las comisiones en las que participan las legisladoras, se hizo una clasificación de las mismas con base en el criterio temático.

Algunos estudios sobre representación sustantiva de las mujeres en las arenas parlamentarias han desarrollado tipologías temáticas para clasificar a las comisiones en Congresos Nacionales en América Latina. Schwindt-Bayer²² utiliza siete categorías: 1. Asuntos de la mujer; 2. Niñez y Familia; 3. Educación; 4. Salud; 5. Economía; 6. Agricultura; 7. Política Fiscal. Otra propuesta que destaca es la de Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson,²³ quienes presentan una tipología con cuatro categorías: 1. Comisiones de temas de la mujer; 2. Comisiones de temas sociales; 3. Comisiones de temas económicos y de política exterior; y 4. Comisiones de poder.

Otras investigaciones hacen distinción con base en los beneficios que otorgan a los legisladores y las temáticas que conforman los principales ejes de las agendas políticas. Partiendo de las facultades y atribuciones de las comisiones, y el número de asuntos turnados, Herrera²⁴ clasifica las comisiones en tres categorías de acuerdo a su nivel de importancia. El primer grupo corresponde a comisiones que abordan asuntos como Presupuesto, Hacienda, Puntos Constitucionales, Gobernación, Justicia, Vigilancia, Economía, Energía, Trabajo y Seguridad. El segundo grupo considera algunas comisiones como Medio Ambiente, Recursos Naturales, Relaciones Exteriores, Población e Infraestructura. El tercer grupo corresponde en su mayoría a temas de Política Social, Familia, Cultura y Ciencia y Tecnología.

y que en las listas de representación proporcional se alternarían las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista; también estipuló que las fórmulas de candidatos para el cargo de senador deberían estar integradas de manera alternada por personas de género distinto. En caso de que las candidaturas de un género excedieran la paridad, el Instituto y los Organismos Públicos Locales estarían facultados para rechazar el registro de estas candidaturas, fijando un plazo para la sustitución de las mismas; y en caso de que no fueran sustituidas, no se aceptarían dichos registros (*Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Artículos 25, 232, 234).

21 Elena García, “Crisis de la representación política: exigencias de la política de la presencia”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 111, 2011, pp. 215-226.

22 Leslie Schwindt-Bayer, *op. cit.*

23 *Ibid.*

24 María Teresa Herrera, *op. cit.*

Asimismo, con base en una consulta a legisladores, Chasquetti y Pérez²⁵ identifican dos grupos de comisiones. En primer lugar, aquellas que denominan “comisiones poderosas”, relacionadas con temas económicos y legislación (Comisión de Hacienda, Constitución y Legislación, Asuntos Internacionales y Presupuesto); y Comisiones sobre Asuntos Sociales (Educación y Cultura, Salud Pública, Vivienda, Asuntos Laborales y Seguridad Social, Desarrollo, Población y Exclusión, Derechos Humanos).

Finalmente, con base en la capacidad del presidente de la Comisión para suplir a la autoridad de la Cámara, un alto número de miembros y un mayor número de secretarios, Pérez²⁶ hace una selección de dos grupos de comisiones de interés: 1. Comisiones Más Poderosas (Asuntos Constitucionales, Presupuesto y Hacienda y Relaciones Exteriores) y 2. Comisiones Poderosas (Legislación, Educación, Acción Social y, Agricultura y Ganadería).

Un patrón que presentan estas clasificaciones es que por los temas de las agendas políticas y el grado de influencia en los asuntos, comisiones como las de Asuntos Constitucionales, Presupuesto y Hacienda y Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia y Vigilancia, se posicionan como las de mayor demanda e influencia. Por lo tanto, para fines de la presente investigación estas temáticas son consideradas para evaluar las “comisiones de poder” o “comisiones relevantes”, con la salvedad de tomar en cuenta las comisiones de asuntos municipales, debido a que los Congresos estatales no tienen jurisdicción sobre la política exterior.

Por lo tanto, tomando como referencia las propuestas previas y la estructura de los sistemas de comisiones subnacionales en México, para clasificar las comisiones se utilizaron siete categorías: 1. Equidad y Familia (equidad de género y familia); 2. Asuntos Sociales (niñez, juventud, tercera edad, discapacidad, grupos vulnerables, asuntos indígenas, desarrollo social, educación, cultura, ciencia y tecnología, salud, trabajo, deporte, política social); 3. Economía y Recursos Naturales (economía, turismo, desarrollo agropecuario, ganadería, pesca); 4. Infraestructura (desarrollo urbano, obras públicas, transporte); 5. Seguridad y Justicia (Seguridad, justicia, reforma política, asuntos políticos, anticorrupción); 6. Poder (presupuesto, hacienda, puntos constitucionales, vigilancia, asuntos municipales); 7. Internas y especiales (comisiones especiales, comités, asuntos administrativos).

3. Los efectos de las cuotas de género en la representación de las mujeres en los congresos subnacionales

Las leyes de cuotas o cuotas de género en México han tenido un impacto considerable en el Poder Legislativo. Las reformas que se implementaron para ampliar la participación

25 Daniel Chasquetti y Verónica Pérez, *op. cit.*

26 *Ibid.*

política de las mujeres en los últimos 25 años (1993,²⁷ 1996,²⁸ 2002,²⁹ 2007,³⁰ 2014³¹) han generado resultados favorables, aunque con marcadas diferencias en el nivel nacional y subnacional, y entre las entidades. A nivel federal, la representación de las mujeres en la Cámara Alta pasó de 15.6 por ciento en 1997 a 36 por ciento en 2018, y en la Cámara Baja pasó de 15 por ciento a 42 por ciento en el mismo periodo. Para 2017, estas cifras colocaban a México en la sexta posición de 200 países, con el mayor número de mujeres en Congresos Unicamerales o en la Cámara Baja.

En los congresos de los estados el cambio fue paulatino; sin embargo, los resultados a partir de la reforma de 2014 que estipuló la paridad (50-50) en las candidaturas por ambos principios de elección, se ha materializado en una creciente participación femenina en las legislaturas subnacionales. Entre 1991 y 1993, el promedio nacional de curules femeninas fue 9 por ciento; diez años más tarde, el promedio alcanzó 19.8 por ciento (2003-2005); en 2014 fue de 26.53 por ciento, y en 2018, la representación femenina en los Congresos estatales ascendió a 41.5 por ciento.

El periodo de análisis considerado para este trabajo es 2014-2018. Como se puede observar en la Gráfica 1, en la mayoría de los casos se observa un incremento importante, aunque con variaciones significativas entre las legislaturas. En 2014, el Congreso que reportó el nivel más bajo de curules femeninas fue Querétaro con 8 por ciento, seguido de

27 Se llevó a cabo una reforma al *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE) que adicionó la fracción II del artículo 175, la cual estipuló que los partidos políticos debían promover mayores niveles de participación de las mujeres en la vida política del país.

28 Se aprobó la adición a la fracción XXII, transitoria del artículo 5° del COFIPE, que estableció que los partidos políticos nacionales considerarían en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores por ambos principios no excedieran el 70 por ciento para un mismo género. Asimismo, promoverían nuevas formas para incentivar la participación política de las mujeres.

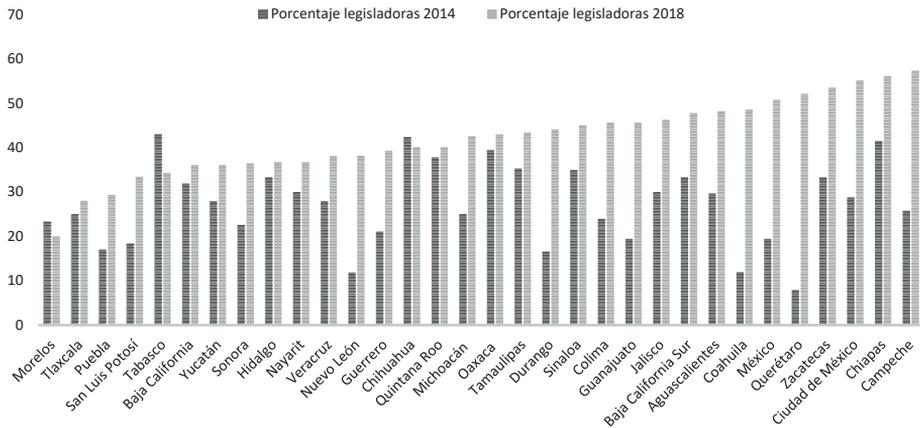
29 Las principales medidas establecidas en el COFIPE fueron las siguientes: 1. de la totalidad de solicitudes de registro, tanto de diputados como de senadores, no se podía incluir a más del 70 por ciento de candidatos del mismo género; 2. las listas de representación proporcional se integrarían por segmentos de tres candidaturas y en cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habría una candidatura de género distinto; 3. en caso de incumplimiento se sancionaría con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes (Diego Reynoso y Natalia D'Angelo, "Leyes de Cuotas y Elección de Mujeres en México: ¿contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegida?", ponencia presentada en el XVI Congreso de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, noviembre 18-19, 2004, p. 5).

30 Se estableció que las candidaturas debían integrarse con al menos 40 por ciento de candidatos propietarios de un mismo género y que estas nominaciones debían cubrir las candidaturas propietarias y no las suplentes (María Antonia Martínez y Antonio Garrido, "Representación de género y calidad de la democracia: la doble brecha en América Latina", en *Revista Debates*, núm. 7, enero-abril, 2013, pp. 412-415. URL: <http://www.seer.ufg.br/debates/article/viewFile/29777/24069>). Esto con la finalidad de subsanar la cesión de espacios legislativos a los hombres. También se estipuló la obligación de los partidos políticos a destinar anualmente el dos por ciento de su presupuesto, para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

31 Se derogó el COFIPE y se sustituyó por la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (LEGIPE) y la *Ley General de Partidos Políticos* (LGPP). Las modificaciones estipularon que debía pasarse del 40 al 50 por ciento obligatorio para las candidaturas por ambos principios de elección a nivel nacional y subnacional.

siete entidades en las que el valor osciló entre 11 y 20 por ciento (Nuevo León, Coahuila, Durango, Puebla, San Luis Potosí, Estado de México y Guanajuato). Al contrario, el valor más alto en este periodo lo tuvo Tabasco, con 43 por ciento, seguido de doce legislaturas que alcanzaron valores por encima de 30 por ciento.

Gráfica 1. Legisladoras en congresos subnacionales (2014 – 2018) (%)



Fuente: Elaboración propia con información de los sitios web de los congresos estatales.

La reforma de 2014, que estableció la paridad de género (50-50), tuvo resultados positivos a nivel subnacional. En 2018, el porcentaje de curules femeninas aumentó 15 puntos porcentuales con respecto al primer periodo de análisis. El valor más bajo lo tuvo Morelos con 20 por ciento, seguido de 14 entidades que mantuvieron valores entre 28 y 40 por ciento. La mayor presencia de mujeres se observó en seis congresos, con valores superiores a 50 por ciento (Estado de México, Querétaro, Zacatecas, Ciudad de México, Chiapas y Campeche). El cambio más notable en el periodo 2014-2018 se presentó en Querétaro, Estado de México, Coahuila y Nuevo León; al contrario, sólo tres casos manifestaron el comportamiento opuesto (Gráfica 1).

4. La representación sustantiva de las mujeres en los Congresos estatales: los sistemas de comisiones

El creciente interés y desarrollo académico sobre el acceso de las mujeres a los puestos de elección popular ha aumentado las expectativas sobre su papel como líderes en los diversos ámbitos institucionales en los que se desarrollan para introducir cambios en la cultura política; en la conformación de las agendas públicas, y en la representación de los intereses de las mujeres en la vida pública.³²

32 Joni Lovenduski y Pippa Norris, *op. cit.*

Si bien la representación descriptiva de las mujeres ha ido en aumento, la finalidad de este artículo es explorar si esto ha generado cambios en los patrones de distribución del poder en las legislaturas, y si la representación sustantiva de las mujeres presenta un patrón similar. Tal como se estableció previamente, una forma de analizar la representación sustantiva de las mujeres es a partir de las posiciones que ocupan en el sistema de comisiones parlamentarias y su acceso a los órganos de decisión de las arenas parlamentarias.

Cuando los miembros de grupos sociales que han sido subrepresentados comienzan a ganar curules en las arenas legislativas, las dinámicas internas cambian y los recursos, que en periodos previos habían sido controlados por los grupos dominantes, tienen que ser compartidos con los nuevos actores, incluidas las posiciones de liderazgo y el acceso a las comisiones legislativas.³³

Para observar el acceso de las mujeres a los sistemas de comisiones, en primer lugar, podemos comparar el porcentaje total de curules subnacionales femeninas y el porcentaje de presidencias femeninas de las comisiones parlamentarias. Si existiera un sesgo de género, el porcentaje de presidencias de comisiones sería menor al de curules, lo que indicaría que las mujeres estarían subrepresentadas en estos órganos de trabajo legislativo.

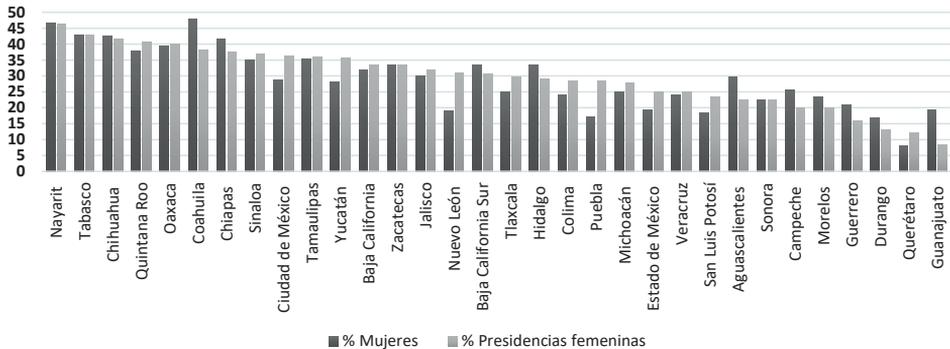
Si analizamos la información de manera agregada, a primera vista no existe un sesgo de género en este aspecto. En 2014, las mujeres tuvieron el 26.5 por ciento de las diputaciones locales y la presidencia del 29.7 por ciento de las comisiones. En 2018, las mujeres ocuparon el 41.5 por ciento de las curules estatales y presidieron el 42.4 por ciento de las comisiones. En ambos casos, las mujeres estuvieron sobrerrepresentadas.

Cabe mencionar que en el primer periodo de análisis (2014) el total de curules estatales fue de 1,153 y el total de comisiones y comités legislativos fue de 1,041; y en el segundo periodo de análisis (2018), el total de diputaciones locales fue de 1,125 y el total de comisiones y comités legislativos fue de 1,098. Esto indica que, de manera global, el total de comisiones es casi equivalente al total de curules, con una proporción de .90 y .97 comisiones por legislador, respectivamente.

Si analizamos la proporción de legisladoras y presidencias femeninas de comisiones de manera desagregada para cada una de las entidades en el primer periodo de análisis (2014), encontramos variaciones importantes. Tal como se muestra en la Gráfica 2, en 14 legislaturas las mujeres estuvieron sobrerrepresentadas, en 10 congresos las mujeres estuvieron subrepresentadas, y en el resto de las legislaturas la proporción fue casi equivalente.

33 Roseanna M. Heath; Leslie A. Schwindt-Bayer y Michelle M. Taylor-Robinson, *op. cit.*

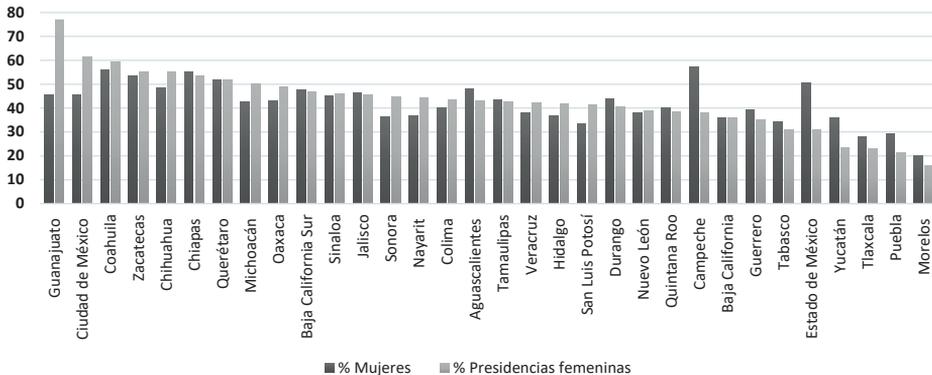
Gráfica 2. Proporción de legisladoras y presidencias femeninas de comisiones (2014)



Fuente: Elaboración propia con información de los sitios *web* de los Congresos estatales.

Si analizamos la información para el segundo periodo de análisis (2018), en 12 legislaturas las mujeres estuvieron sobrerrepresentadas; en 11 Congresos, subrepresentadas, y en el resto de las legislaturas la proporción fue casi equivalente (Gráfica 3).

Gráfica 3. Proporción de legisladoras y presidencias femeninas de comisiones (2018)



Fuente: Elaboración propia con información de los sitios *web* de los Congresos estatales.

Tal como se mencionó previamente, si existiera un sesgo de género, el porcentaje de presidencias femeninas de comisiones sería menor al porcentaje de curules femeninas. Si bien para ambos periodos de análisis existen variaciones entre los Congresos estatales, en la mayoría de los casos las mujeres presiden un número de comisiones proporcional a su fuerza numérica en las legislaturas.

Sin embargo, el acceso a los órganos de trabajo legislativo no se considera el único factor explicativo para determinar si las mujeres ejercen la dimensión sustantiva de la

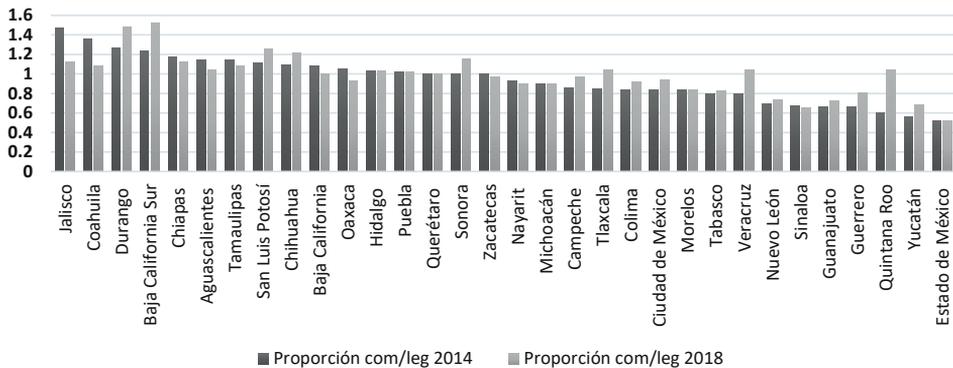
representación, debido a que en un gran número de los casos, la proporción de comisiones por legislador es igual o mayor a 1.

Una tendencia que ha sido observada en el Poder Legislativo estatal y federal en México, es que el número de comisiones legislativas en las Cámaras ha incrementado notablemente en los últimos años. La explicación detrás de este fenómeno se ha centrado en que las comisiones son un recurso importante para distribuir entre los legisladores y han sido utilizadas como prebendas para asignar recursos a los legisladores; por lo tanto, entre más comisiones haya, mayores recursos habrá para repartir.³⁴

Esta tendencia ha incrementado con el creciente acceso de grupos sociales y fuerzas políticas en los legislativos. Este es un esquema que resulta benéfico tanto para el partido mayoritario, como para la oposición y los nuevos grupos sociales representados, debido a que todos pueden acceder a los recursos que el acceso a estos órganos legislativos brinda.

Esto indica que en muchas legislaturas existe un número igual de comisiones y legisladores; y en algunos casos, el número de órganos de trabajo legislativo supera al número de curules. Tal como podemos observar en la Gráfica 4, en la tercera parte de los Congresos subnacionales la proporción de comisiones por legislador es igual o mayor a 1 para ambos periodos de análisis. En 2014 se mantuvo este esquema en 14 Congresos y en 2018 en la mitad de los mismos.

Gráfica 4. Proporción de comisiones y comités por legislador



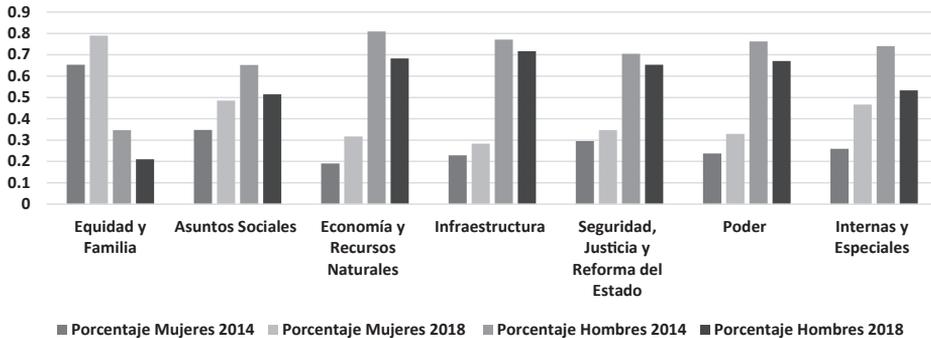
Fuente: Elaboración propia con información de los sitios *web* de los Congresos estatales.

Por lo tanto, un segundo aspecto para observar la representación sustantiva de las mujeres en las legislaturas es a partir del tipo de comisiones que presiden. Con base en las categorías utilizadas para clasificar las comisiones y comités legislativos propuestos en un apartado previo de este capítulo, la Gráfica 5 muestra que en 2014 las mujeres estuvieron sobrerrepresentadas en las comisiones de equidad y familia, asuntos sociales, y seguridad y justicia, con valores de 65, 35 y 29 por ciento, respectivamente. Al contrario, estuvieron

34 José Abel Rivera Sánchez, “Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México”, en *Política y gobierno*, vol. 11, núm. 2, 2005, pp. 263–313.

subrepresentadas en las comisiones de poder, infraestructura y economía y recursos naturales, con valores de 24, 23 y 19 por ciento, respectivamente. En este periodo las mujeres tuvieron 26.5 por ciento de las diputaciones locales.

Gráfica 5. Presidencias de las comisiones legislativas en congresos sub-nacionales



Fuente: Elaboración propia con información de los sitios *web* de los Congresos estatales.

En 2018, las mujeres ocuparon el 41.5 por ciento de las curules subnacionales. En este periodo, las mujeres estuvieron sobrerrepresentadas en las comisiones de equidad y familia, asuntos sociales, e internas y especiales, con valores de 79, 48 y 47 por ciento, respectivamente. Al contrario, permanecieron subrepresentadas en las comisiones de seguridad y justicia, poder, economía y recursos naturales, e infraestructura, con valores de 35, 33, 32 y 28 por ciento, respectivamente (Gráfica 5).

Algunos estudios presentan resultados similares en el Congreso federal mexicano. Martínez y Garrido³⁵ encontraron que las mujeres han ganado amplio acceso a las comisiones que abordan temas de género, familia y política social, y tienen niveles mínimos de acceso en comisiones dedicadas a temas de presupuesto y hacienda, economía, energía, obras públicas y transportes, agricultura, pesca y ganadería, industria y comercio, defensa y seguridad interior.

Si analizamos la información de manera desagregada, la Tabla 1 muestra que en ambos periodos, las comisiones de equidad de género fueron presididas casi en su totalidad por mujeres, con un valor de 97 por ciento en 2014 y de 100 por ciento en 2018. Por debajo de éstas, en el primer periodo analizado (2014), las comisiones de deporte; desarrollo social; familia, niñez, juventud, tercera edad, discapacidad y grupos vulnerables y derechos humanos, aglutinaron el mayor número de mujeres, con valores que oscilaron entre el 41 y el 50 por ciento. Al contrario, en las comisiones de medio ambiente, agua, bosques, selvas y energía, y economía, turismo, desarrollo agropecuario, ganadería, agricultura y pesca, su presencia fue del 16 y 21 por ciento, respectivamente.

35 María Antonia Martínez y Antonio Garrido, *op. cit.*

En 2018, las mismas categorías aglutinaron el mayor número de mujeres que en 2014, con la excepción de que su representación incrementó en las comisiones de salud y disminuyó en las de derechos humanos. En las comisiones en las que se muestra una gran brecha, es en seguridad y justicia, y desarrollo urbano, obras públicas y transporte, con 22 y 28 por ciento, respectivamente.

Tabla 1. Presidencias de las comisiones legislativas en Congresos subnacionales

Comisiones	% Mujeres 2014	% Hombres 2014	% Mujeres 2018	% Hombres 2018
Equidad de Género	97%	3%	100%	0%
Familia	45%	55%	60%	40%
Derechos Humanos	41%	59%	69%	31%
Niñez, Juventud, Tercera Edad, Discapacidad, Grupos Vulnerables	43%	57%	61%	39%
Asuntos Indígenas	32%	68%	43%	57%
Desarrollo Social	47%	53%	40%	60%
Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	33%	67%	49%	51%
Salud	24%	76%	60%	40%
Trabajo, Seguridad Social, Vivienda	28%	72%	29%	71%
Deporte	50%	50%	50%	50%
Migración, Población	38%	62%	46%	54%
Desarrollo Social	33%	67%	60%	40%
Economía, Turismo, Desarrollo Agropecuario, Ganadería, Agricultura, Pesca	21%	79%	32%	68%
Medio Ambiente, Agua, Bosques, Selvas, Energía	16%	84%	32%	68%
Desarrollo Urbano, Obras Públicas, Transporte	23%	77%	28%	72%
Seguridad, Justicia	28%	72%	22%	78%
Reforma del Estado, Anticorrupción, Transparencia	32%	68%	49%	51%
Presupuesto, Hacienda, Puntos Constitucionales, Vigilancia, Asuntos Municipales	24%	76%	33%	67%
Internas	26%	74%	47%	53%
Especiales	27%	73%	45%	55%

Fuente: Elaboración propia con información de los sitios *web* de los Congresos estatales.

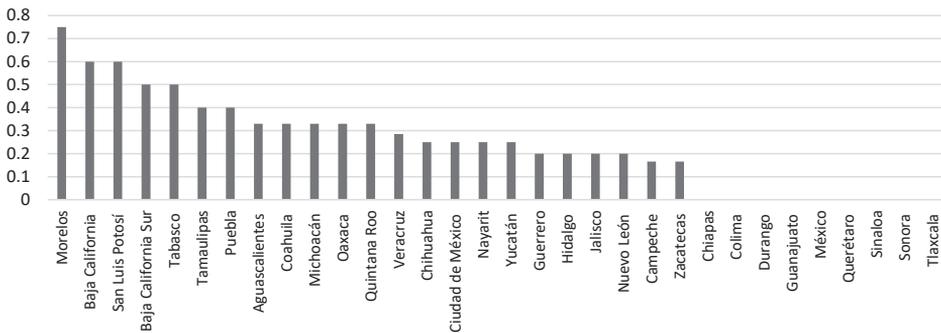
Tal como se estableció en el apartado previo, unas comisiones son más relevantes que otras. Con base en la revisión de la literatura académica de la disciplina, las “comisiones relevantes” o “comisiones de poder” que se seleccionaron en este estudio son: presupuesto, hacienda, puntos constitucionales, vigilancia y asuntos municipales. Tal como establecen Chasquetti y Pérez,³⁶ el acceso a éstas comisiones concede a sus miembros la posibilidad de ganar experiencia y autoridad en los grandes temas, así como tener un alto margen de influencia en las decisiones y los resultados de los procesos legislativos.

Bajo el mismo criterio que se utilizó para analizar el acceso de las mujeres a las presidencias de las comisiones, podríamos decir que si existiera un sesgo de género, las mujeres estarían sub-representadas en este tipo de comisiones. En 2014, si bien las presidencias femeninas de las comisiones relevantes fue 24 por ciento y el de las curules femeninas fue

36 Daniel Chasquetti y Verónica Pérez, *op. cit.*

26.6 por ciento, en la Gráfica 6 podemos observar que existen diferencias importantes entre los estados. En 13 entidades, la presencia de las mujeres en estos órganos de trabajo legislativo superó el 30 por ciento; en diez entidades su presencia osciló entre 18 y 25 por ciento; y en el caso extremo, en 9 legislaturas no presidieron ninguna comisión de este tipo.

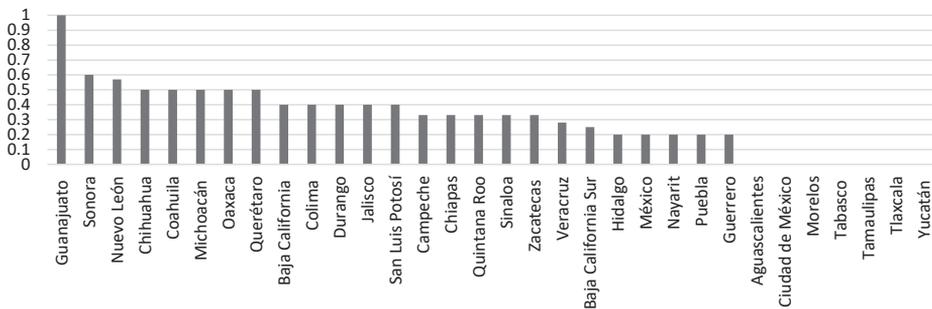
Gráfica 6. Presidencias femeninas de las comisiones relevantes, 2014



Fuente: Elaboración propia con información de los sitios *web* de los congresos estatales.

En 2018, las presidencias femeninas en comisiones relevantes fue de 33 por ciento y las curules femeninas ascendieron a 41.5 por ciento. En este periodo, en 13 entidades el valor fue igual o mayor a 40 por ciento; en 12 entidades su presencia osciló entre 20 y 32 por ciento; y en el caso extremo, en siete legislaturas no presidieron ninguna comisión de este tipo. En términos generales, en comparación con el periodo previo, la brecha incrementó. Cabe destacar que las tendencias muestran patrones diferenciados en ambos periodos; el único caso en el que la presencia de mujeres en las comisiones relevantes fue nula en ambos periodos es Tlaxcala.

Gráfico 7. Presidencias femeninas de las comisiones relevantes, 2018



Fuente: Elaboración propia con información de los sitios *web* de los Congresos estatales.

Si observamos la proporción de diputaciones femeninas y las presidencias de comisiones relevantes por legislatura, en 2014 las mujeres estuvieron subrepresentadas en 20 Congresos; y en nueve de éstos, las mujeres no presidieron ninguna comisión de tal categoría. Aunque en 2018 el número de comisiones con presidencias femeninas disminuyó, pasando de 9 a 7, la brecha aumentó; las mujeres estuvieron subrepresentadas en 23 Congresos, con un incremento de 3 Congresos y de seis puntos porcentuales si comparamos los valores totales de curules estatales y presidencias de comisiones relevantes.

Tabla 2. Legisladoras y presidencias femeninas de las comisiones relevantes (2014-2018)

Congreso	Legisladoras 2014 (%)	Presidencias femeninas 2014 (%)	Legisladoras 2018 (%)	Presidencias femeninas 2018 (%)
Aguascalientes	29.7	33	48.1	0
Baja California	32	60	36	40
Baja California Sur	33.4	50	47.7	20
Campeche	25.8	16.6	57.2	33
Chiapas	41.5	0	56	33
Chihuahua	42.4	25	40	50
Ciudad de México	28.8	25	55	0
Coahuila	12	33	48.5	50
Colima	24	0	45.5	40
Durango	16.7	0	44	40
Guanajuato	19.5	0	45.5	100
Guerrero	21.1	20	39.2	20
Hidalgo	33.4	20	36.7	20
Jalisco	30	20	46.2	40
México	19.5	0	50.7	20
Michoacán	25	33	42.5	50
Morelos	23.4	75	20	0
Nayarit	30	25	36.7	20
Nuevo León	11.9	20	38.1	57
Oaxaca	39.5	33	42.9	50
Puebla	17.1	33	29.3	20
Querétaro	8	0	52	50
Quintana Roo	37.8	33	40	33
San Luis Potosí	18.5	60	33.4	40
Sinaloa	35	0	45	33
Sonora	22.6	0	36.4	60
Tabasco	43	50	34.3	0
Tamaulipas	35.3	40	43.3	0
Tlaxcala	25	0	28	0
Veracruz	28	28.5	38	28
Yucatán	28	25	36	0
Zacatecas	33.4	16.6	53.4	33

Fuente: Elaboración propia con información de los sitios web de los congresos estatales.

En suma, aunque en algunos Congresos las cifras muestran que las mujeres pueden acceder a los espacios de trabajo legislativo más relevantes, en la mayoría de los casos se encuentran subrepresentadas y en casos extremos no acceden a este tipo de comisiones. Si bien en este trabajo de investigación no puede sostenerse el argumento de que el sexo es una variable explicativa que en el caso de las mujeres funciona como una restricción para su acceso a las presidencias de las comisiones, la información presentada muestra que existen diferencias importantes y en muchas ocasiones se encuentran “relegadas” en ciertos tipos de comisiones.

Reflexiones finales

Este capítulo tuvo como finalidad presentar un panorama general sobre la representación sustantiva de las mujeres en los Congresos subnacionales mexicanos a partir de su participación en los sistemas de comisiones. Con base en la información presentada, podemos identificar tres cuestiones importantes. En primer lugar, es posible asegurar que como consecuencia de la implementación de las cuotas de género, las mujeres gozan de amplio acceso a los Congresos estatales en México con incrementos sostenidos en los últimos años, aunque existen diferencias sustanciales entre las entidades.

En segundo término, podemos observar que la misma situación se reproduce con respecto al acceso de las mujeres a las presidencias de las comisiones legislativas. A primera vista, si comparamos la información de manera agregada, no parece que exista un sesgo de género. En ambos periodos de análisis, la proporción de presidencias femeninas de comisiones superó la proporción de curules femeninas. Si analizamos la información por cada entidad, los resultados muestran que en pocos casos los márgenes de subrepresentación son altos.

El tercer hallazgo consiste en que aun cuando se ha presentado información que comprueba la participación de las mujeres en las comisiones legislativas, se identificó una brecha importante con respecto al tipo de espacios a los que las mujeres acceden. Su participación se concentra principalmente en comisiones que abordan temas relacionados con equidad de género, familia y asuntos sociales. Aquellas comisiones en las que participan parcialmente, tratan asuntos sobre presupuesto, hacienda, vigilancia, asuntos municipales, medio ambiente, energía, economía, turismo e infraestructura, con variaciones importantes entre las entidades. Por ende, podemos afirmar que se reproduce el mismo fenómeno que se ha identificado en el Congreso Federal Mexicano y en otras legislaturas nacionales en América Latina.

Si bien la información presentada en este capítulo muestra diferencias entre el tipo de comisiones que presiden las mujeres y los hombres, no existen elementos suficientes para argumentar que en todos los casos, la variable sexo es el factor que explica este fenómeno. Este trabajo es una primera aproximación y presenta un panorama general de la distribución de las presidencias de las comisiones en los 32 Congresos subnacionales mexicanos. En futuros análisis deberán explicarse si factores como las preferencias individuales de los legisladores, la adscripción partidista, la experiencia, la trayectoria, la disciplina, la lealtad

al partido, el principio de elección, la magnitud de los distritos y el perfil profesional, entre otras, tienen influencia en los patrones de distribución del poder al interior de los Congresos subnacionales mexicanos.

Fuentes de consulta

- BEER, Caroline y Roderic AI CAMP, “Democracy, Gender Quotas, and Political Recruitment in Mexico”, en *Politics, Groups, and Identities*, vol. 4, núm. 2, 2015, pp. 179-195. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/21565503.2015.1120223>
- BÉJAR ALGAZI, Luisa, “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 4, 2012, pp. 619-647.
- CAMINOTTI, Mariana, “Género e instituciones políticas en escenarios federales: interrogantes y líneas de investigación”, en *Dossier Género e Instituciones, Prácticas de oficio. Investigación y reflexión en Ciencias Sociales*, núm. 4, agosto, 2009. URL: <http://ides.org.ar/wp-content/uploads/2012/04/artic212.pdf>
- CHASQUETTI, Daniel y Verónica PÉREZ, “¿Mujeres en los márgenes? Sistema de comisiones y poder de asignación en el Parlamento uruguayo”, en *Revista de ciencia política*, vol. 32, núm. 2, 2012, pp. 383-409. URL: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718090X2012000200003&script=sci_arttext&tlng=pt
- D’ÁNGELO, Natalia, “Cuotas de género y representación en la provincia de Buenos Aires en perspectiva comparada”, en *Tesis de licenciatura*, Universidad Nacional de La Plata, 2004. URL: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.593/te.593.pdf>
- FERNÁNDEZ PONCELA, Anna María, “Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina”, en *Argumentos*, vol. 24, núm. 66, pp. 247-274, 2011. URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-57952011000200010&script=sci_arttext
- FREIDENBERG, Flavia y Mariana CAMINOTTI, “Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en Argentina y México”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 61, núm. 228, 2016. URL: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/49291>
- GARCÍA, Elena, “Crisis de la representación política: exigencias de la política de la presencia”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 111, 2011, pp. 215-226.
- HEATH, Roseanna Michelle; Leslie A. SCHWINDT-BAYER y Michele TAYLOR-ROBINSON, “Women on the Sidelines: Women’s Representation on Committees”, en *American Journal of Political Science*, vol. 49, núm. 2, 2005, pp. 420-436. URL: <https://www.jstor.org/stable/3647686>
- HERRERA, María Teresa, “Obstáculos para la representación sustantiva de las mujeres: el caso de las diputadas del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura (2009-2012)”, en *Tesis de Maestría*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica México, 2015. URL: <http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/handle/123456789/5648>
- LOVENDUSKI, Joni y Pippa NORRIS, “Westminster Women: The Politics of Presence”, en *Political Studies*, núm. 51, 2003, pp. 84-102. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/00c6/49dec02c55518b2d94edabc5a98d11801a1c.pdf>

- MARTÍNEZ, María Antonia y Antonio GARRIDO, “Representación de género y calidad de la democracia: la doble brecha en América Latina”, en *Revista Debates*, núm. 7, enero-abril, 2013, pp. 151-173. URL: <http://www.seer.ufrgs.br/debates/article/viewFile/29777/24069>
- NORTON, Philip, “The Legislative Powers of Parliament”, en *The Evolving Role of Parliaments in Europe*, editado por Cees Flinterman, Aalt Willem Heringa y Lisa Waddington, Maklu, 1994, pp. 15-32.
- PALMIERI, Sonia, “Parlamentos sensibles al género: Una reseña global de las buenas prácticas”, en *Unión Interparlamentaria*, 2011.
- PÉREZ, Verónica, “Asignación partidaria y especialización: las legisladoras en el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados de Argentina”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 23, 2014, pp. 165-184. URL: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688499X2014000200008&script=sci_abstract
- PITKIN, Hanna, *The Concept of Representation*, University of California Press, 1967.
- REYNOSO, Diego y Natalia D’ANGELO, “Leyes de Cuotas y Elección de Mujeres en México: ¿contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegida?”, ponencia, *XVI Congreso de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales*, noviembre 18-19, 2004.
- RIVERA SÁNCHEZ, José Abel, “Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México”, en *Política y gobierno*, vol. 11, núm. 2, 2005, pp. 263-313.
- SCHWINDT-BAYER, Leslie, “Women’s Representation in Latin American Legislatures: Current Challenges and New Directions”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 23, julio-diciembre, 2014. URL: <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v23nspe/v23nspe02.pdf>
- SHAW, Malcolm, “Committees in Legislatures”, en *Legislatures*, editado por Philipp Norton, Oxford University Press, 1990, pp. 237-267.
- TREMBLAY, Manon y Réjean PELLETIER, “More Feminists or More Women? Descriptive and Substantive Representation of Women in the 1997 Canadian Federal Election”, en *International Political Science Review*, vol. 21, núm. 4, 2000, pp. 381-405. URL: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0192512100214004>
- UNIÓN INTER-PARLAMENTARIA, *Igualdad en la política. Un estudio sobre mujeres y hombres en los Parlamentos*, Ginebra, 2008, p. 108.
- YAMAMOTO, Hironori, “Instrumentos de control parlamentario. Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales”, en *Unión Interparlamentaria*, Ginebra, 2007. URL: <http://archive.ipu.org/PDF/publications/oversight08-s.pdf>

El control interno y las instancias vigilantes de la integridad y el comportamiento ético del servicio público. La prevención del hostigamiento y acoso sexual en la Administración Pública Federal en el marco de la Gobernanza Pública

*María de Jesús Alejandro Quiroz**

Resumen

En el presente capítulo se expondrán los mecanismos que se han implementado dentro de la Administración Pública Federal para vigilar la integridad y comportamiento ético de los servidores públicos, con el objetivo de prevenir el hostigamiento y acoso sexual. Por tal motivo, se crearon dos comités que vigilarán la implementación de las estrategias y acciones de los servidores públicos que aquí se exponen.

Introducción

Desde hace algunos años ha sido de gran relevancia el análisis de la posible existencia de situaciones de desigualdad, discriminación, acoso y violencia de género dentro de la Administración Pública, con la intención explícita de visibilizar y diseñar políticas institucionales destinadas a erradicar dichas problemáticas. No sólo lo es por su alcance, sino particularmente por la innovación que representa en el ámbito nacional, el crear instancias previsoras al hostigamiento y herramientas que promuevan el ejercicio ético y probado del servicio público ético.

El Control Interno permite el fortalecimiento de la cultura del autocontrol y la autoevaluación, así como el análisis y seguimiento de las estrategias y acciones como un medio para contribuir a lograr las metas y objetivos de cada institución.

La relación entre credibilidad y confianza que define a un Estado moderno, social y democrático de Derecho, ha sido uno de los retos que el Estado mexicano se ha trazado a lo largo de las primeras décadas del nuevo milenio. De ahí que las instituciones públicas se forjen desde hace varios años en el hecho de recorrer un camino que se sustente en un proceso de institucionalización destacado por la convicción de impulsar un modelo que contribuya al desarrollo democrático mediante la vigilancia del ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, que incluye el derecho a un Buen Gobierno, en el cual se tenga la seguridad de que los servidores públicos actúan con apego a la Ética, respetando con

* Doctora en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP). Profesora de la Licenciatura y Maestría de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del INAP. Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales adscrita al CEAP, y Profesora del SUAYED de la FCPYS de la UNAM.

El control interno y las instancias vigilantes de la integridad y el comportamiento ético del servicio público.

ello el enfoque de Perspectiva de Género y cumpliendo con lo dispuesto en el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* y la Estrategia Transversal en la materia.

Ello implica la actuación de distintos órganos colegiados que vigilan el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales trazados, de ahí que el presente capítulo considere el significado y operación de dos de ellos: el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI) y el Comité de Ética y Prevención de Conflicto de Intereses en la Administración Pública Federal en cuanto a la prevención del hostigamiento y acoso sexual en el marco de la gobernanza pública.

Contexto

Entre los elementos más relevantes que definen la vida democrática de las naciones se encuentran la confianza y la credibilidad en las instituciones. Sin duda, ambos elementos han sido cruciales en los procesos de transformación que distintas sociedades han impulsado en diferentes latitudes.

Con dichos propósitos y con la idea de consolidarse como una institución de vanguardia, el Estado mexicano ha venido incorporando a su quehacer temas que recientemente han sido motivo de discusión nacional e internacional y que se articulan con el control interno: la ética e integridad en el servicio público, la prevención y combate a la corrupción, la rendición de cuentas y asumir una política de Estado con el carácter de perspectiva de género.

La verificación en el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, que a su vez se relacionan con otros temas como la perspectiva de género, la igualdad entre mujeres y hombres, la discriminación y la violencia de género, ocupan un lugar prioritario en las agendas de gobierno al día de hoy.

El control interno y la perspectiva de género

El control interno conlleva un enfoque preventivo con la finalidad de evitar casos potenciales de errores, abuso, desperdicio y corrupción al interior de las instituciones públicas.

- El control es parte de la gestión mediante el cual las autoridades de una organización ejercen dirección, delegan responsabilidades y requieren la rendición de cuentas por sus recursos.
- Esa delegación debe realizarse dentro de un marco de control y rendición de cuentas.
- Para asegurar que las responsabilidades están debidamente identificadas y que las tareas se asignen en función de las responsabilidades y la rendición de cuentas.

El Control Interno es un proceso que ha llevado a cabo el Órgano de Gobierno, el titular, la administración y los demás servidores públicos de una institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción.

El Control Interno incluye planes, métodos, programas, políticas y procedimientos utilizados para alcanzar el mandato, la misión, el plan estratégico, los objetivos y las metas institucionales. Asimismo, constituye la primera línea de defensa en la salvaguarda de los recursos públicos y la prevención de actos de corrupción.

¿Cuáles son los objetivos relacionados con el control interno?

Los objetivos se pueden agrupar en una o más de las tres categorías siguientes:

- Operación. Se relacionan con las actividades que permiten alcanzar el mandato legal, la misión y visión institucional. Es decir, la eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos institucionales.
- Información. Se refiere a la confiabilidad de los informes internos y externos.

Estos se pueden agrupar en tres subcategorías:

- Informes financieros externos.
- Informes no financieros externos.
- Informes internos financieros y no financieros.
- Cumplimiento. Este tipo de objetivos hacen referencia al apego a las disposiciones jurídicas y normativas aplicables, lo que incluye la salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y prevención de la corrupción en el desempeño institucional.

La Administración debe determinar qué controles diseñar, implementar y operar para que la institución alcance dichos objetivos eficazmente; es decir, un Plan Nacional de Desarrollo, al contar con líneas en materia de Equidad de Género como una Estrategia Transversal, implica que toda institución pública debe cumplir con las disposiciones en materia de género.

Respecto a la Estrategia Transversal de Género, el Plan Nacional 2013-2018 menciona a la letra lo siguiente:

La presente Administración considera fundamental garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades entre mujeres y hombres. Es inconcebible aspirar a llevar a México hacia su máximo potencial cuando más de la mitad de su población se enfrenta a brechas de género en todos los ámbitos. Éste es el primer *Plan Nacional de Desarrollo* que incorpora una perspectiva de género como principio esencial. Es decir, que contempla la necesidad de realizar acciones especiales orientadas a garantizar los derechos de las mujeres y evitar que las diferencias de género sean causa de desigualdad, exclusión o discriminación.

El objetivo es fomentar un proceso de cambio profundo que comience al interior de las instituciones de gobierno. Lo anterior con el objeto de evitar que en las dependencias de la Administración Pública federal se reproduzcan los roles y estereotipos de género que inciden en la desigualdad, la exclusión y discriminación, mismos que repercuten negativamente en el éxito de las políticas públicas. De esta manera, el Estado Mexicano hará tangibles los compromisos asumidos al ratificar la Convención sobre la Elimina-

ción de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), así como lo establecido en los artículos 2, 9 y 14 de la *Ley de Planeación* referentes a la incorporación de la perspectiva de género en la planeación nacional.

Por tanto, el *Plan Nacional de Desarrollo* instruye a todas las dependencias de la Administración a alinear todos los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales en torno a conceptos tales como Democratizar la Productividad, un Gobierno Cercano y Moderno, así como Perspectiva de Género.¹

La *Ley General para la Igualdad de Mujeres y Hombres* y la *Ley General para la Erradicación de la Violencia hacia la Mujeres* establecen políticas orientadas a transformar las condiciones de desigualdad y discriminación por cuestiones de género, como parte fundamental de la construcción de la vida democrática del país.

Estas leyes y la actual Política Transversal en materia de Equidad de Género constituyen los pilares fundamentales sobre los cuales la Administración Pública está construyendo nuevas relaciones entre el Gobierno y la Sociedad sobre principios de igualdad, justicia, equidad, libertad, entre otros, que conducen a una sociedad más igualitaria y democrática. Ello implica contar con instancias que supervisen el cumplimiento de las disposiciones en materia de equidad de género.

En este sentido, las líneas rectoras del presente capítulo son conocer las disposiciones jurídicas y procedimientos de dos instancias públicas que actúan como medio de control, siendo órganos colegiados sujetos a Derecho público, cuyas tareas son:

1. Constituir un órgano colegiado al interior de las Instituciones de la APF para apoyar en materia de Control Interno y desempeño a los Titulares de las mismas, así como a los órganos de gobierno, contribuyendo al logro de objetivos y metas institucionales: el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI).
2. Fortalecer la ética e integridad en el servicio público y verificar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, previniendo, entre otros temas, el hostigamiento y acoso sexual: el Comité de Ética y Prevención de Conflicto de Intereses en la Administración Pública Federal.

Ambas instancias mediarán para el cumplimiento en las instituciones públicas de las metas y objetivos asentados en el *Plan Nacional de Desarrollo*, los Programas Sectoriales y las Estrategias Transversales. De ahí que sus tareas incluyan vigilar la promoción y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática; el fomento a la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres; el establecimiento de medidas especiales orientadas a la erradicación de la violencia de género en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, entidades federativas y municipios y de los acuerdos generales emanados del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Ello, mediante una coordinación eficaz entre los diversos órdenes de gobierno; el mejoramiento en la coordinación para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; la promoción del enfoque de género en las actua-

1 *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. URL: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>

ciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; la incorporación de acciones específicas para garantizar la seguridad e integridad de las mujeres, entre otros puntos en materia de perspectiva de género.

De lo anterior, se da paso a señalar qué son y cómo funcionan dentro del quehacer público dos de las instancias vigilantes del cumplimiento de las disposiciones en materia de perspectiva de género.

Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI)

Considerando que uno de los retos de la Administración (2013-2018) ha sido el mejorar la gestión pública gubernamental en la Administración Pública Federal (APF), ello implica transformar el funcionamiento de sus dependencias y entidades, a través del perfeccionamiento en la prestación de bienes y servicios a la población; el incremento en la eficiencia de su operación mediante la simplificación de sus procesos y normas; el mejor aprovechamiento de los recursos; la eficiencia de los procesos vinculados a las contrataciones que realiza el Estado, así como el incremento en el desempeño de los servidores públicos.

El control interno será necesario para lograr este reto y son las áreas administrativas las directamente responsables de todas las actividades de la institución, ello refiere el diseño, la implementación y la eficacia operativa del control interno.

La responsabilidad de la administración en materia de control interno varía de acuerdo con las atribuciones y funciones que tiene asignadas en la estructura organizacional

El Control Interno en las instituciones públicas requiere que el grupo de los *servidores públicos*, junto al titular y a la Administración que apoyarán en el diseño, implementación y operación del control interno, sean los responsables de informar sobre cuestiones o deficiencias relevantes que hayan identificado en relación con los objetivos institucionales de:

- I. *Operación*: Eficacia, eficiencia y economía de las operaciones, programas y proyectos.
- II. *Información*: Confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información financiera, presupuestaria y de operación.
- III. *Cumplimiento*: Observancia del marco legal, reglamentario, normativo y administrativo aplicable a las Instituciones.
- IV. *Salvaguarda*: Protección de los recursos públicos.
- V. *Prevención*: De actos de corrupción.

¿Qué se necesita para establecer el control interno?

Cada institución cuenta con un mandato particular, del que derivan atribuciones y obligaciones concretas. Por tal motivo, cada institución debe formular los objetivos de control

interno, a nivel institución, unidad, función y actividades específicas, para asegurar, de manera razonable, que sus objetivos institucionales sean alcanzados de manera eficaz, eficiente y económica.

Para ello, la institución debe implementar un Sistema de Control Interno Institucional basado en los componentes de Control Interno.

Una de las instancias que contribuyen a estos propósitos de control, es el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI), cuyos objetivos² son:

- I. Contribuir al cumplimiento oportuno de metas y objetivos institucionales con enfoque a resultados, así como a la mejora de los programas presupuestarios.
- II. Contribuir a la administración de riesgos institucionales con el análisis y seguimiento de las estrategias y acciones de control determinadas en el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR), dando prioridad a los riesgos de atención inmediata y de corrupción.
- III. Analizar las variaciones relevantes, principalmente las negativas, que se presenten en los resultados operativos, financieros, presupuestarios y administrativos. Y cuando proceda, proponer acuerdos con medidas correctivas para subsanarlas, privilegiando el establecimiento y la atención de acuerdos para la prevención o mitigación de situaciones críticas.
- IV. Identificar y analizar los riesgos y las acciones preventivas en la ejecución de los programas, presupuesto y procesos institucionales que puedan afectar el cumplimiento de metas y objetivos.
- V. Impulsar el establecimiento y actualización del Sistema de Control Interno Institucional (SCII), con el seguimiento permanente a la implementación de sus componentes, principios y elementos de control, así como a las acciones de mejora comprometidas en el Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI) y acciones de control del PTAR.
- VI. Impulsar la aplicación de medidas preventivas para evitar materialización de riesgos y la recurrencia de observaciones de órganos fiscalizadores, atendiendo la causa raíz de las mismas.
- VII. Revisar el cumplimiento de programas de la Institución y temas transversales de la Secretaría.
- VIII. Agregar valor a la gestión institucional, contribuyendo a la atención y solución de temas relevantes, con la aprobación de acuerdos que se traduzcan en compromisos de solución a los asuntos que se presenten. Cuando se trate de entidades, adoptar acuerdos que sirvan de apoyo al Órgano de Gobierno para la toma de decisiones o su equivalente en los órganos administrativos desconcentrados.

2 “Comités de Control y Desempeño Institucional”, en *Secretaría de la Función Pública*. Disponible en URL: <https://sfpbpm01.funcionpublica.gob.mx/cocoa/>

Asimismo, las atribuciones del Comité son:

a) Generales:

1. Aprobar el Orden del Día de las sesiones.
2. Promover el cumplimiento del marco normativo institucional.
3. Otorgar en materia de auditoría, control interno y administración de riesgos.
4. Elaborar un informe anual sobre su gestión.
5. Las demás necesarias para el logro de los objetivos del Comité.

b) En materia de Auditoría y Control Interno:

1. Conocer el programa de auditoría que presenten la CI y el auditor externo.
2. Conocer el resultado de las auditorías realizadas por la CI, el auditor externo y la Auditoría Superior de la Federación.
3. Promover que la información contable, presupuestal y financiera sea confiable, adecuada y transparente.
4. Promover una cultura de control, legalidad, transparencia y rendición de cuentas.
5. Emitir las disposiciones específicas en materia de autoevaluación del control interno.
6. Con base en el resultado de las autoevaluaciones efectuadas por las UA, integrar un informe anual del estado que guarda el control interno institucional.

c) En materia de Riesgos:

1. Promover una cultura y capacitación sobre administración de riesgos.
2. Emitir disposiciones específicas en materia de administración de riesgos.

Por lo anterior, la operación de los COCODI al interior de todas y cada una de las instancias públicas muestra la existencia de un cuerpo colegiado cuyos informes y reportes del quehacer de las instituciones reflejarán información oportuna para conocer el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales, cuyo seguimiento en los resultados de su actuación como órgano de control reflejará el nivel de cumplimiento de lo dispuesto en la Estrategia Transversal de Perspectiva de Género.

Comité de Ética y Prevención de Conflicto de Intereses en la Administración Pública Federal

Es una realidad que en nuestro país existe una clara desconfianza de los ciudadanos hacia los administradores públicos, por tanto uno de los grandes retos que enfrentará el Gobierno Federal en los siguientes años será recuperar la credibilidad de la actuación de sus servidores públicos, a partir del respeto a las leyes, así como a los principios éticos y valores sociales.

Para afrontar dicho reto, el Gobierno Federal ha impulsado el fortalecimiento de la ética y la integridad en el servicio público; la prevención y el combate a la corrupción y

la verificación del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, tarea que exige la colaboración tanto de gobernantes como de gobernados, en aras de construir un México más transparente y ético.

Los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses, recientemente creados a partir de la iniciativa del Ejecutivo Federal, en tanto sus virtudes, se constituyen en una herramienta que promueve el ejercicio del servicio público ético y que puede emplearse como un mecanismo de control, para que tanto el gobierno como la ciudadanía identifiquen y prevengan conductas violatorias de los valores y principios rectores de la función pública. Y de ser el caso, emitan recomendaciones o motiven acciones para mejorar esas conductas, de manera que aspiremos a que en un futuro cercano las instituciones gubernamentales en México sean referencia a nivel mundial de rectitud, transparencia y rendición de cuentas.³

Tomando en cuenta que a esta fecha dichos órganos colegiados están en un proceso de implementación y operación, se considera que presentan áreas de oportunidad que deben subsanarse para que lleguen a ser un contrapeso real a problemas como la corrupción, los conflictos de intereses, el acoso y hostigamiento sexual, el acoso laboral, la discriminación y en general todas las conductas contrarias a la ética ejecutadas por servidores públicos.

En nuestro país, la Secretaría de la Función Pública es la encargada de vigilar la actuación y comportamiento de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, así como promover la ética y la integridad pública, por lo que a finales del ejercicio de 2015 a través de su Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflicto de Intereses, implementó los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses, como mecanismos de control que pretenden mejorar la calidad en el servicio público y prevenir conductas contrarias al ejercicio de la función pública.

El 20 de agosto de 2015, la Secretaría de la Función Pública emitió el Acuerdo que tiene por objeto emitir el *Código de Ética* de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública y los lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, el cual se modificó el 2 de septiembre de 2016 y el 22 de agosto de 2017, con objeto de dar a conocer aquellos valores y reglas claras de integridad que por su importancia, y al ser aceptados de manera general por la sociedad, deberán ser intrínsecos al servicio público y, por lo tanto, regir la actuación de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

Al respecto, conforme al artículo 29 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses tiene como principales atribuciones:

3 Isidro M. Camacho Soberanes, “El Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes como Mecanismo de control de la Actuación de los Servidores Públicos (2015-2017)”, Tesina presentada para obtener el grado de Maestría en Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2018.

- Elaborar los proyectos normativos en materia de ética e integridad pública que deberán seguir las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República: el Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública y los Lineamientos Generales que Rigen la Operación de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses.
- Proponer políticas, criterios, indicadores y mecanismos de intercambio de información en materia de ética, integridad pública y prevención conflictos de intereses.
- Coordinar, dar seguimiento y evaluar las acciones que realicen las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República en materia de ética, integridad pública y prevención de conflictos de intereses.
- Evaluación de las acciones que realizan las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República en materia de ética, integridad pública y prevención de conflictos de intereses, así como a la operación y funcionamiento de sus Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses, a efecto de emitir las observaciones que, en su caso, procedan y hacerlas del conocimiento de la sociedad.
- Fungir como órgano de asesoría y consulta en materia de ética, integridad pública y prevención de conflictos de intereses en el desempeño del servicio público.
- Coordinar, registrar y dar seguimiento a las observaciones y recomendaciones emitidas por los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses.
- Requerir a los Órganos Internos de Control y demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, la información sobre el avance y conclusión de los procedimientos de responsabilidades administrativas que se instauren para sancionar conflictos de intereses.
- Elaborar y promover programas de capacitación y sensibilización en materia de ética, integridad pública y prevención de conflictos de intereses y materiales de apoyo en dichas materias dirigidos a los servidores públicos federales, a los integrantes de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses en las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, así como para los servidores públicos de las entidades federativas, municipios y demás instituciones públicas.
- Establecer bases para que los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses reconozcan y estimulen las acciones, medidas o conductas ejemplares de unidades administrativas o servidores públicos en materia de ética, integridad pública y prevención de conflictos de intereses.
- Formular propuestas para el fortalecimiento del control de la gestión pública y cultura organizacional, a partir de las evaluaciones que realice en materia de ética, integridad pública, prevención de conflictos de intereses, así como de la operación y funcionamiento de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses.

El control interno y las instancias vigilantes de la integridad y el comportamiento ético del servicio público.

- Emitir y difundir criterios técnicos, programas, metodologías, guías, instructivos y demás instrumentos análogos que se requieran en materia de ética, integridad pública y prevención de conflictos de intereses.

Por otro lado, corresponde a la Unidad en comento, ser el vínculo entre la Secretaría de la Función Pública y los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses a efecto de fomentar la implementación de políticas públicas de integridad a través de la capacitación, sensibilización y difusión del Código de Ética y de las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública.

Dentro de dichos instrumentos jurídicos se prevé la creación de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses en las diversas entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, los cuales tienen como responsabilidad fomentar y observar que los servidores públicos se conduzcan bajo principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, entre otros, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses en su funcionamiento y operación y en el establecimiento de acciones de mejora derivadas de los asuntos que impliquen la contravención de la normativa aplicable en ética e integridad pública, deberán actuar con reserva y discreción, debiendo proteger los datos personales que estén bajo su custodia y sujetarse a lo establecido en las leyes correspondientes en transparencia y acceso a la información. En ese sentido, los integrantes del mismo deberán suscribir un acuerdo de confidencialidad del manejo de la información que llegasen a conocer con motivo de su desempeño en el Comité, en especial en materia de denuncias.

En ese orden de ideas, al Comité le corresponde las siguientes funciones:

1. Establecer las bases en términos de lo previsto en los presentes lineamientos generales, que deberán contener, entre otros aspectos, los correspondientes a las convocatorias, orden del día de las sesiones, suplencias, quórum, desarrollo de las sesiones, votaciones, elaboración y firma de actas y procedimientos de comunicación. Las bases en ningún caso podrán regular procedimientos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos.
2. Elaborar y aprobar, durante el primer trimestre de cada año, su programa anual de trabajo que contendrá cuando menos: los objetivos, la meta que se prevea alcanzar para cada objetivo y las actividades que se planteen llevar a cabo para el logro de ese propósito planteado.
3. Elaborar, revisar y actualizar el *Código de Conducta*.
4. Establecer los mecanismos que empleará para verificar la aplicación y cumplimiento del *Código de Ética*, de las *Reglas de Integridad* y del *Código de Conducta* entre las y los servidores públicos de la dependencia o entidad correspondiente.
5. Determinar, conforme a los criterios que establezca la Unidad, los indicadores de cumplimiento del *Código de Ética* y el *Código de Conducta*, así como el método para medir y evaluar anualmente los resultados obtenidos. Los resultados y su evaluación

se difundirán en el portal de Internet de la dependencia o entidad, en el apartado Integridad Pública.

6. Participar con la Unidad en la evaluación anual del cumplimiento al *Código de Ética* y al *Código de Conducta*, a través del mecanismo que ésta determine.
7. Fungir como órgano de consulta y asesoría en asuntos relacionados con la observación y aplicación del *Código de Conducta*, recibiendo y atendiendo las consultas específicas que pudieran surgir al interior de la dependencia o entidad, preferentemente por medios electrónicos.
8. Establecer y difundir el protocolo de atención a los incumplimientos al *Código de Ética*, al *Código de Conducta* y a las *Reglas de Integridad*, así como el procedimiento para la presentación de las denuncias por presuntos incumplimientos a estos instrumentos.
9. Formular observaciones y recomendaciones en el caso de denuncias derivadas del incumplimiento al *Código de Ética*, al *Código de Conducta* o las *Reglas de Integridad*, que consistirán en un pronunciamiento imparcial no vinculatorio, y que se harán del conocimiento del o las personas servidoras públicas involucradas, de sus superiores jerárquicos y, en su caso, de las autoridades de la dependencia o entidad.
10. Las observaciones y recomendaciones que formule el Comité podrán consistir en una propuesta de mejora y de acciones para corregir y mejorar el clima organizacional a partir de la deficiencia identificada en la denuncia de la que tome conocimiento el Comité. Ésta podrá implementarse en el área administrativa o unidad en la que se haya generado la denuncia, a través de acciones de capacitación, en coordinación con la Unidad, de sensibilización y difusión específicas y orientadas a prevenir la futura comisión de conductas que resulten contrarias al *Código de Ética*, al *Código de Conducta* y a las *Reglas de Integridad*.
11. Formular sugerencias al Comité de Control y Desempeño Institucional para modificar procesos y tramos de control en las unidades administrativas o áreas, en las que se detecten conductas contrarias al *Código de Ética*, las *Reglas de Integridad* y al *Código de Conducta*.
12. Difundir y promover los contenidos del *Código de Ética*, de las *Reglas de Integridad* y del *Código de Conducta*.
13. Participar con las autoridades competentes para identificar y delimitar conductas que en situaciones específicas deban observar las personas en el desempeño de un empleo, cargo, comisión o función.
14. Promover por sí mismas o en coordinación con la Unidad, con las autoridades competentes e instituciones públicas o privadas, programas de capacitación y sensibilización en materia de ética, integridad y prevención de conflictos de interés.
15. Dar vista al órgano interno de control de la dependencia o entidad de las denuncias que se presenten ante el Comité y que constituyan faltas administrativas o hechos de corrupción.
16. Otorgar reconocimientos o premios a instituciones, áreas o personas que promuevan acciones o que realicen aportaciones que puedan implementarse para reforzar la cultu-

ra de la ética y la integridad entre las personas servidoras públicas, conforme a las bases que establezca la Unidad.

17. Presentar al titular de la dependencia o entidad o al órgano de gobierno de las entidades según corresponda y a la Unidad, así como en su caso al Comité de Control y Desempeño Institucional durante la primera sesión del ejercicio fiscal siguiente, un informe anual de actividades, durante el mes de enero.

Como se puede advertir, los Comités cuentan con atribuciones amplias que les permiten cumplir con los objetivos para los que fueron implementados. Sin embargo, se considera indispensable que los asesores jurídicos y del Órgano Interno de Control brinden asesoría sobre el alcance normativo de las mismas, con la finalidad de que se delimite su responsabilidad y funciones, a efecto de que no se invadan atribuciones de unidades administrativas, otros Órganos Colegiados o instituciones públicas.

Dichos Órganos Colegiados se consideran fundamentales para la vigilancia de los actos de autoridad ejecutados por los servidores públicos, a fin de garantizar su correcta actuación. Sin embargo, se considera que por una cuestión cultural y de educación, su implementación y operación presentan diversas áreas de mejora para que lleguen a impactar conforme al espíritu de la normativa que les dio origen y que, en consecuencia, sean identificados dentro y fuera de la Administración Pública Federal como instancias que fomentan la prevención y atención de conductas poco éticas.

Las dimensiones que refieren la actuación de los Comités son:

1. Promoción de la ética en el Servicio Público.
2. Prevención de los conflictos de interés.
3. Prevención del hostigamiento y el acoso sexual.
4. Prevención de la discriminación.
5. Mejora del clima laboral en las instituciones.
6. Vigilancia de la ética en el servicio público.

Como eje de este artículo, cabe precisar lo relativo a la dimensión sobre la Prevención del Hostigamiento y Acoso Sexual, considerando que ello refiere una forma de violencia con connotación lasciva en la que si bien no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo de poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos. A continuación, se puede observar los lineamientos generales de lo que en materia de prevención del hostigamiento y el acoso sexual se refieren las *Reglas de Integridad* para el ejercicio de la función pública.

Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública

Prevención del Hostigamiento y Acoso Sexual

Toda persona, en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o función, se conduce en forma digna sin proferir expresiones, adoptar comportamientos, usar lenguaje o realizar

acciones de hostigamiento o acoso sexual, manteniendo para ello una actitud de respeto hacia las personas con las que tiene o guarda relación en la función pública.

Vulneran esta regla, de manera enunciativa y no limitativa, las conductas siguientes:

- a) Realizar señales sexualmente sugerentes con las manos o a través de los movimientos del cuerpo.
- b) Tener contacto físico sugestivo o de naturaleza sexual, como tocamientos, abrazos, besos, manoseo, jalones.
- c) Hacer regalos, dar preferencias indebidas o notoriamente diferentes o manifestar abiertamente o de manera indirecta el interés sexual por una persona.
- d) Llevar a cabo conductas dominantes, agresivas, intimidatorias u hostiles hacia una persona para que se someta a sus deseos o intereses sexuales, o al de alguna otra u otras personas.
- e) Espiar a una persona mientras ésta se cambia de ropa o está en el sanitario.
- f) Condicionar la obtención de un empleo, su permanencia en él o las condiciones del mismo a cambio de aceptar conductas de naturaleza sexual.
- g) Obligar a la realización de actividades que no competen a sus labores u otras medidas disciplinarias en represalia por rechazar proposiciones de carácter sexual.
- h) Condicionar la prestación de un trámite o servicio público o evaluación escolar a cambio de que la persona usuaria, estudiante o solicitante acceda a sostener conductas sexuales de cualquier naturaleza.
- i) Expresar comentarios, burlas, piropos o bromas hacia otra persona referentes a la apariencia o a la anatomía con connotación sexual, bien sea presenciales o a través de algún medio de comunicación.
- j) Realizar comentarios, burlas o bromas sugerentes respecto de su vida sexual o de otra persona, bien sea presenciales o a través de algún medio de comunicación.
- k) Expresar insinuaciones, invitaciones, favores o propuestas a citas o encuentros de carácter sexual.
- l) Emitir expresiones o utilizar lenguaje que denigre a las personas o pretenda colocarlas como objeto sexual.
- m) Preguntar a una persona sobre historias, fantasías o preferencias sexuales o sobre su vida sexual.
- n) Exhibir o enviar a través de algún medio de comunicación carteles, calendarios, mensajes, fotos, afiches, ilustraciones u objetos con imágenes o estructuras de naturaleza sexual, no deseadas ni solicitadas por la persona receptora.
- o) Difundir rumores o cualquier tipo de información sobre la vida sexual de una persona.
- p) Expresar insultos o humillaciones de naturaleza sexual.
- q) Mostrar deliberadamente partes íntimas del cuerpo a una o varias personas.

Al promover la observancia de esta regla, se busca asegurar que el personal que labora en nuestra institución sea tratado con respeto y dignidad, y se conduzca acorde a lo establecido en la misma.⁴

El hostigamiento sexual es el ejercicio del poder en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en los ámbitos laboral y/o escolar. Se expresa en conductas verbales, físicas o ambas, relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva.

Ante este hecho, el procedimiento a seguir implica interponer una denuncia que conlleva la manifestación de hechos presuntamente irregulares (hostigamiento sexual o acoso sexual en los que se encuentran involucradas servidoras y servidores públicos en ejercicio de sus funciones) que se hacen del conocimiento de la autoridad por la presunta víctima o por un tercero.

Cualquier persona que conozca de posibles incumplimientos a la normativa aplicable en ética e integridad pública, podrá acudir ante el Comité para presentar denuncias. Dichas acusaciones deberán acompañarse preferentemente con evidencia o el testimonio de un tercero que respalde lo dicho.

En ese sentido, los Comités podrán establecer medios electrónicos o físicos para la presentación de denuncias y admitir la presentación de éstas de manera anónima, siempre que se identifique en la narrativa al menos alguna evidencia o persona a la que le consten los hechos.

Una vez recibida una denuncia, el Secretariado Ejecutivo le asignará un número de expediente y verificará que contenga el nombre y el domicilio o dirección electrónica para recibir informes, un breve relato de los hechos, los datos de la persona servidora pública involucrada y, en su caso, los medios probatorios de la conducta.

La documentación de la denuncia se turnará a través de la Secretaría Ejecutiva a los miembros del Comité para efecto de su calificación, que puede ser: probable incumplimiento o de no competencia para conocer de la denuncia.

De considerar el Comité que existe probable incumplimiento a la normativa en ética e integridad pública, entrevistará al servidor público involucrado y a los testigos y a la persona que presentó la denuncia. En ese sentido, los servidores públicos adscritos a las dependencias o entidades deberán apoyar a los Miembros del Comité y proporcionarles las documentales e informes que requieran para llevar a cabo sus funciones.

La Presidencia del Comité determinará medidas preventivas cuando los hechos narrados en la denuncia describan conductas en las que supuestamente se hostigue, agrede, amedrente, acose, intimide o amenace a una persona, sin que ello signifique tener como ciertos los hechos.

Cuando los hechos narrados en una denuncia afecten únicamente a la persona que la presentó, y considerando la naturaleza de los mismos, los miembros del Comité comisionados para su atención podrán intentar una conciliación entre las partes involucradas.

4 www.dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5450951

Los miembros del Comité comisionados para atender una denuncia presentarán sus conclusiones y si éstas consideran un incumplimiento al *Código de Ética*, a las *Reglas de Integridad* o al *Código de Conducta*, el Comité determinará sus observaciones y, en su caso, recomendaciones.

En ese sentido, por cada denuncia que conozca el Comité, se podrán emitir recomendaciones de mejora consistentes en capacitación, sensibilización y difusión en materias relacionadas con el *Código de Ética*, las *Reglas de Integridad* y el *Código de Conducta* de la dependencia o entidad. La atención de las denuncias deberá concluirse el Comité dentro de un plazo máximo de tres meses, contados a partir de que se califique como probable incumplimiento.

Producto de esta tarea de control en la dimensión de Prevención del Hostigamiento y Acoso Sexual, implica la generación de un reporte que se envía al Instituto Nacional de las Mujeres y a la Secretaría de la Función Pública.

Gobernanza pública

Como parte de los esfuerzos formulados para fortalecer la gobernanza pública en las instituciones del sector público del país, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha realizado, de 2013 a la fecha, una serie de estudios y evaluaciones en materia de control interno, administración de riesgos y programas preventivos de la corrupción y de promoción de la integridad, con objeto de diagnosticar el estado que guardan dichos elementos en las 290 instituciones del sector público federal, pertenecientes a los tres Poderes de la Unión y los Órganos Constitucionales Autónomos.

Entre las actividades implícitas en estas acciones, la ASF sostuvo más de 500 reuniones de facilitación con las instituciones revisadas, generó los correspondientes informes consolidados como parte del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de diversas Cuentas Públicas, emitió a cada institución evaluada una notificación particular con sugerencias de mejora, y desarrolló una serie de metodologías especializadas de aplicación general para que las instituciones estén en posibilidad de mejorar la eficacia y eficiencia del control interno, la administración de riesgos y la prevención de la corrupción.

En términos generales, los resultados de los estudios mencionados muestran que las instituciones requieren continuar los esfuerzos realizados en materia de establecimiento y supervisión de un control interno que efectivamente mejore la gestión pública, promueva la transparencia y la rendición de cuentas y fortalezca la gobernanza pública de dichas instituciones.

La gobernanza pública,⁵ entendida como el conjunto de procesos, estructuras, disposiciones formales y valores que dirigen y controlan las actividades institucionales, es un elemento clave que contribuye a que las organizaciones alcancen sus objetivos de manera

5 “Gobernanza Pública”, en *Auditoría Superior de la Federación*. URL: https://www.asf.gob.mx/Publication/171_Control_interno_riesgos_e_integridad [consulta: 20 de abril, 2018]

El control interno y las instancias vigilantes de la integridad y el comportamiento ético del servicio público.

eficaz, eficiente y económica, de acuerdo con sus características propias y el mandato al que están sujetas.

Organismos como INTOSAI, ONU, OCDE, Banco Mundial, The IIA e IFAC, han abordado este concepto y señalado los elementos que lo conforman; en todos los casos, el control interno, la administración de riesgos y la promoción de la integridad, entre otros, figuran como elementos indispensables de la gobernanza.

Con objeto de facilitar el diseño, implementación y funcionamiento de dichos elementos en la realidad operativa de las instituciones del país, y derivado de los estudios que en este ámbito ha realizado en los últimos años, la ASF desarrolló una serie de criterios técnicos que agrupan y sintetizan las mejores prácticas internacionales en la materia, adaptadas a las disposiciones legales aplicables y al entorno nacional.

Con la publicación de estas mejores prácticas, la ASF refrenda su compromiso de contribuir al fortalecimiento del desempeño gubernamental, con base en criterios especializados y comprobados en el orden global (véase el Cuadro 1)

Cuadro 1. Criterios especializados para la evaluación del fortalecimiento del desempeño gubernamental

1	<ul style="list-style-type: none">EstudiosFiscalización Superior de la Cuenta Pública	2	<ul style="list-style-type: none">Marco Integrado de Control Interno (MICI)
3	<ul style="list-style-type: none">Guías Técnicas	4	<ul style="list-style-type: none">Sistema Automatizado para la Administración de Riesgos
5	<ul style="list-style-type: none">Programa de Sensibilización	6	<ul style="list-style-type: none">Capacitación
7	<ul style="list-style-type: none">Metodologías para la Evaluación del Control Interno	8	<ul style="list-style-type: none">Convenciones

Fuente: Gobernanza pública (en línea), en Auditoría Superior de la Federación.⁶

La ASF continuará elaborando y difundiendo metodologías y guías técnicas en estas materias, con objeto de colaborar en la consolidación de una gobernanza pública que promueva los principios de legalidad, transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de la acción pública.

De ahí que el Instituto Nacional de las Mujeres en cumplimiento al objetivo de Fortalecimiento a la transversalidad de la perspectiva de género, como ejemplo del compromiso de Control, ha sido sujeto de diversas auditorías, entre ellas la Auditoría de Desempeño: 14-1-00HHG-07-0062 DS-100.⁷

Entre los *Criterios de Selección*, se menciona que esta auditoría se eligió con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la normativa institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías

6 *Ibid.*

7 “Instituto Nacional de las Mujeres. Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género. Auditoría de Desempeño: 14-1-00 HHG-07-0062 DS-100”, en *Instituto Nacional de las Mujeres*, 2014. URL: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0062_a.pdf

para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011–2017, cuyo objetivo fue fiscalizar las acciones del programa en la construcción de una sociedad igualitaria. A la vez, su alcance comprendió la evaluación del Sistema de Evaluación del Desempeño; el control interno; la eficacia en el otorgamiento de los subsidios a las instancias de las mujeres en las entidades federativas y municipales; la eficiencia en la implementación de acciones de formación en políticas públicas con perspectiva de género; la rendición de cuentas, y la economía en la aplicación de los recursos.

La auditoría se realizó de conformidad con el Marco Rector para la Fiscalización de la Cuenta Pública; con el Macroproceso para la Revisión de la Cuenta Pública, Proceso de Planeación; con los Criterios Generales para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, y con los Lineamientos Técnicos que formula la Auditoría Especial de Desempeño, que son complementarios a las disposiciones establecidas en los documentos anteriores y congruentes con los principios fundamentales de la Auditoría de Desempeño de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Para el desarrollo de la auditoría se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño, con lo cual se aseguró el rigor metodológico y se estructuró de manera ordenada el proyecto de investigación para llevar a cabo la revisión, a fin de cumplir con los objetivos de las auditorías de desempeño; valorar la eficacia, eficiencia y economía con que actuaron los responsables de la operación del programa presupuestario auditado.

Durante la auditoría se dispuso de datos confiables y suficientes para aplicar los procedimientos que permitieron evaluar la eficacia, eficiencia, economía y oportunidad de las operaciones revisadas, así como el cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario.

Como parte del resultado, se tiene que en 2014, de las cinco normas de control interno, el Instituto Nacional de las Mujeres aplicó al 100.0% las normas de “Administración de riesgos”, ya que formuló el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos Institucional 2014 y diseñó la Matriz de Riesgos Institucional para dicho ejercicio fiscal; además, estableció las “Actividades de Control Interno”, ya que dispuso de instrumentos y mecanismos de control para medir los avances y los resultados del cumplimiento de los objetivos y metas del programa S010 (actas de sesiones ordinarias 2014 del CCDI); en lo que se refiere a la cuarta norma “Información y Comunicación”, el Instituto dispuso de la totalidad de la información relacionada con las IMM, y realizó un seguimiento de objetivos y metas de la COCODI y el Órgano de Gobierno; la quinta norma, “Supervisión y mejora continua”, al elaborar el Programa de Control Interno 2014 y el informe anual del estado que guarda el Sistema de Control Interno, se puso en práctica.

Reflexiones finales

Legalmente, mujeres y hombres tienen las mismas oportunidades de desarrollo y crecimiento, así como el control y uso de los bienes y servicios. Entonces, para que esta igual-

dad surta efecto en la realidad, es necesario generar las condiciones y crear situaciones que impulsen la equidad de oportunidades en todos los sectores, comenzando desde el control de la acción misma de las instituciones públicas.

El control interno es un tema amplio y de creciente interés por ser una herramienta de apoyo para la Administración Pública, que permite obtener una seguridad razonable sobre los controles existentes en sus procesos, en procura del cumplimiento de los objetivos y planes institucionales.

El fortalecimiento de los sistemas de control interno implementados por la administración de las entidades gubernamentales contribuye a la transparencia de los procesos en la gestión y al cumplimiento eficaz y eficiente de los objetivos y metas de los planes, programas y proyectos; propicia la obtención de información financiera y operativa confiable y oportuna; transparenta la administración y el control de los recursos públicos; facilita el ejercicio de las atribuciones dentro del marco legal y normativo aplicable, y protege los bienes públicos.

Entre los órganos colegiados que contribuyen a transparentar y rendir cuentas por parte de las instancias públicas, se tiene el quehacer de los Comités de Control y Desempeño Institucional (COCODI) y los Comités de Ética y de Prevención de Conflicto de Intereses en la Administración Pública Federal.

Desde hace algunos años, ha sido de gran relevancia el análisis de la posible existencia de situaciones de desigualdad, discriminación, acoso y violencia de género dentro de la Administración Pública, con la intención explícita de visibilizar y diseñar políticas institucionales destinadas a erradicar dichas problemáticas. No sólo lo es por su alcance, sino particularmente por la innovación que representa en el ámbito nacional el crear instancias previsoras al hostigamiento y herramientas que promuevan el ejercicio ético y probo del servicio público.

La ética e integridad pública son la piedra angular de un servicio público de calidad, eficaz, transparente y de rendición de cuentas, que permite garantizar servicios de calidad a la ciudadanía, así como potenciar el desarrollo económico, político y social de los Estados.

La Secretaría de la Función Pública a través de la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses, tiene la importante misión de consolidar la ética como forma cotidiana de trabajo de los servidores públicos en nuestro país, quienes tienen el deber de conducirse con ética e integridad en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones, así como prevenir posibles conflictos de interés, la discriminación, el hostigamiento y el acoso sexual.

El Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses nace como un órgano colegiado que busca fomentar la ética e integridad pública en la Administración Pública Federal. Sin embargo, requiere fortalecer aspectos jurídicos y sobre todo prácticos para alcanzar los objetivos para los cuales fueron creados.

El Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses es un órgano colegiado innovador y plural que permite el involucramiento y participación colegiada de servidores públicos de todos los niveles jerárquicos en temas relacionados con la ética e integridad

pública, la prevención de la discriminación, los conflictos de intereses y el hostigamiento y acoso sexual. Asimismo, tiene un impacto positivo en el clima y la cultura organizacional de las instituciones públicas, así como en la mejora del servicio público.

La ASF continuará elaborando y difundiendo metodologías y guías técnicas en estas materias, con objeto de colaborar en la consolidación de una gobernanza pública que promueva los principios de legalidad, transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de la acción pública.

Fuentes de consulta

- “ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno”, en *Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación*, 2016. URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5459569&fecha=03/11/2016
- CAMACHO SOBERANES, Isidro M., “El Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes como Mecanismo de control de la Actuación de los Servidores Públicos (2015-2017)”, en *Tesis* presentada para obtener el Grado de Maestría en Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2018.
- CONSTITUCIÓN *Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2017), en Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- “COMITÉS de Control y Desempeño Institucional” (en línea), en *Secretaría de la Función Pública*. URL: <https://sfpbpm01.funcionpublica.gob.mx/cocoa/>
- “CONVENCIÓN sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, en *ONU*. URL: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.html>
- “EVALUACIÓN Integral de los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés 2016” (2017) (en línea), en *Secretaría de la Función Pública*, URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/219034/Informe_Gral_de_la_Evaluaci_n_Integral_de_CEP-CL_s_2016_FINAL.pdf
- FERNÁNDEZ, Silva, *Apuntes para el diseño y desarrollo de talleres de capacitación con perspectiva de género*, Argentina, 1993.
- FONDO de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (2012), México. URL: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/UNDP-inaction/2012/Spanish/undpAR_2012-06-21_v3_SPANISH-final.pdf
- “MUJERES y hombres en México 2011”, en *Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (México)/ Instituto Nacional de las Mujeres*, México, INEGI, 2012. URL: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101193.pdf
- “GOBERNANZA Pública” en *Auditoría Superior de la Federación*. URL: https://www.asf.gob.mx/Publication/171_Control_interno_riesgos_e_integridad (consulta: 20 de abril, 2018).
- “GUÍA de Apoyo para Informar los Resultados de la Evaluación del Sistema de Control Interno Institucional 2016 (en línea), en *Secretaría de la Función Pública*. URL: <https://>

- sfpbpm01.funcionpublica.gob.mx/cocoa/publicaciones/2016/Gu%C3%ADa%20de%20Apoyo%20Evaluaci%C3%B3n%20del%20SCII%202016_FINAL.pdf
- “INFORME del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer” (2012) (en línea), en Naciones Unidas. URL: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/UNDP-inaction/2012/Spanish/undpAR_2012-06-21_v3_SPANISH-final.pdf
- “INSTITUCIONALIZACIÓN y Transversalización de la Perspectiva de Género en la UNAM. Programa Universitario de Estudios de Género” (en línea). URL: http://www.pueg.unam.mx/images/itpg_unam/Guia_poblacion%20estudiantil%20nivel%20superior_version%20ejecutiva.pdf
- “INSTITUTO Nacional de las Mujeres. Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género. Auditoría de Desempeño: 14-1-00HHG-07-0062 DS-100” (2014) (en línea), en *Instituto Nacional de las Mujeres*. URL: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0062_a.pdf
- “LEY Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación”, en *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, 2018. URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262_210618.pdf
- “LEY General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”, en *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, 2018. URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH_140618.pdf
- “LEY General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”, en *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, 2018. URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_130418.pdf
- PLAN *Nacional de Desarrollo 2013-2018* (en línea). URL: http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf

Notas teóricas en torno a los elementos que impiden la presencia de las mujeres en la toma de decisiones

*Eduardo Torres Alonso**

Resumen

En el presente ensayo se expondrán los elementos que han obstaculizado la presencia de las mujeres en el ámbito político, tomando como referente a la teoría del contrato social y a la par el contrato sexual, el cual es un elemento implícito dentro de la organización del poder. Esta relación de poder entre hombres y mujeres se puede observar tanto en el ámbito público como privado, puesto que cada individuo juega un rol en específico de acuerdo con su género, creando ciertas expectativas que deben de ser cumplidas. Por ello, las mujeres han sido consideradas sensibles, tiernas y abnegadas, y no podrían realizar trabajos que requieran de una fuerza mayor; en cambio, los hombres son vistos como seres superiores, intelectuales y con poder que podrían realizar cualquier trabajo rudo, o bien, ser líderes.

Introducción

La filosofía y la teoría política han aceptado como uno de los elementos explicativos más importantes para el nacimiento, estructuración y dinámica de la sociedad moderna, a la teoría del contrato social o el contractualismo, planteado frente el *ancian régime* entre los siglos XVII y XVIII por Thomas Hobbes, Immanuel Kant, John Locke y, por supuesto, Jean-Jacques Rousseau. El Estado y la sociedad son producto de un pacto, un acuerdo entre agentes morales, y la autoridad política natural es inexistente; por lo mismo, el rasgo fundamental de los gobiernos es la legitimidad, estableciendo, consecuentemente, principios y normas de organización de la convivencia política.

No obstante, a la par de este acuerdo para la organización del poder, existe otro, implícitamente asumido: el contrato sexual. Los autores referidos expresan dos ámbitos para la realización del individuo: el colectivo o público, y el doméstico o privado. En el primero están los hombres, seres superiores, por su fuerza e intelecto; en el segundo habitan las mujeres, sumisas, débiles e incapaces de controlar sus pensamientos. Los hombres son autónomos y responsables de las decisiones públicas como las del hogar; las mujeres son dependientes y aceptan las resoluciones en clave masculina. El contrato social, entonces, es resultado de la voluntad de una parte de la sociedad que imagina y concreta normas e instituciones. Pateman señala:

El contrato original constituye, a la vez, la libertad y la dominación. La libertad de los varones y la sujeción de las mujeres se crea a través del contrato original, y el carácter de la

* Polítologo y administrador público por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor en la misma Facultad y Secretario Técnico del Seminario Universitario de Estudios sobre Sociedad, Instituciones y Recursos de la UNAM.

libertad civil no se puede entender sin la mitad despreciada de la historia, la cual revela cómo el derecho patriarcal de los hombres sobre las mujeres se establece a partir del contrato.¹

Esto no solamente se advierte en las ventajas de participación política de los hombres, sino que cuando las mujeres deciden salir al espacio público para trabajar, reciben menores salarios, se les coloca en puestos *ad hoc* y son objeto de discriminaciones.

En este trabajo se ofrece una aproximación a algunos conceptos fundamentales para entender la exclusión de las mujeres del espacio público, aquel en donde se toman decisiones con efectos colectivos, producto del contrato social/sexual de la sociedad moderna.

1. Estereotipos y roles

Los estereotipos, como “conjunto de creencias existentes sobre las características que se consideran apropiadas [a cada género]”,² pueden ser de dos tipos: positivos y negativos. Entre los positivos se encuentran la dulzura, sensibilidad y abnegación atribuidas exclusivamente a las mujeres; estas ideas pueden generar, a su vez, estereotipos negativos: las mujeres serían, desde este punto de vista, delicadas, pasivas y débiles, con lo que se les niega el derecho a ingresar a trabajos considerados “rudos” o a participar en actividades en las que puedan ser agredidas, acaso, verbalmente, ya que no están en condiciones de defenderse. Esto expresa una forma de discriminación y una manera de justificar la superioridad y autoafirmación de un grupo, en este caso del masculino, frente a las mujeres. De esto resulta que existe una manera de ser hombres y otra de ser mujeres: conductas, aspectos, imagen, modales, estilo, etcétera. Cuando se adoptan estereotipos para interpretar la realidad, a los grupos sociales se les etiqueta, agrupa y asignan características uniformes;³ sus integrantes pierden sus rasgos únicos y se incorporan a una masa homogénea.

Existe, pues, una visión dicotómica y estereotipada en las relaciones humanas, cuyo paradigma de interpretación es “lo masculino”: un “deber ser” para mujeres y para hombres, y cada uno debe atender los roles que le han sido asignados socialmente; es decir, deben cumplir con formas de comportamiento e incluso de realización para cada uno. Los deseos, anhelos y proyectos personales son dictados por la sociedad, que ha aceptado precisamente los estereotipos; en otras palabras, que ha interiorizado un discurso hegemónico de exclusión de las débiles y la normalización de un trato diferenciado.

Con todo, y de forma paradójica, esta visión también afecta al hombre al verse compelido a cumplir con las expectativas sociales que existen sobre su comportamiento y desempeño. No hay lugar para que sea débil, cobarde o dependiente.⁴ Ya Simone de Beauvoir

1 Carol Pateman, *El contrato sexual*, México, Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 1995, pp. 10-11.

2 Yessica Paola Aguilar Montes de Oca *et al.*, “Los roles de género de los hombres y las mujeres en el México contemporáneo”, en *Enseñanza e Investigación en Psicología*, vol. 18, núm. 2, julio-diciembre, 2013, p. 209.

3 Blanca González Gavaldón, “Los estereotipos como factor de socialización en el género”, en *Comunicar*, núm. 12, marzo, 1999, pp. 78 y 81.

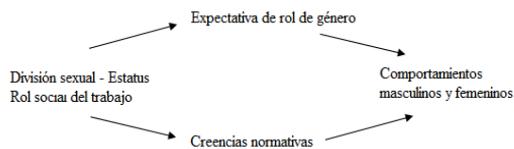
4 Patricia Herrera Santi, “Rol de género y funcionamiento familiar”, en *Revista Cubana de Medicina General Integral*, vol. 16, núm. 6, noviembre-diciembre, 2000, p. 569.

escribió sobre la condición masculina: al infante se le exige más, ya que los hombres son superiores.⁵ La superioridad (masculina) de Perseo, Hércules y David, Aquiles, Lancelot y Napoleón, está en el imaginario colectivo. La masculinidad debe mostrarse en el espacio público. Talcott Parsons refuerza esta idea: el mundo capitalista de la modernidad funciona y perdura por los vínculos económicos, propios de los hombres como proveedores, y afectivos de las mujeres. Los papeles del género, para el sociólogo, se basaban en funciones económicas y sexuales.⁶ Esta visión dicotómica –propia del contrato sexual– simplifica una explicación del mundo, pero no permite su comprensión. Los valores masculino y femenino no son iguales; uno es superior al otro, al grado incluso de invisibilizarlo.

Por sus propias habilidades en el mundo de lo público, preexiste la idea de que las mujeres tendrán mayores fracasos que los hombres. El rol asignado a ellas no es de liderazgo, poder y autoridad, sino uno que hace eco de las labores hogareñas, de cuidado y acompañamiento. La teoría del rol social, formulada por Alice H. Eagly,⁷ partiendo de la división sexual del trabajo –trabajo productivo *vs.* trabajo reproductivo– que, a su vez, se traduce en la división de espacios (privado-mujer *vs.* público-hombre), expone a los roles como creencias, ampliamente difundidas, de las características de mujeres y hombres. Esta autora postula que existe un proceso de reelaboración psíquica del rol con el cual se cree que las diferencias entre los comportamientos entre hombres y mujeres obedecen a leyes biológicas. De la teoría del rol social se derivan dos tipos de expectativas: las de rol de género y las expectativas normativas. Las expectativas de rol de género son creencias compartidas sobre los atributos, funciones y conductas que deben observar hombres y mujeres; mientras que las expectativas normativas se refieren a las creencias sobre los atributos, papeles y conductas a los que hombres y mujeres deben ceñirse de forma tipificada.⁸

Una forma gráfica de advertir lo anterior la presentan Barberá, Ramos López y Candelá Angulló:

Esquema 1. Esquema de la teoría del rol social de género



Fuente: Tomado de Ester Barberá Heredia *et al.*, “Laberinto de cristal en el liderazgo de las mujeres”, *Psicothema*, vol. 23, núm. 2, 2011, p. 174.

5 Cfr. Simone de Beauvoir, *El segundo sexo*, México, DeBolsillo, 2013.

6 Jill K. Conway *et al.*, “El concepto de género”, en Marta Lamas (comp.), *El género. La construcción social de la diferencia sexual*, México, Programa Universitario de Estudios de Género, Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa, 2013, pp. 21-22.

7 Cfr. Alice H. Eagly, *Sex Differences in Social Behavior. A Social-Role Interpretation*, Nueva Jersey, Lawrence Erlbaum Associates, 1987.

8 Ester Barberá Heredia *et al.*, “Laberinto de cristal en el liderazgo de las mujeres”, en *Psicothema*, vol. 23, núm. 2, 2011, p. 174.

2. Congruencia y sexismo

Años más tarde, Eagly y Steven J. Karau elaboraron la teoría de la congruencia de rol de género, que señala el ajuste y la correspondencia entre los roles característicos del liderazgo y el rol masculino; y el desajuste y la incompatibilidad entre liderazgo y rol de género femenino. En esta elaboración teórica se distinguen dos formas de prejuicios hacia las mujeres líderes: prejuicios descriptivos referidos a que por el hecho de ser mujer, el rol de liderazgo se desempeñará mal; y prejuicios prescriptivos vinculados a la evaluación poco favorable de las mujeres líderes al considerar a este rol incompatible con la feminidad. En suma, los prejuicios son factores que alimentan los problemas y obstáculos que sufren las mujeres para ingresar a espacios de toma de decisiones, ubicándolas en posiciones laborales con menor remuneración y se infravalora su desempeño. Hay una evaluación negativa de las mujeres al ser comparadas con sus pares hombres, partiendo de la incongruencia de las características de su género y los roles que desempeñan.

Hay evidencia sobre lo anterior. De acuerdo con un ejercicio de recopilación de información realizado por *Gallup*, existe una preferencia por jefes que sean hombres, al menos en la sociedad estadounidense.⁹

Para Eagly, la división tradicional del trabajo entre hombres y mujeres es causa suficiente para producir estereotipos de género y reforzar la asimetría de poder entre hombres y mujeres. Puesto que los hombres han desempeñado tradicionalmente el trabajo remunerado y las mujeres el doméstico, se atribuye a los hombres los rasgos apropiados para desempeñar con éxito el rol laboral y los puestos de alto estatus, los instrumentales; y a las mujeres, los adecuados para el rol doméstico, los expresivos o comunales.¹⁰

Existe una idea masculina del liderazgo, un *think-manager* — *think-male*, que considera que los hombres son más competentes, capaces y eficaces para ejercer liderazgos en comparación con sus contrapartes femeninas. El liderazgo reúne las características prototípicas masculinas.¹¹ Ese conjunto de elaboraciones intelectivas sobre la superioridad masculina impacta de manera significativa en la trayectoria profesional de las mujeres. En este

9 “The public has preferred male bosses for more than 50 years, although the margin in favor of men over women is lower now than it was a few decades ago. In 1953 –the first time Gallup asked this question– 66% of Americans said they would prefer to work for a man, while only 5% preferred working for a woman. In 1975, almost a quarter of a century later, opinion had not changed much, as Americans still preferred a male to a female boss by a 62% to 7% margin. But by 1982, preference for a male boss had declined while preference for a female boss began a slow climb. Today, although there is still a minority of Americans who say they would prefer to work for a woman, the percentage is more than four times higher than it was in 1953, when just 5% of Americans voiced a preference for a female boss” (Wendy W. Simmons, “When it Comes to Choosing a Boss, Americans Still Prefer Men”, 2001. URL: <http://news.gallup.com/poll/2128/when-comes-choosing-boss-americans-still-prefer-men.aspx>) [consulta: 15 de enero, 2018].

10 Cristina García-Ael *et al.*, “Think-manager-Think-male Vs Teoría del Rol Social: ¿cómo percibimos a hombres y mujeres en el mundo laboral?”, en *Estudios de Psicología*, vol. 33, núm. 3, 2012, p. 348.

11 *Cf.* Virginia E. Schein, “Relationship between Sex Role Stereotypes and Requisite Management Characteristics among Female Managers”, en *Journal of Applied Psychology*, vol. 60, núm. 3, 1975, pp. 340-344.

cuadro aparece el sexismo, como prácticas y actitudes que incentivan el trato diferenciado de las personas en razón de su sexo, y del cual se asumen características y comportamientos esperados de mujeres y hombres; más aún, como una antipatía hacia las mujeres colocándolas en una posición inferior, para retomar algunas ideas de Gordon Allport, uno de los primeros autores en referirse al concepto.¹²

El sexismo incorpora tres componentes: el cognitivo, el afectivo y el conductual. El componente denominado cognitivo se refiere a la confusión de las diferencias sociales e intelectuales con las biológicas (sexos); el segundo, el afectivo, se vincula a una forma de construcción de la identidad, vinculando a las mujeres con la debilidad, y a los hombres con la fuerza; y el conductual, el último componente, lleva a la práctica esa forma de pensar.¹³ Estas ideas se articulan en torno a otras tres: 1. El paternalismo dominador (las mujeres son más débiles e inferiores a los hombres); 2. La diferenciación de género competitiva (las mujeres son diferentes y carecen de las características necesarias para gobernar las instituciones, teniendo en la familia y el hogar su espacio natural); 3. La hostilidad heterosexual (las mujeres, portadoras de un “poder sexual”, son peligrosas y manipulan a los hombres, resultando ser un adversario peligroso).¹⁴

3. Neosexismo y ambivalencia

El sexismo se arraiga en sociedades patriarcales, en donde existe –como ya se dijo antes– antipatía hacia los miembros de un grupo, en este caso hacia las mujeres. Con el avance del tiempo, las sociedades han evolucionado y lo mismo ha ocurrido con el sexismo, ahora denominado neosexismo o sexismo contemporáneo, en donde a pesar de que no hay formas hostiles de trato, sí se persigue el mismo fin que el sexismo tradicional: mantener intocados los roles de género. Autores como Peter Glick y Susan T. Fiske han llamado a esto “sexismo ambivalente” que expresa la coexistencia de dos tipos de sexismo: uno hostil y uno benevolente.

El primero intenta justificar el poder de los hombres mediante la defensa de los roles tradicionales de género, la visión de la mujer como objeto sexual y una caracterización

12 Cfr. Gordon W. Allport, *La naturaleza del prejuicio*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1962. “En el campo social en que nos movemos, son observables unas reglas sexistas de dominación. Por un lado, un conjunto de formas patriarcales de opresión de los hombres sobre las mujeres (significadamente en los ámbitos familiar, laboral y político) que han evolucionado durante milenios; y por otro lado, otro conjunto de prácticas sociales discriminadoras ejercidas por la comunidad heterosexual sobre aquellas personas que no obedecen al patrón sexual dominante (gays, lesbianas, transexuales, bisexuales, travestidos y también los heterosexuales cuya personalidad no responde a las características de género que se espera de ellos)” [Antonio Merino Giménez, “La construcción política y jurídica del género. Reflexiones desde una perspectiva inclusiva”, en *Mientras Tanto*, núm. 102, 2007, pp. 114-115].

13 Cfr. María José Díaz-Aguado y Rosario Martínez Arias, *La construcción de la igualdad y la prevención de la violencia contra la mujer desde la educación secundaria*, Madrid, Instituto de la Mujer, serie Estudios núm. 73, 2001.

14 Francisca Expósito *et al.*, “Sexismo ambivalente: medición y correlatos”, en *Revista de Psicología Social*, vol. 13, núm. 2, 1998, p. 160.

despectiva de la mujer, de forma particular a aquella que subvierte la “normalidad” de los roles. El segundo, por su parte, denota una visión romántica de la mujer (de apariencia no prejuiciosa), otorgándole cualidades afectivas y altruistas, ajenas al hombre, y atribuyéndole una debilidad natural, ubicándola en un espacio rodeado de prejuicios.¹⁵ Ellas deben ser cuidadas, procuradas, protegidas y amadas. Es la recompensa por seguir la “normalidad”. Los hombres pueden, entonces, amar a unas y despreciar a otras, todo depende de la posición que ocupe la mujer en la sociedad y en donde (el espacio público o el espacio privado) encuentre su realización. En la raíz del neosexismo se encuentran la idea de complementariedad entre mujeres y hombres, el paternalismo protector y la intimidación heterosexual.

Cuadro 1. Dimensiones del sexismo ambivalente

Hostil	Benévolo
Se compone de un conjunto de actitudes de prejuicio o conductas discriminatorias basadas en la supuesta inferioridad o diferencia de la mujer como grupo.	Conjunto de actitudes y conductas sexistas hacia las mujeres en cuanto que las percibe de forma estereotipada y limitada a ciertos roles, pero tiene un tono afectivo positivo y tiende a suscitar en el perceptor conductas típicamente categorizadas como prosociales o de búsqueda de intimidad.
Paternalismo dominador, en el cual las mujeres se perciben como seres inmaduros y no autosuficientes, lo que legitima la necesidad de una figura masculina dominante.	Paternalismo protector, que es la creencia en que la debilidad e insuficiencia de las mujeres demanda del hombre un rol de protector y proveedor absoluto, asignándoles a ellas el rol complementario de fragilidad y dependencia. Puede coexistir con su contraparte dominante.
La diferenciación competitiva de género, según la cual sólo los hombres poseen las características necesarias para gobernar las instituciones sociales importantes, siendo la familia y el hogar los ámbitos femeninos.	La diferenciación complementaria de género, que implica la creencia de que las mujeres tienen rasgos positivos que complementan a los masculinos; tales rasgos, supuestamente característicos de las mujeres, les serán exigidos en su conducta, asignándoles roles tradicionalmente femeninos, con estándares de exigencia muy altos (pureza, resignación, entrega, etcétera) que perpetúan la estructura masculina de poder.
La dominación heterosexual, donde el sexo es popularmente visto como un recurso del que las mujeres actúan como guardianas. La creencia de que utilizan su atractivo sexual para dominar a los hombres está asociada con la hostilidad hacia ellas, percibiéndolas como seductoras y manipuladoras.	La intimidación heterosexual, que identifica a las relaciones heterosexuales como las de mayor intimidad y cercanía psicológica en las que el hombre participa. La motivación sexual del hombre puede estar ligada con un genuino deseo de cercanía psicológica; sin embargo, se ha demostrado que para algunos hombres la atracción sexual hacia una mujer es inseparable del deseo de dominarla.

Fuente: Retomado de Santiago Palacios Navarro e Irma Rodríguez Vidal, “Sexismo, hostilidad y benevolencia. Género y creencias asociadas a la violencia de pareja”, 2012.¹⁶

15 Peter Glick y Susan T. Fiske, “The Ambivalent Sexism Inventory. Differentiating Hostile and Benevolent Sexism”, en *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 70, núm. 3, 1996, pp. 491-492.

16 Santiago Palacios Navarro e Irma Rodríguez Vidal, “Sexismo, hostilidad y benevolencia. Género y creencias asociadas a la violencia de pareja”, en ponencia presentada en el *XVII Congreso de Estudios Vascos: Gizarte Aurrerapen Iraunkorrerako Berrikuntza (Innovación para el progreso social sostenible)*, España, 2012, pp. 413-414.

Lo anterior propicia la aparición de normas sociales sobre los comportamientos aceptados para cada grupo, que a su vez se vincula al concepto de ideología de género que permite mantener el *status quo* del grupo dominante.¹⁷

Reflexiones finales

La ausencia de las mujeres en los espacios de toma de decisiones puede ser explicada considerando la fuerza, control de los recursos, la ventaja ideológica y las obligaciones sociales asimétricas.¹⁸ Sobre el primer aspecto, las manifestaciones del uso de la fuerza por parte de los hombres (la agresión, la violación, el acoso y los abusos sexuales y emocionales) minan el poder de las mujeres y su capacidad para decidir sobre su propia vida. Con relación al control de los recursos, se advierte que los hombres, al tener el papel de proveedores, son quienes reciben salarios, limitando la posibilidad de que las mujeres utilicen los recursos para satisfacer sus inquietudes intelectuales, estudiando y profesionalizándose y, a la postre, incorporándose a los circuitos laborales. No obstante, aunque las mujeres trabajen y reciban un pago, éste, de forma muy probable, será inferior al de los hombres no sólo en cantidad, sino también desde el punto de vista simbólico.

La ideología determina las pautas de comportamiento, la manera en que los grupos sociales serán tratados, la forma en que ocurrirá la distribución del poder, y cuál será el *statu quo*. Los estereotipos provienen de construcciones ideológicas discriminatorias que legitiman, precisamente, el trato diferenciado y el sistema patriarcal. En fin, las obligaciones sociales asimétricas se relacionan con la división sexual del trabajo que, como se escribió antes, ha orillado a las mujeres a una reclusión en su hogar: cuidado de los hijos y de los ancianos; organización de la casa; atención de los enfermos, etcétera. Los hombres no participan en estas tareas. El rol primario en el cuidado de la prole es ocupado por las mujeres con la aquiescencia y estímulo de los hombres.

Si bien es cierto que la atención y los cuidados que dan las mujeres a los miembros del hogar les otorga “beneficios” (afecto, intimidad, sentimiento de auto-afirmación y algunos recursos), no son significativos y son raramente canjeables por otras cosas; por ejemplo, la libertad de realizar otro tipo de actividades fuera del hogar. La idea que subyace a esto es que a menores obligaciones sociales, mayor capacidad de obtener poder.

Finalmente, retomando a María Jesús Izquierdo,¹⁹ se puede concluir que las mujeres, a lo largo del tiempo, han sido marginadas, discriminadas, oprimidas y explotadas. Marginadas en tanto han sido recluidas en el espacio del hogar, incluso separadas de otras mujeres; discriminadas, por el trato desigual que han recibido frente a los hombres: posiciones laborales bajas, salarios inferiores y ocupación en tareas típicamente femeninas;

17 Miguel Moya y Soledad de Lemus, “Superando barreras: creencias y aspectos motivacionales relacionados con el ascenso de las mujeres a puestos de poder”, en *Revista de Psicología General y Aplicada*, vol. 57, núm. 2, 2004, pp. 233-236.

18 Cfr. Elena María Morales Marente, *El poder en las relaciones de género*, España, Centro de Estudios Andaluces, Junta de Andalucía, 2008.

19 María Jesús Izquierdo, “Feminismo no es sexismo”, ponencia presentada en las *1 Jornadas de Mujeres Independientes*, celebradas en Barcelona (mimeo).

más aún, la discriminación genera formas de organización social y de jerarquización del poder; oprimidas, ya que han estado bajo la autoridad masculina (el padre, el hermano y el esposo, incluso el hijo), limitándose su derecho a decidir sobre su propio destino y proyecto de vida; y explotadas, porque aquellas mujeres que realizan labores en la casa no tienen derechos, horarios y menos recompensas (más allá de las morales). Las que tienen un trabajo fuera de su hogar, llegan a atender las responsabilidades de la familia, generándose una doble o triple jornada laboral.²⁰ En mi opinión, las mujeres, al no participar en la política y de lo político, merecen su condición ciudadana. Ellas, al ser sujetos políticos, como lo son los hombres, deben superar su poder diádico; es decir, el poder que resulta de la dependencia en las relaciones entre dos personas.

Para lograr esto, es preciso modificar las formas de socialización de y entre las mujeres y hombres; mutar las actitudes protectoras hacia ellas por unas de solidaridad, empatía e impulso de sus propias ambiciones y expectativas de vida; pasar de relaciones desiguales en el hogar a otras equilibradas entre las responsabilidades masculinas y femeninas; deconstruir la idealización de las mujeres como objetos y edificar una idea de personas autónomas; en fin, la construcción de la masculinidad implica una determinada idea de la femineidad. Por tanto, dicha elaboración precisa un reconocimiento mutuo en un plano de igualdad para que mujeres y hombres puedan participar plenamente en la toma de decisiones ya sea en el mundo de lo público o en el mundo de lo privado. Tengamos presente que no existe una barrera objetiva que las excluya de participar de y en la cosa pública.

Fuentes de consulta

- AGUILAR MONTES DE OCA, Yessica Paola, “Los roles de género de los hombres y las mujeres en el México contemporáneo”, en *Enseñanza e Investigación en Psicología*, vol. 18, núm. 2, julio-diciembre, 2013.
- ALLPORT, Gordon W., *La naturaleza del prejuicio*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1962.
- BARBERÁ HEREDIA, Ester, “Laberinto de cristal en el liderazgo de las mujeres”, en *Psicothema*, vol. 23, núm. 2, 2011.
- BEAUVIEUR, Simone de, *El segundo sexo*, México, DeBolsillo, 2013.
- CONWAY, Jill K., “El concepto de género”, en Marta LAMAS (comp.), *El género. La construcción social de la diferencia sexual*, México, Programa Universitario de Estudios de Género/Universidad Nacional Autónoma de México/Miguel Ángel Porrúa, 2013.
- DÍAZ-AGUADO, María José y Rosario MARTÍNEZ ARIAS, *La construcción de la igualdad y la prevención de la violencia contra la mujer desde la educación secundaria*, Madrid, Instituto de la Mujer, serie Estudios núm. 73, 2001.
- EAGLY, Alice H., *Sex Differences in Social Behavior. A Social-Role Interpretation*, Nueva Jersey, Lawrence Erlbaum Associates, 1987.
- EXPÓSITO, Francisca, “Sexismo ambivalente: medición y correlatos”, en *Revista de Psicología Social*, vol. 13, núm. 2, 1998.

20 Anne Phillips, *Engendering Democracy*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1991, p. 96.

- GARCÍA-AEL, Cristina, “Think-manager-Think-male vs Teoría del Rol Social: ¿cómo percibimos a hombres y mujeres en el mundo laboral?”, en *Estudios de Psicología*, vol. 33, núm. 3, 2012.
- GIMÉNEZ MERINO, Antonio, “La construcción política y jurídica del género. Reflexiones desde una perspectiva inclusiva”, en *Mientras Tanto*, núm. 102, 2007.
- GLICK, Peter y Susan T. FISKE, “The Ambivalent Sexism Inventory: Differentiating Hostile and Benevolent Sexism”, en *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 70, núm. 3, 1996.
- GONZÁLEZ GAVALDÓN, Blanca, “Los estereotipos como factor de socialización en el género”, en *Comunicar*, núm. 12, marzo, 1999.
- HERRERA SANTI, Patricia, “Rol de género y funcionamiento familiar”, en *Revista Cubana de Medicina General Integral*, vol. 16, núm. 6, noviembre-diciembre, 2000.
- IZQUIERDO, María Jesús, “Feminismo no es sexismo”, ponencia presentada en las *I Jornadas de Mujeres Independientes*, celebradas en Barcelona (mimeo).
- MORALES MARENTE, Elena María, *El poder en las relaciones de género*, España, Centro de Estudios Andaluces, Junta de Andalucía, 2008.
- MOYA, Miguel y Soledad DE LEMUS, “Superando barreras: creencias y aspectos motivacionales relacionados con el ascenso de las mujeres a puestos de poder”, en *Revista de Psicología General y Aplicada*, vol. 57, núm. 2, 2004.
- PALACIOS NAVARRO, Santiago e Irma RODRÍGUEZ VIDAL, “Sexismo, hostilidad y benevolencia. Género y creencias asociadas a la violencia de pareja”, ponencia presentada en el *XVII Congreso de Estudios Vascos: Gizarte Aurrerapen Iraunkorrerako Berrikuntza (Innovación para el progreso social sostenible)*, España, 2012.
- PATEMAN, Carol, *El contrato sexual*, México, Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana, 1995.
- PHILLIPS, Anne, *Engendering Democracy*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1991.
- SCHEIN, Virginia E., “Relationship between Sex Role Stereotypes and Requisite Management Characteristics among Female Managers”, en *Journal of Applied Psychology*, vol. 60, núm. 3, 1975.
- SIMMONS, Wendy W., “When it Comes to Choosing a Boss, Americans Still Prefer Men”, 2001. URL: <http://news.gallup.com/poll/2128/when-comes-choosing-boss-americans-still-prefer-men.aspx> [consulta: 15 de enero, 2018].

**Mujeres y administración pública en los órdenes de gobierno en México.
Capacidad de decisión y poder en el espacio público**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

se terminó de imprimir en *offset*, en papel *Bond* ahuesado de 75 gms,
y papel couché de 300 gms. para la portada,
en los talleres de Mujica Impresor, S.A. de C.V.
ubicados en Calle Camelia 4, Colonia El Manto, C.P. 09830, CDMX
el 15 de mayo de 2020.

Diseño y formación:
Fernando Bouzas Suarez

Corrección del original y cuidado editorial:
Enrique Vera Morales
Departamento de Publicaciones, FCPyS, UNAM

En la formación se utilizó la fuente *Junicode* en 10.5 puntos para
el cuerpo del texto y *Lato* en 14 y 11 puntos para los titulares.

Su edición consta de 300 ejemplares

Mujeres y administración pública en los órdenes de gobierno en México. Capacidad de decisión y poder en el espacio público, constituye una obra integradora de los saberes desde las diversas disciplinas que caracterizan a las autoras y autores que participan de la misma con sus reflexiones encaminadas a visibilizar a las mujeres y evidenciar su indispensable quehacer en el ámbito de lo público, en lo que propiamente le concierne al Estado y a sus instancias de gobierno en sus diversos niveles y organismos. En este tenor, es necesario poner una mirada retrospectiva con relación al lugar que se les ha asignado desde un sistema patriarcal, por antonomasia, excluyente con las mujeres, y cómo a lo largo de la historia por sí mismas o impulsadas por otras mujeres y, en algunos casos, por hombres que han sido empáticos con su causa, han logrado ser tomadas en cuenta, sin menoscabo de las luchas que estas mujeres han tenido que librar para ocupar lugares de poder y de toma de decisión trascendentes para sus vidas o para la vida de la nación.

Es así que los capítulos que conforman esta obra colectiva ponen de relieve las problemáticas que han enfrentado las mujeres para ingresar, permanecer y ascender en el entorno social, en la administración pública federal y local, así como en los poderes legislativos locales; además de las vicisitudes que han tenido que encarar para expresarse con libertad y hacerse presentes como actoras de un destino propio. Las adversidades no significan para las mujeres ceder el espacio y mucho menos frenar su lucha a lo largo de un camino que debe construirse en sociedad, con el propósito de lograr revertir las condiciones desfavorables que profundizan las desigualdades entre mujeres y hombres, y con ello hacer del espacio público un terreno menos árido para ambos.

ISBN UNAM: 978-607-30-3166-0



9 786078 733057 >

