

# Políticas públicas de género y diversidad

Nuevos y viejos desafíos para su incorporación  
en la agenda pública

Pilar Berrios Navarro  
Alberto Guerrero Torrentera  
coordinadores



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades



## Pilar Berrios Navarro

Doctora en sociología política con especialidad en derechos humanos por la Universidad de Castilla-La Mancha. Maestra en políticas públicas y socióloga por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Profesora investigadora de tiempo completo del Departamento de Relaciones Sociales de la UAM, Unidad Xochimilco.

Ha coordinado y publicado diversos libros, entre ellos: *Políticas públicas y derechos humanos* (2017); *Territorio y Política Social Subnacional en México* (2015); *Los espejos de la política social en el Distrito Federal* (2010); *Nuevos enfoques, nuevos actores del desarrollo social* (2007); *Participación efectiva de las mujeres rurales en el ámbito local* (2007); *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México* (2006); *Participación ciudadana en el desarrollo y la política social de México* (2006); *Lo cívico en lo público. Estrategias y herramientas de incidencia ciudadana en políticas públicas* (2003); y *Poder, ideología y respuesta social en México (1982-1996)* (1997). Ha colaborado en *El Cotidiano* y en revista *Sociológica* de la UAM. Ha dictado varias conferencias con temas relacionados a la administración y las políticas públicas en diversos eventos en otras universidades del país.

## Alberto Guerrero Torrentera

Ciudad de México, 1975. Estudió las licenciaturas de filosofía en la UNAM y etnología en la ENAH, la maestría en psicoterapia psicoanalítica en Centro Eleia, la maestría y el doctorado en Antropología Social en el CIESAS. Egresado de la Escuela de Escritores de la SOGEM, ha coordinado talleres de creación literaria desde 2004. Se dedica a la literatura, la clínica psicoanalítica, la investigación y la docencia. Cuenta con libros y artículos que entrecruzan filosofía, antropología, psicoanálisis y teoría de género. Entre las publicaciones literarias destacan: *Pájaros de cobre* (2006), *Escupideras* (2015) y *Otros desechos* (2015), además de coordinar las publicaciones fruto del taller de creación literaria, *Alquimias* (2009) y *Umbrales* (2018).

## NOVEDADES EDITORIALES

*El capital rumbo al mar.*  
*Una nueva era minera: minería marina*  
Violeta Núñez Rodríguez

*Gramsci en México*  
Diana Fuentes y Massimo Modonesi (coords.)

*Contexto institucional para la innovación y la sustentabilidad*  
Daniel Villavicencio y Graciela Carrillo (coords.)

*La medida de una nación.*  
*Los primeros años de la evaluación en México.*  
*Historia de poder, resistencia y alternativas. 1982-2012*  
Hugo Aboites

*Feminismo, cultura y política. El contexto como acertijo*  
Mónica I. Cejas (coord.)

*Paisajes multiversos.*  
*Reflexiones en torno a la construcción del espacio social*  
Araceli Mondragón y Gabriela Contreras (coords.)

*Tejido rural urbano. Actores sociales emergentes y nuevas formas de resistencia*  
Beatriz Canabal, Cecilia Muñoz, Dalía Cortés, Martha Olivares y Cristóbal Santos (coords.)

*Coyuntura. Cuestiones teóricas y políticas*  
Jaime Osorio

## PUBLICACIONES PERIÓDICAS

*Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*  
Núm. 96  
Tomo I: *Hacia una nueva normalidad.*  
*El impacto covid-19 en la sociedad*

Tomo II:  
*El impacto de la covid-19 en la educación superior, la salud y las emociones*

## DCSH PUBLICACIONES

[www.facebook.com/DcshPublicaciones](http://www.facebook.com/DcshPublicaciones)

## ENLACES

[casadelibrosabiertos.uam.mx](http://casadelibrosabiertos.uam.mx)  
[dcsh.xoc.uam.mx](http://dcsh.xoc.uam.mx)  
[libreria.xoc.uam.mx](http://libreria.xoc.uam.mx)  
[editorialitaca.com](http://editorialitaca.com)





UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
Rector general, José Antonio de los Reyes Heredia  
Secretaria general, Norma Rondero López

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO  
Rector de Unidad, Fernando de León González  
Secretario de Unidad, Mario Alejandro Carrillo Luvianos

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
Directora, Dolly Espínola Frausto  
Secretaria académica, Silvia Pomar Fernández  
Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL  
Jerónimo Luis Repoll (presidente)  
Aleida Azamar Alonso / Gabriela Dutrénit Bielous  
/ Álvaro Fernando López Lara

Asesor del Consejo Editorial: Miguel Ángel Hinojosa Carranza

COMITÉ EDITORIAL DEPARTAMENTAL  
René David Benítez Rivera (presidente)  
María del Pilar Berrios Navarro / Germán A. de la Reza Guardia  
Joel Flores Rentería / Abigail Rodríguez Nava / Araceli Soni Soto  
Araceli Margarita Reyna Ruiz / Gonzalo Varela Petito

Asistencia editorial: Varinia Cortés Rodríguez

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÉNERO Y DIVERSIDAD

Esta publicación es de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco y Editorial Itaca, fue dictaminada por pares académicos expertos en el tema. Agradecemos a la Rectoría de la Unidad el apoyo brindado para la presente publicación.

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana  
Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco  
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud,  
Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04960,  
Sección de Publicaciones de la División  
de Ciencias Sociales y Humanidades  
Edificio A, 3er piso. Teléfono 55 54 83 70 60  
pubcsh@gmail.com / pubcsh@correo.xoc.uam.mx  
<http://dcsh.xoc.uam.mx/repdig>  
<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/index.php/libroelectronico>  
ISBN UAM: 978-607-28-2351-8

Diseño de portada: Iraís Hernández Güereca

D.R. © David Moreno Soto  
Editorial Itaca  
Piraña 16, Colonia del Mar,  
C.P. 13270, Ciudad de México.  
Tel. 55 58 40 54 52  
[editorialitaca.com.mx](http://editorialitaca.com.mx)  
ISBN Itaca: 978-607-8651-85-6

Primera edición: 2021

Impreso y hecho en México / *Printed and made in Mexico*

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÉNERO Y DIVERSIDAD

NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA SU INCORPORACIÓN  
EN LA AGENDA PÚBLICA

Pilar Berrios Navarro  
Alberto Guerrero Torrentera  
(coordinadores)



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

**UNIDAD XOCHIMILCO** División de Ciencias Sociales y Humanidades



**ITACA**



## ÍNDICE

### PRESENTACIÓN

*María del Pilar Berrios Navarro* 9

### PARTE I

#### DERECHOS HUMANOS Y GÉNERO, 13

- El papel de la Corte Interamericana de Derechos Humanos  
en el marco de la transferencia de políticas.  
Un análisis del caso González y otras *vs.* México  
*Nayibe Castro Novoa*  
*Ludwig Guendel González* 15
- Análisis de la perspectiva de género  
en el Programa Prospera: ampliando  
las brechas de desigualdad de las mujeres pobres  
*Laura Zapata Carmona*  
*Carlos Ricardo Aguilar Astorga* 49
- Derecho a la ciudad y género en el marco  
de la nueva Constitución de la Ciudad de México  
*María del Pilar Berrios Navarro*  
*Rosalío Wences* 81
- La muerte materna como expresión  
de inequidades de género en salud  
de mujeres rurales en México, caso Chiapas  
*Dalila Mendoza Aguilar*  
*Oliva López Arellano* 105

La paridad de género y el desempeño legislativo en México (2015-2018) <i>Carola Conde Bonfil</i> <i>Ernesto Valdez Dorantes</i>	129
ANEXOS	151

## PARTE II

### DIVERSIDAD PARA Y EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, 155

De la disforia a la euforia de género. Políticas públicas y cambio cultural <i>Carlos Alberto Guerrero Torrentera</i>	157
La formulación y diseño de las estrategias pro derechos humanos. Los casos de los derechos de las mujeres y de las poblaciones Lésbico, Gay, Bisexual, Travesti, Transgénero, Transexual e Intersexual del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México <i>Carlos Ricardo Aguilar Astorga</i> <i>Laura Zapata Carmona</i>	175
Intersectorialidad y diversidad sexual en Uruguay: del movimiento social al diseño de políticas públicas <i>Rosalío Wences Acevedo</i> <i>María del Pilar Berrios Navarro</i>	203

## PRESENTACIÓN

María del Pilar Berrios Navarro

Como parte del ejercicio reflexivo y analítico de los trabajos que enriquecen el libro *Políticas públicas de género y diversidad: nuevos y viejos desafíos para su incorporación en la agenda pública* se busca abordar dos principales temas sujetos a debate, por un lado, el género y la diversidad sexual, y, por otro, las agendas históricamente construidas de políticas públicas para garantizar los derechos de estas poblaciones. Temáticas incorporadas de forma desigual, e incluso contradictorias en los diversos programas y políticas de gobierno.

El objetivo final es analizar las estrategias y los instrumentos para la incorporación de la perspectiva de género y la diversidad sexual en el desafío de enfrentar las múltiples desigualdades en México en tres rubros específicos: salud, trabajo e inequidad, preocupaciones por demás mencionadas en organismos internacionales y planes de acción globales de los que México es parte, tal como los compromisos establecidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Las preocupaciones de la Organización de las Naciones Unidas en la Agenda 2030 y el Estado mexicano han centrado su atención en la salud, el trabajo decente y el crecimiento económico, así como de la inequidad. En la salud, velar por los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres o atender el virus de inmunodeficiencia adquirida-sida. En relación al trabajo, la distribución sexo-genérica del mercado laboral y la desigualdad de ingresos y la discriminación estructural para la diversidad sexual. En cuanto a la inequidad, México es uno de los dos países más desiguales de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2015).

Si bien este trabajo no responde a todos estos compromisos sí contribuye a tener un primer acercamiento del grado de avances que México y otras experiencias latinoamericanas manifiestan al respecto. En la primera parte del libro que lleva por nombre Derechos Humanos y Género, se encuentran cinco trabajos. En el primero, Nayibe Cas-

tro y Ludwig Guendel analizan la sentencia del caso González y otros (Campo Algodonero) *vs.* México, así como el proceso de transferencia de políticas –entendidas como un proceso con componentes políticos y técnicos, que sirven para generar posibles tomas de decisiones con base en experiencias de instituciones locales, nacionales o internacionales como fuentes de conocimiento y orientación– generadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH). Se trata de la primera sentencia con perspectiva de género emitida por la Corte IDH en noviembre de 2009 a causa de la falta de diligencia del Estado mexicano en las investigaciones relacionadas con la desaparición y muerte de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos. Suceso que convierte a la Corte en un actor relevante para exigir el respeto y la garantía de los derechos humanos.

Al respecto, Laura Zapata y Carlos Aguilar señalan las brechas de desigualdad de las mujeres pobres dentro del Programa Prospera, que consiste en transferencias monetarias con la finalidad de generar un nivel de supervivencia; desgraciadamente dichas transferencias están condicionadas a ser utilizadas únicamente en los hijos de las beneficiarias, reforzando roles de género basados en la reproducción sexual del trabajo, en este capítulo se dará un recorrido con los motivos y contexto de su creación, los cambios que generó y las dificultades que las mujeres siguen teniendo para una vida digna.

Asimismo, Pilar Berrios y Rosalío Wences abordan las nuevas circunstancias y necesidades en la sociedad que han obligado a desarrollar nuevos derechos y ampliar los existentes, los cuales pueden llegar a modificar y/o crear un novedoso sistema legal. La Ciudad de México, específicamente, debe construir un marco de regulación de la metrópolis; la presencia y cambios culturales que han protagonizado las mujeres y el feminismo obligan a observar el derecho a la ciudad con una perspectiva de la participación de este sector de la población y su inclusión en el mismo para lograr un escenario de buen vivir.

Dalila Mendoza y Oliva López, centran su análisis en la salud materna la cual, subrayan, debe ser vista más allá del ámbito reproductivo ya que es un elemento importante en las mujeres que deciden y quieren ser madres. El hecho de que sea un proceso biológico natural conlleva a que muchas de ellas no gocen de una maternidad saludable y, en el peor de los casos, sufrir la pérdida de la madre, los hijos o ambos. En dicho extremo, Chiapas tiene el índice más alto de mortalidad materna, y lo grave de la situación es que son casos en que la muerte puede ser

evadida, convirtiéndose así en un problema de inequidad de género que desafortunadamente las políticas y programas enfocadas en la resolución de este problema no abordan desde esta perspectiva.

Por su parte Carola Conde y Ernesto Valdez apuntan su trabajo sobre la paridad de género. La constante lucha y participación que han protagonizado las mujeres y el feminismo ha logrado incrementar su oportunidad de participación en el ámbito político; aunque en un principio se inclinaron en temas de discriminación, desigualdad y violencia hacia ellas, no dejaron de lado las medidas de acción para aumentar su participación política. En México, la legislación sobre las cuotas de género como garantía constitucional fue un proceso gradual que tomó como base la igualdad de oportunidades, y actualmente conviene centrarse en cuestionar el panorama en el Congreso por parte de ambos géneros en cuestiones no sólo de puestos, sino de liderazgo y desempeño legislativo.

En la segunda parte, *Diversidad para y en las políticas públicas*, se ubican los trabajos sobre diversidad sexual y género en dos casos latinoamericanos: el uruguayo y el mexicano. Alberto Torrentera reflexiona acerca del surgimiento de las políticas públicas con perspectiva de género y la diversidad sexual como cambio sociocultural y su transformación en las relaciones de poder en la Ciudad de México. Aborda el proceso que lleva de una disforia a una euforia del género y los esfuerzos por articular en las políticas de los gobiernos y el tutelaje psiquiátrico una concepción productiva de la identidad trans. Sin olvidar el papel que desempeña la sociedad civil frente a los cambios sociales, políticos y jurídicos en aras de respetar y reconocer la pluralidad en un espacio compartido.

Carlos Aguilar y Laura Zapata retoman los casos de los derechos de las mujeres y de las poblaciones (lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual) del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Tal y como se puede observar, la política se ha sectorizado ocasionando un manejo temático, este apartado tiene el objetivo de crear una reflexión en cuanto a la secuencia programática del diseño de dos capítulos que abordan tanto el derecho de las mujeres, como el de las poblaciones LGBTTTI; para ello se da un recorrido sobre los antecedentes del Programa, un análisis de los capítulos antes mencionados y una pequeña reflexión de la reforma política de la Ciudad de México dado que fue un aspecto vital para la implementación de dicho Programa.

Por último, Rosalío Wences y Pilar Berrios presentan el avance que tuvo la República Oriental del Uruguay respecto al desarrollo y garantía de los derechos particularmente en la diversidad sexual y de género. Gracias al movimiento y participación social de los uruguayos, pese a ejecutar estrategias informales, se logró transformar y colocar las demandas sociales en la agenda gubernamental y su posterior proceso en el diseño de políticas públicas a través de una gestión intersectorial, participando la administración pública, organizaciones de la sociedad civil, la academia y el ámbito empresarial. Hecho que posiciona a Uruguay como una de las democracias abiertas a los problemas contemporáneos, capaz de dialogar y combatir las desigualdades lejos de las consideraciones tradicionales en las políticas sociales.

Los escritos aquí presentados pretenden ayudar a la reflexión y abordaje en trabajos futuros en aras de ampliar las visiones en torno al género y la diversidad sexual, así como la importancia de la participación ciudadana, programas sociales y procesos constituyentes acorde a las nuevas ópticas nacionales y globales.

PARTE I

DERECHOS HUMANOS Y GÉNERO



# EL PAPEL DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN EL MARCO DE LA TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS

UN ANÁLISIS DEL CASO GONZÁLEZ Y OTRAS VS. MÉXICO

Nayibe Castro Novoa\*

Ludwig Guendel González\*\*

## *Introducción*

Los procesos de globalización no sólo han permitido una mayor interacción en el ámbito económico, sino que han puesto en la agenda internacional diferentes temas políticos y culturales vitales que han reconfigurado la sociedad contemporánea. Uno de éstos es la especificación de los derechos humanos, cuya relevancia, promoción, protección, respeto y garantía se han generado en el marco de instancias supranacionales y de diferentes acuerdos entre Estados, los cuales comprometen los límites de su soberanía. Tal dinámica incluye la interacción de diferentes actores del ámbito local, estatal, nacional e internacional, que han obligado a la idea de una gobernanza global.

La gobernanza global es una nueva estructura de las relaciones de poder en el mundo para gestionar los asuntos públicos de tal manera que pueda reflejarse el protagonismo de nuevos actores sociales en todos los niveles, y en donde la política mundial se entiende como un sistema multinivel interconectado; por consiguiente, es necesaria la consolidación de normas, procedimientos e instituciones que permitan una mejor coordinación interinstitucional a través de la integración en red de los diversos estamentos de la sociedad.

\* Maestra en políticas públicas de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

\*\* Doctor en sociología, Universidad Libre de Berlín, actualmente investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Costa Rica.

Resolver los problemas globales ha implicado la generación de alternativas, que han llevado a que los países busquen soluciones innovadoras para responder a sus problemas sociales, tal como la transferencia de políticas, que comprende los procesos a través de los cuales políticas, prácticas o valores pasan del exportador a las jurisdicciones importadoras.

El presente artículo tiene como propósito analizar el caso específico de la Sentencia *González y otras vs. México* de 2009, en el marco de la transferencia de políticas generada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH) y el papel de actores jurisdiccionales internacionales. En la primera parte, se abordan los elementos teóricos que acompañan la definición y consolidación del marco de la transferencia de políticas; en la segunda, se lleva a cabo el análisis de caso para identificar las variables que permiten explicar el proceso de transferencia de políticas desde la Corte IDH y, finalmente, se presentan las conclusiones.

### *La transferencia de políticas*

Los estudios sobre la transferencia de políticas surgen de la literatura de la política comparada. Antes de 1940 los estudios se enfocaron en las instituciones formales del gobierno central y su descripción. Se puso énfasis en examinar cómo interactuaban la sociedad civil y el Estado, más tarde, en los años sesenta, se enfatizó en el análisis comparativo de las políticas.

Es así como emergieron varios estudios con el objetivo de identificar el proceso denominado difusión de políticas, particularmente en Estados Unidos, para explicar la adopción y difusión de políticas a través del sistema federal. La difusión se ha definido como cualquier patrón de adopciones sucesivas de una innovación política, describe una tendencia de incorporación secuencial de una práctica, política o programa, también busca identificar los patrones de difusión de las políticas y las características geográficas y estructurales de los países que podrían explicarlas. Si bien la difusión puede influir en la toma de decisiones a nivel nacional, las innovaciones de política en otros lugares no son condición suficiente para que otra jurisdicción adopte la misma política (Stone, 2001). De ahí que, a finales de los años ochenta, se concluyera que una debilidad de estos estudios consistía en hacer

referencia sólo al proceso de transmisión sin identificar el contenido de las nuevas políticas.

Surgió entonces un nuevo enfoque denominado obtención de lecciones (*lesson-drawing*), acuñado por Richard Rose, quien señala que la enseñanza puede entenderse como una conclusión orientada a la acción de acuerdo con programas que se están aplicando en otra parte (ciudad, Estado, nación o el propio pasado de una organización). Una lección es entonces aprendizaje deducido del análisis de esas acciones institucionales (Rose, 1991: 7). En consecuencia, se centra en el acto voluntario de transferencia por parte de actores racionales que trabajan en contextos políticos específicos.

El término convergencia de políticas da la impresión de que la transferencia surge como consecuencia de fuerzas estructurales, cuando en realidad se trata de una idea macroeconómica más general para describir patrones de funcionamiento en la organización económica, social y política de países, eventualmente impulsados por la industrialización, la globalización o la regionalización (Stone, 2001: 6).

David Dolowitz y David Marsh (1996) definieron el concepto de la transferencia de políticas como un “proceso en el que los conocimientos acerca de una política, disposiciones administrativas, instituciones, etcétera, en un momento o lugar, se usan en el desarrollo de una política, disposiciones administrativas, instituciones, etcétera, en otro momento o lugar”. Otros autores, como Sobaci y Dussauge, arguyen que la transferencia puede adoptarse, respectivamente, “como un marco general que incluya la difusión, la convergencia y el aprendizaje de políticas”, o bien como un proceso intencional de reconocimiento de ideas/lecciones útiles “acerca del funcionamiento de las políticas e instituciones existentes en otros países” para el rediseño e implementación de las propias (cit. en Fuentes, 2014: 27).

La literatura sobre la transferencia de políticas busca, en definitiva, entender el proceso mediante el cual las políticas y prácticas pasan de las fuentes de exportación normativa a las jurisdicciones importadoras, especialmente el papel de los agentes de transferencia de políticas y los procesos de toma de decisiones en las jurisdicciones importadoras (Stone, 2001: 8). La transferencia de políticas se produce, también, dentro de las redes de actores horizontales y verticales que se extienden a través de diferentes escalas de gobernabilidad, dentro y fuera de las fronteras, incluyendo las instituciones subnacionales (regionales y locales). Estas últimas fueron identificadas como importantes agentes de

transferencia, que se benefician sobre todo de procesos vinculados con la globalización y la descentralización (Benson y Jordan, 2011: 4).

Por su parte, Diane Stone (2001) vincula la transferencia de políticas con las redes de políticas, enfocando su análisis a las entidades no estatales y, en particular, a los actores involucrados en la exportación de ideas. Otros autores, como David Benson y Andrew Jordan (2011), destacan, más bien, el papel de los actores e instituciones que participan en el ciclo de las políticas, pues cada uno tendrá diferentes conocimientos, intereses y motivaciones en la transferencia. Ello requiere reconstruir diversas estrategias para la transferencia y el uso de información acerca de cómo está operando en el otro sistema político o administrativo.

La transferencia de políticas, por lo tanto, es un proceso que tiene componentes políticos y técnicos. Se puede considerar como una forma de toma de decisiones mediante el uso de las experiencias de otras instituciones locales, nacionales o internacionales como fuentes de conocimiento y orientación. El crecimiento de los estudios sobre esta temática puede aplicarse a fenómenos como la globalización, la gobernanza global e incluso la innovación política.

## El marco de análisis de la transferencia de políticas

Dolowitz y Marsh (1996, 2000) crearon un marco de análisis del proceso de transferencia de políticas en el ciclo de las políticas, no como una teoría sino como una heurística, cuyo objetivo es profundizar los estudios en dicha materia. De este marco se derivan las siguientes preguntas: ¿qué es transferido?, ¿quién transfiere las políticas?, ¿por qué participar en la transferencia de políticas?, ¿hay diferentes grados de transferencia?, ¿de dónde se han sacado las lecciones? y ¿qué factores impiden la transferencia de políticas? A continuación, abordaremos cada una de estas preguntas (véase anexo 1).

### *Objetos, actores y tipos de transferencia de políticas*

#### **Definición**

Tal como se describe en la definición de transferencia de políticas, los elementos a transferir pueden ser varios, a saber, objetivos, conteni-

dos e instrumentos de política; programas de políticas; instituciones; ideologías; ideas y actitudes; y lecciones negativas. Se puede establecer una distinción entre transferencia de componentes no físicos como las ideas, los conceptos o actitudes, y la transferencia de componentes físicos como los programas o la implementación (Evans y Davies, 1999: 238). Se ha identificado que, de acuerdo a lo que se busque transferir, habrá mayor acción entre un actor u otro, para ello consideremos quiénes son esos actores fundamentales en la transferencia de políticas.

### **Actores de la transferencia**

De acuerdo al marco de Dolowitz y Marsh (2000), existen nueve actores involucrados en la transferencia de políticas, dentro de los que encontramos: funcionarios/as elegidos/as; partidos políticos; burócratas o funcionarios públicos; grupos de presión; emprendedores/as de políticas y expertos/as; instituciones transnacionales; tanques de pensamiento (*think tank*), gobiernos supranacionales e instituciones no gubernamentales; y consultores/as. Estos actores son los que interactúan en los procesos de las políticas públicas y, por ende, pueden tender a buscar solución a los problemas públicos que enfrenten a través de la transferencia de políticas, considerando un amplio margen de acción e interacción de actores en el nivel local, nacional e internacional.

### **En el nivel nacional**

Los actores intentan innovar a partir de su propio contexto, es decir, examinando los éxitos y fracasos de las políticas anteriores; asimismo, las personas responsables de la política observan los sistemas políticos extranjeros para realizar transferencias, particularmente aquéllos que son innovadores en algún tema en particular y que son afines a sus ideologías o intereses. De manera particular, los gobiernos nacionales acostumbran transferir ampliamente ideas y normas de políticas a través de comunidades epistémicas, organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos de reflexión, coaliciones de defensa y organismos intergubernamentales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Stone, 2001: 6). Inclusive los grupos de presión son vehículos de esta transferencia política, en la medida en que uno de sus objetivos importantes es el impacto político de sus organismos frente

a funcionarios/as electos/as y los funcionarios públicos, quienes deben recurrir a ellos para obtener información necesaria que les permita formar una coalición mayoritaria. Tales grupos generalmente operan en la capital del Estado, aunque tienen organismos a nivel nacional con programas definidos centralmente y con gran capacidad para una acción de coordinación interestatal (Rose, 1993: 56).

Rose destaca que los emprendedores de políticas no sólo son importantes para la obtención de enseñanzas debido a su defensa de las lecciones, sino también porque su preocupación por un tema especial los lleva a crear una red nacional o internacional de contactos que son una fuente de ideas para nuevos programas (Dolowitz y Marsh, 1996: 345). Estas redes de interacción son conocidas como comunidades epistémicas, entendidas como una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un campo particular, debido a su conocimiento especializado.

#### **A nivel internacional**

Un agente crucial para la transferencia de políticas son las organizaciones internacionales. Algunas hacen “lobby” ofreciendo cooperación en función del cumplimiento de obligaciones internacionales suscritas por los Estados, a través de la promoción de enfoques, metodologías o tecnologías, mientras que otras lo hacen de manera coercitiva en virtud de la exigencia para la otorgación de préstamos u otro tipo de mecanismos financieros. Estas organizaciones influyen directamente en los formuladores de políticas nacionales e indirectamente, a través de la información y las políticas difundidas en sus conferencias e informes (Dolowitz y Marsh, 2000: 7).

El asesoramiento de consultores, ya sean individuos o empresas, juegan un papel destacado en este proceso de transferencia de políticas, ya que actúan como personas expertas en el desarrollo de nuevos programas, políticas y estructuras institucionales, tanto a nivel nacional como internacional.

Para Dolowitz y Marsh,

El papel de los consultores internacionales hace menos clara la distinción entre la transferencia voluntaria y la transferencia coercitiva. Por ejemplo, si bien los consultores pueden “forzar” un modelo uniforme de reforma del mercado sobre los países en desarrollo, si son contratados por un gobierno,

ya sea como agente de una agencia de ayuda internacional o “independientemente”, tal situación claramente tiene elementos tanto voluntarios como coercitivos (2000: 7).

### Tipo de transferencia política

La transferencia de políticas puede ser voluntaria, coercitiva o mixta. La transferencia voluntaria, de acuerdo con Dolowitz y Marsh (1996), se da principalmente a partir de la insatisfacción con el *statu quo*, así, por ejemplo, si un gobierno busca a toda prisa una solución a un problema urgente, es más probable que haya transferencia, porque la necesidad de una solución es imperativa, pero es menos probable que la transferencia tenga éxito porque un tiempo limitado conducirá inevitablemente a una búsqueda limitada de modelos y, por tanto, probablemente a una transferencia defectuosa (Dolowitz y Marsh, 2000: 8).

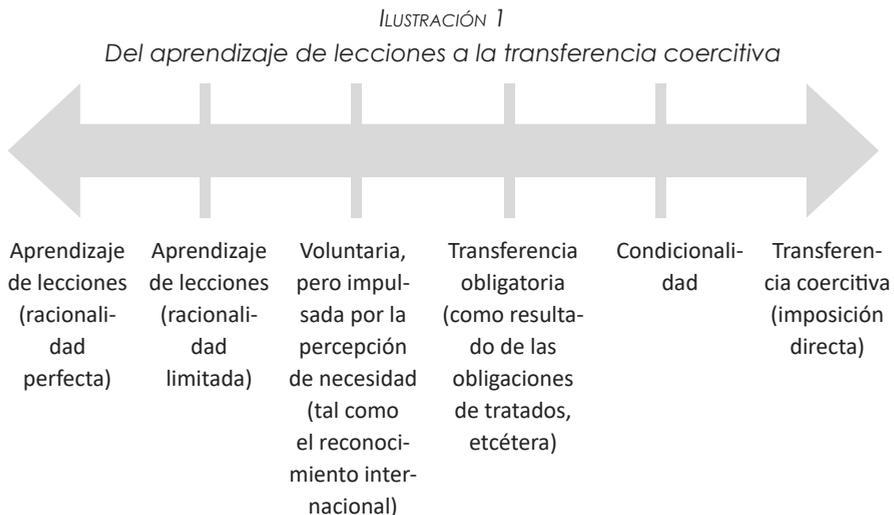
Un escenario propicio en el proceso de transferencia voluntaria son los procesos electorales pues los partidos políticos tienden a obtener enseñanzas o lecciones a través de la transferencia de políticas para establecer una marca propia e innovadora. Evans y Davies (1999) destacan que el proceso de transferencia voluntaria puede presentar diferentes etapas, como búsqueda, contacto, surgimiento de una red alimentadora de información, cognición y recepción, surgimiento de una red de transferencia, movilización cognoscitiva y de la élite, interacción, propuestas, decisión de entrar en la corriente de políticas, implementación del proceso y resultado. La capacidad de pasar a través de estas etapas depende a menudo de factores del entorno, y del tipo de agente de la transferencia. El proceso de transferencia voluntaria puede interrumpirse en cualquier punto posterior a la búsqueda y, aun así, dar como resultado una forma de transferencia como la obtención de una enseñanza, la transferencia simbólica o perceptual (Benson y Jordan, 2011: 225).

La transferencia coercitiva puede ser directa o indirecta, la primera se da principalmente entre organismos internacionales y los Estados, y no de un Estado a otro. Diane Stone (2001) asoció al nivel global la coerción directa con las actividades de los Estados poderosos y las organizaciones internacionales como el Banco Mundial cuando tratan de imponer sus políticas a otros actores, especialmente a los del mundo en desarrollo. La segunda se da en medio de externalidades que afectan

a algunos países en concreto y los llevan a tomar medidas conjuntas; por ejemplo, los avances tecnológicos que requieren un comportamiento más dinámico por parte de los formuladores de políticas, o también por razones de competencia entre Estados, pues ninguno querrá quedar al margen de un tema político importante, ni dejar de participar del consenso internacional como impulsor de transferencia de políticas, pues todos querrán estar a la altura de la comunidad internacional (Dolowitz y Marsh, 1996: 349).

### Lecciones aprendidas

Dolowitz y Marsh (1996) construyeron una línea continua de transferencia que va desde la extracción de lecciones hasta la imposición directa de un programa, una política o un arreglo institucional, tal como se ve en la siguiente ilustración, esta herramienta se considera un dispositivo heurístico que permite pensar de manera más sistemática sobre los procesos involucrados.



Fuente: Dolowitz y Marsh (2000).

*Grados y fuentes de la transferencia de políticas,  
los factores de éxito y fracaso en el proceso*

La construcción de los grados de transferencia se basa principalmente en el trabajo de Rose (1993), quien identifica cinco caminos en la obtención de enseñanzas:

Copia: La promulgación de un programa más o menos intacto que ya está en vigor en otra jurisdicción.

Adaptación: Ajustar para un contexto diferente un programa que ya está en vigor en otra jurisdicción.

Haciendo un híbrido: Combinando elementos de programas de dos lugares diferentes.

Síntesis: Combinando elementos familiares de programas en un número de lugares diferentes para crear un nuevo programa.

Inspiración: Utilización de programas que se tienen en otro lugar como estimulante intelectual para desarrollar un programa novedoso (Rose, 1993).

Sin embargo, Dolowitz y Marsh combinan las categorías de hibridación y síntesis en la construcción de su marco, es decir, que los grados de transferencia para estos autores son cuatro (copia, adaptación, mixtura e inspiración).

La transferencia de políticas es una combinación de procesos y agentes; por lo tanto, es posible que, mientras los políticos tienden a buscar soluciones rápidas basadas en la copia o la emulación, los burócratas probablemente están más interesados en los híbridos. De manera similar, es posible que, si bien la emulación es crucial en la etapa de establecimiento de la agenda, copiar o combinar varias políticas o programas diferentes puede ser más aplicable en la fase de formulación de políticas o de implementación del proceso de formulación de políticas (Dolowitz y Marsh, 2000: 13).

Una manera de obtener lecciones es a través de la revisión del pasado. Dicho análisis retrospectivo ofrece ventajas en cuanto al tiempo y los recursos, sin embargo, es importante para este ejercicio conocer a cabalidad los resultados e impactos de las acciones realizadas y también reconocer que los contextos son cambiantes. Asimismo, se debe tener en cuenta que el éxito puede ser relativo, pues quizá una acción exitosa en el pasado no lo sea en las condiciones actuales. Esto es un insumo fundamental a considerar para cualquier fuente de lecciones.

Otras opciones son buscar dentro de un Estado, en medio de sus organizaciones en las diferentes ramas y divisiones, en otros sistemas políticos, si las estructuras constitucionales son similares, inclusive dentro de una cultura política relativamente armoniosa. También es común que los países y gobiernos regionales comúnmente exporten e importen políticas a otras naciones y regiones.

### La trayectoria de la transferencia de políticas

Evans y Davies (1999) destacan que la transferencia de políticas se puede dar en cinco niveles de territorialidad política, a saber, transnacional, internacional, nacional, regional y local, identificando de esta manera 25 trayectorias que pueden seguir las transferencias (véase cuadro 1). No obstante, Dolowitz y Marsh advierten la importancia de precisar de manera clara qué es una transferencia política. Así, para estos autores, la proximidad geográfica no se equipara con la transferencia de políticas, porque las similitudes ideológicas y de recursos son condiciones previas necesarias para adaptar las lecciones de un país a otro, pues los países vecinos no siempre cumplen con las condiciones previas necesarias (Dolowitz y Marsh, 1996: 353).

CUADRO 1  
*Trayectorias de la transferencia de políticas*

Internacional - Internacional	Nacional - Internacional
Internacional - Transnacional	Nacional - Transnacional
Internacional - Nacional	Nacional - Nacional
Internacional - Regional	Nacional - Regional
Internacional - Local	Nacional - Local
Transnacional - Transnacional Transnacional - Internacional Transnacional - Nacional Transnacional - Regional Transnacional - Local	
Regional - Internacional	Local - Internacional
Regional - Transnacional	Local - Transnacional
Regional - Nacional	Local - Nacional
Regional - Regional	Local - Regional
Regional - Local	Local - Local

Fuente: Evans y Davies (1999).

Los principales problemas que pueden impedir o limitar la transferencia de políticas son la complejidad de un programa, las políticas establecidas que no permiten que los agentes generen cambios; las restricciones institucionales y estructurales de los agentes que transfieren y del país adonde se dirige la política, también se relaciona con el sistema político o si la política transferida es consistente con la ideología política dominante en el país “anfitrión”, las similitudes ideológicas entre los actores que interactúan. El tamaño y la eficiencia de la burocracia, las capacidades tecnológicas del país, el costo de la implementación y los recursos económicos pueden impedir que los agentes generen la transferencia de políticas.

Evans y Davies conceptualizan el análisis de la transferencia de políticas a través de la estructura y la agencia, señalando principalmente que las tendencias globalizadoras pueden limitar o facilitar la transferencia de políticas, a través de factores estructurales exógenos y endógenos relacionados con los cambios en la naturaleza de estructuras sociales, económicas, tecnológicas, ideológicas e institucionales, que influyen en la naturaleza de la formación y elaboración de políticas (Evans y Davies, 1999: 220). En esas relaciones entre estructura y agenda, debemos evaluar las repercusiones que tienen los cambios en las estructuras económicas, tecnológicas, ideológicas o institucionales en cuanto a facilitar el espacio para la transferencia de políticas y afectar la naturaleza del proceso mismo de transferencia. La transferencia también puede estar determinada de acuerdo a su factibilidad tanto técnica como política, tal y como se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 2  
*Factibilidad de la transferencia de políticas*

		Aspectos técnicos	
		Viable	Inviable
Aspectos políticos	Deseable	Factible	Poco factible
	No deseable	Poco factible	No factible

Fuente: Becerra (2002, cit. en Fuentes, 2014: 32).

Marsh y McConnell realizan una simple distinción entre tres dimensiones del éxito: el éxito del proceso, el éxito programático y el éxito político. Para poner de manifiesto que, si consideramos la transferencia de políticas como una variable independiente y examinamos su influencia en los resultados de las políticas, entonces es crucial comprender lo que entendemos por “éxito” o “fracaso” de las políticas. Además, tenemos que reconocer que una política puede “tener éxito” en una dimensión, o para un grupo de personas, mientras que “falla” en otra dimensión, o para otro grupo de personas (cit. en Dolowitz y Marsh, 2012: 2). En ese sentido, con el objetivo de ser cautelosos a la hora de afirmar cuándo existe una transferencia o no, Evans y Davies (1999) proponen analizar los siguientes factores: tener claro el sujeto de análisis, identificar el agente o los agentes de la transferencia, quiénes la desean, qué quieren obtener con ello, cómo lo están llevando a cabo, en beneficio de quién y por qué; cuáles son las pruebas presentadas para apoyar la afirmación y qué tan convincentes son.

De acuerdo con todos los elementos señalados, se debe reconocer que la transferencia de políticas no necesariamente se define como exitosa pues al depender de tantas variables su resultado no se puede asegurar. Sin embargo, Dolowitz y Marsh (2000) señalan tres factores en particular que ocasionan el fracaso de una transferencia de políticas:

En primer lugar, el país prestatario puede tener información insuficiente sobre la política o institución y cómo opera en el país desde el cual se transfiere: un proceso al que llamamos *transferencia desinformada*. En segundo lugar, aunque la transferencia se haya producido, no pueden transferirse elementos cruciales de lo que hizo que la política o estructura institucional fuera un éxito en el país de origen, lo que conduce al fracaso: llamamos a esto *transferencia incompleta*. Y, en tercer lugar, puede prestarse insuficiente atención a las diferencias entre los contextos económico, social, político e ideológico en el país de transferencia y el país prestatario (Dolowitz & Marsh, 2000: 17, cursivas del original).

Es necesario señalar, en último término, que el enfoque de transferencia de políticas no ha estado exento de críticas. A partir de una revisión que realizan Evans y Davis (1999), se destacan cuatro áreas desde las cuales es posible mostrar las falencias de este enfoque:

- a) En el análisis de la transferencia de políticas no es posible distinguir las formas habituales de formulación de políticas de los procedimientos

racionales para la formulación de políticas y, en consecuencia, no tiene ningún dominio sobre las investigaciones.

- b) Los analistas de la transferencia de políticas no han logrado avanzar en una teoría explicativa del desarrollo de las políticas públicas.
- c) Los analistas de la política de transferencia también están acusados de no proveer herramientas rigurosas para evaluar si se ha producido la transferencia de políticas o no.
- d) Los analistas de política de transferencia no pueden hacer investigaciones relevantes para el mundo de la práctica (Fuentes, 2014: 33).

Hay que destacar que la transferencia de políticas es abordada por diferentes actores con el fin de desarrollar una política que resuelva un problema público en particular, ante una serie de factores asociados con el entorno y la situación de formulación de políticas que a menudo están fuera del control de quienes iniciaron el proceso de transferencia; por lo tanto, la relación entre la transferencia de políticas y los resultados de las políticas es crucial.

En conclusión, las políticas públicas tienen un peso importante en el escenario derivado de la globalización, a partir del cual se buscan mecanismos en la gobernanza global para la consolidación de soluciones a problemáticas sociales que afectan a la sociedad mundial, en esa búsqueda sobresalen las redes de políticas públicas, en donde múltiples actores en diferentes niveles tienen la capacidad de interactuar y hacer sus aportaciones, pues un conjunto pertinente de reformas de gobernanza global requiere innovación, instituciones globales simplificadas y la participación más eficaz de organizaciones regionales, autoridades locales, la comunidad empresarial y la sociedad civil; en ese sentido, la transferencia de políticas es un mecanismo que podría permitir establecer soluciones a los problemas imperantes a partir de la adopción de políticas, programas, ideas e instituciones.

### *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México: un ejemplo de transferencia política*

Investigaciones realizadas por diversas ONG pusieron de manifiesto el crecimiento generalizado y sistemático de la violación de los derechos humanos de las mujeres en Ciudad Juárez, principalmente mediante el aumento de mujeres asesinadas por su condición de género (femini-

cidio). Este fenómeno ocurrió ante la indiferencia palpable del Estado mexicano, que no adoptó las medidas necesarias para sancionar dichas prácticas y atender los factores de riesgo que las previnieran, a pesar de tener conocimiento de ello. Es decir, se trató de un escenario de total impunidad jurídica e institucional.

La ausencia de esta respuesta oficial se originó en el hecho de que la violencia contra la mujer no era visualizada como un delito grave sino como un acto de violencia común del ámbito privado. Hecho que a todas luces obedeció a que la concepción patriarcal se encuentra bastante arraigada en los sistemas institucionales de atención social y de administración de justicia. Esto explica por qué las autoridades no tuvieron la capacidad para reconocer que los crímenes formaban parte de un patrón persistente de violencia contra las mujeres.

Esa falta de voluntad de las autoridades, tanto del gobierno del estado de Chihuahua como de las instancias federales, de asumir su plena responsabilidad de reconocer las dimensiones de este patrón e implementar políticas públicas efectivas, ha dejado a las mujeres, y en general a la sociedad, sin la debida protección que le corresponde y sin un remedio efectivo para las familias que han sufrido la pérdida de sus hijas, madres y hermanas (Amnistía Internacional, 2003: 5). De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), para enfrentar los asesinatos se requiere necesariamente hacer frente a los problemas de mayor escala de la violencia y la discriminación basadas en el género, primero, y, principalmente, a través de un pronto y eficaz acceso a la justicia (CIDH, 2003).

La relatora sobre la Violencia contra la Mujer de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) explica que la violencia contra la mujer en México sólo puede entenderse en el contexto de “una desigualdad de género arraigada en la sociedad” y a fuerzas de cambio que ponen en entredicho las bases mismas del machismo (Corte IDH, 2017: 5). La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de la ONU reafirma la obligación de los Estados de “Proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y [...] castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1993).

Debido a esta falta de respuesta efectiva por parte del Estado respecto a la problemática descrita, fueron realizadas tres denuncias<sup>1</sup> ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Estos casos fueron acumulados en virtud de que las desapariciones y el posterior hallazgo de los cuerpos de las víctimas (Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez) ocurrieron dentro de la misma localidad y marco cronológico, y han sido investigados de manera conjunta por el Estado, identificándolos como los casos del “Campo Algodonero” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007: 8).

La sentencia del caso González y otras (“Campo Algodonero”) *vs.* México crea un precedente en el tema de derechos de la mujer y violencia de género; en tanto se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por su falta de diligencia en las investigaciones relacionadas con la desaparición y muerte de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez.

## Problema público

La violencia de género abarca diferentes actos en donde se discrimina, somete y subordina a las mujeres en los diferentes aspectos de su existencia, tanto en sentido material como simbólico, afectando su libertad, dignidad, seguridad, intimidad, integridad moral y/o física, entre otras. No es un problema de índole personal o privado, sino social dado que “constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la

<sup>1</sup> Petición núm. 281/02, Caso núm. 12.496: Claudia Ivette González, La denuncia fue presentada el 6 de marzo de 2002 por Josefina González Rodríguez, madre de la presunta víctima, y por Rosario Acosta y Jorge Alberto Gaytán en representación de la organización no gubernamental “Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana”.

Petición núm. 282/02, Caso núm. 12.497: Esmeralda Herrera Monreal. La denuncia fue presentada el 6 de marzo de 2002 por Irma Monreal, madre de la presunta víctima, y la organización no gubernamental “Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana”.

Petición núm. 283/02, Caso núm. 12.498: Laura Berenice Ramos Monárrez. La denuncia fue presentada el 6 de marzo de 2002 por Benita Monárrez Salgado, madre de la presunta víctima, y la organización no gubernamental “Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana”.

dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer” (Asamblea General de las Naciones Unidas, cit. en Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015: 2). “La violencia basada en el género se ha convertido en un término general para cualquier daño que se cometa contra una persona, y que resulte de las desigualdades de poder que se basan en los roles de género”, este tipo de violencia “casi siempre tiene un impacto negativo mayor en las mujeres y en las niñas” y puede ocurrir a lo largo de todo el ciclo de vida de una mujer, “desde el matrimonio en la infancia y la mutilación genital, hasta el abuso sexual, violencia doméstica, la discriminación legal y la explotación” (Health and Human Rights Info, s. f.).

La Comisión Especial para conocer y dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada de la Cámara de Diputados de México ha acuñado el neologismo “femicidios” para describir los asesinatos que resultan de un clima generalizado de violencia y discriminación contra las mujeres, que se traduce en una actitud de que “las mujeres son reemplazables y pueden ser utilizadas, abusadas y desechadas rutinariamente” (Comité de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, cit. en Monárrez y Flores, 1998: 214).

De la misma manera, en el *Modelo de Protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género*, el término de femicidio/femicidio se entiende como “la muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión” (Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Oficina Regional para las Américas y el Caribe de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, 2014: 14).

### Aplicación del marco de la transferencia de políticas al caso Campo Algodonero

En este apartado se identificarán las variables del marco de transferencia de políticas creado por Dolowitz y Marsh (1996; 2000), para analizar

este proceso desde las organizaciones internacionales jurisdiccionales, reconociendo a la Corte IDH como un nuevo actor en las políticas públicas e identificando su relación con otros actores para lograr a través de sus sentencias la generación de transformaciones respecto al problema público en cuestión.

### *¿Por qué transferir?*

Esta pregunta hace referencia a la manera en que se produce la transferencia de políticas, es decir, si ésta se da de manera voluntaria, coercitiva o mixta. Por lo tanto, en función de estos parámetros se destacarán dos elementos importantes no excluyentes para la transferencia en el caso Campo Algodonero, a saber, las obligaciones internacionales y la ratificación de México de tratados internacionales sobre derechos de las mujeres.

### **Obligaciones internacionales**

En materia de derecho internacional el compromiso de los Estados a través de los tratados internacionales se basa en el principio de buena fe, entendida ésta como la lealtad de cumplir las obligaciones asumidas a través de esas declaraciones internacionales. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados también señala el principio *pacta sunt servanda*, tal como está definido en su artículo 26: “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe” (Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, 1969).

Los Estados han asumido varios compromisos internacionales en cuanto a la garantía de los derechos humanos, comprometiendo de esta manera a todas sus autoridades en los diferentes niveles ante la comunidad internacional; y es, precisamente, la ratificación de los tratados la que representa el consentimiento del Estado, expresando su voluntad de manera soberana, para cumplir con las obligaciones que cada uno de éstos contiene. Al hacer esto, los Estados se someten a un orden legal por el bien común, asumiendo varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos que se encuentran bajo su propia jurisdicción en la búsqueda fundamentalmente de la mayor garantía de los derechos.

La Corte IDH ha señalado que es un principio del derecho internacional que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño debe ser reparada adecuadamente, en consideración de lo establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH),

Artículo 63.1 Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

Artículo 68.1 Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes (Organización de los Estados Americanos [OEA], 1978 [1969]).

A este respecto, se destaca que en algunas ocasiones hay incumplimiento por parte de los Estados de las reparaciones señaladas por la Corte IDH, y en esos casos, es posible aplicar el artículo 65 de la CADH:

La Corte someterá a la consideración de la Asamblea General de la Organización en cada período ordinario de sesiones un informe sobre su labor en el año anterior. De manera especial y con las recomendaciones pertinentes, señalará los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos (OEA, 1978 [1969]).

El propósito del artículo 65 es generar un mecanismo coercitivo en el foro político de la OEA, para que inste a los correspondientes Estados a que cumplan con sus obligaciones, sin embargo, los efectos reales no son evidentes, porque la Asamblea no cuenta con un procedimiento establecido cuando se presentan estos casos.

En el Informe Anual 2015 de la Corte IDH se presentan algunos casos, por ejemplo, encontramos el caso *Yvon Neptune vs. Haití*, en el que la Corte señala que este Estado ha incumplido con su deber de informar sobre la ejecución de la Sentencia emitida el 6 de mayo de 2008, asumiendo una actitud de desacato ante su obligación, manifestando que la sentencia era “injusta” e “inapropiada”, y cuestionando las conclusiones sobre los derechos violados a las que había llegado la Corte.

### Ratificación de tratados

En materia de derechos de las mujeres, se destacan las obligaciones internacionales que ha adquirido México al ratificar varios tratados internacionales, algunos de los cuales se enlistan en el siguiente cuadro.

CUADRO 3  
*Principales tratados sobre derechos de las mujeres  
ratificados por el Estado mexicano*

<i>Instrumentos internacionales</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Fecha de ratificación y entrada en vigor</i>
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés).	El espíritu de la Convención busca un mayor reconocimiento de las mujeres en la esfera de los derechos humanos fundamentales, la dignidad, el valor de la persona humana y la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. Es fundamental señalar que ésta no es sólo una mera declaración universal, sino que se compone de un programa de acción para la garantía y el pleno goce de los derechos de las mujeres.	Esta Convención se aprobó el 18 de diciembre de 1979 en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En particular, México la ratificó el 23 de marzo de 1981 y ésta entró en vigor el 3 de septiembre del mismo año, tras alcanzar la ratificación por parte de 20 países de conformidad con su artículo 27.
Protocolo Facultativo de la Cedaw.	El propósito del Protocolo es avanzar en los esfuerzos para asegurar a la mujer el disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y todas las libertades fundamentales y adoptar medidas eficaces para evitar las violaciones de esos derechos y esas libertades, busca promover una implemen-	Fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999 y entró en vigor el 22 de diciembre de 2000 de acuerdo con su artículo 16.

	<p>tación efectiva de la Cedaw ampliando su interpretación y aplicación. Los Estados Partes en el Protocolo reconocen la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para conocer denuncias de individuos o investigar violaciones graves o sistemáticas de la Cedaw.</p>	
<p>Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará.</p>	<p>Esta Convención propone el desarrollo de mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres como factores fundamentales para luchar contra el fenómeno de la violencia en sus múltiples manifestaciones, ya sea contra su integridad física, sexual y/o psicológica, en las esferas tanto pública como privada.</p>	<p>Fue adoptada en el Vigésimo Cuarto Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, el 9 de junio de 1994, y entró en vigor el 5 de marzo, conforme al artículo 21 de la Convención. Fue ratificada por México el 12 de noviembre de 1998.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los tratados.

Además de la Convención de Belém do Pará, en el marco de la OEA, encontramos varios instrumentos complementarios que configuran el marco jurídico de los derechos de las mujeres, a saber, la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer, la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer ratificada por México el 11 de agosto de 1954, la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer a la que México se adhirió el 24 de marzo de 1981.

Considerando las obligaciones internacionales de los Estados a partir de la ratificación de los tratados es posible señalar que la respuesta a la manera en que se da la transferencia de políticas por parte de la Corte IDH es primordialmente de manera voluntaria, pues ha sido la voluntad de los propios Estados la que los obliga al cumplimiento de los tratados. En el momento en que se generara el procedimiento

señalado de la Corte IDH de presentar ante la Asamblea General de la OEA la falta de acatamiento por parte de un Estado, la transferencia puede verse de manera más coercitiva, sin embargo, tal como se señaló antes, no es un mecanismo efectivo que genere la coerción esperada.

### *¿Qué es transferido?*

Al analizar la sentencia, encontramos que los elementos transferidos se enfocan principalmente en ideologías, conceptos y contenidos, los cuales se describirán en las siguientes líneas.

La Carta Americana de Derechos Humanos reconoce los derechos esenciales de la persona humana. Los Estados que suscriben este documento jurídico se encuentran en la obligación jurídica de generar las condiciones para que cada persona pueda gozar de sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. El objetivo de la Corte IDH consiste en asegurar la aplicación e interpretación de dicha obligación jurídica, coadyuvando y complementando los sistemas internos de administración de justicia que ofrecen los Estados americanos para la protección, promoción y garantía de los derechos humanos.

En materia específica sobre derechos de las mujeres, el aspecto central del enfoque de derechos humanos es garantizar la igualdad y la no discriminación hacia las mujeres. De ahí que uno de los debates importantes durante la sentencia es destacar que la violencia contra las mujeres es una consecuencia del uso del poder social del hombre hacia la mujer a raíz de su desconocimiento como sujetos y de su discriminación, agravada y legitimada por la impunidad presente en los casos.

Hay tres contribuciones fundamentales de la Sentencia de la Corte:

- a) En el párrafo 143 se expresó que “utilizará la expresión ‘homicidio de mujer por razones de género’, también conocido como feminicidio”, manifestándose por primera vez sobre el concepto.
- b) Se incorpora en la resolución el concepto de reparación integral, señalando que aunque ésta se define como el restablecimiento de las víctimas a la situación anterior a la violación y la eliminación de los efectos que la produjeron, dado el contexto ya señalado, la Corte IDH destaca que las reparaciones deben tener una vocación transformadora de la situación problemática para que el resultado final no sea solamente restitutivo sino también correctivo, pues evidentemente no será válido volver a las víctimas a la si-

tuación de vulneración y discriminación en la que se encontraban estas mujeres.

- c) En el párrafo 283 de la Sentencia de fondo, reparaciones y costas, se incorpora la debida diligencia.

La Corte considera que ante tal contexto surge un deber de debida diligencia estricta frente a denuncias de desaparición de mujeres, respecto a su búsqueda durante las primeras horas y los primeros días. Esta obligación de medio, al ser más estricta, exige la realización exhaustiva de actividades de búsqueda. En particular, es imprescindible la actuación pronta e inmediata de las autoridades policiales, fiscales y judiciales ordenando medidas oportunas y necesarias dirigidas a la determinación del paradero de las víctimas o el lugar donde puedan encontrarse privadas de libertad. Deben existir procedimientos adecuados para las denuncias y que éstas conlleven una investigación efectiva desde las primeras horas. Las autoridades deben presumir que la persona desaparecida está privada de libertad y sigue con vida hasta que se ponga fin a la incertidumbre sobre la suerte que ha corrido (Corte IDH, 2009: 74).

Enfocándonos principalmente en los contenidos, vale la pena destacar dos señalamientos específicos, referentes a las reparaciones, en los cuales la CIDH establece la inclusión de contenidos en las capacitaciones, protocolos y otros instrumentos que deben adoptar los Estados en sus prácticas para la garantía de los derechos, en este caso de las mujeres, en función del principio *pro homine* o pro persona.

Uno es que la Corte ordenó normalizar conforme a estándares internacionales los parámetros para investigar, realizar análisis forenses y juzgar todos los delitos que se relacionen con desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres, conforme al Protocolo de Estambul, el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas y los estándares internacionales de búsqueda de personas desaparecidas, con base en una perspectiva de género.

En tal sentido, respecto al Protocolo Alba, señaló que debe incluir los siguientes parámetros,

- i) implementar búsquedas de oficio y sin dilación alguna, cuando se presenten casos de desaparición, como una medida tendiente a proteger la vida, libertad personal y la integridad personal de la persona desaparecida; ii) establecer un trabajo coordinado entre diferentes cuerpos de seguridad para

dar con el paradero de la persona; *iii*) eliminar cualquier obstáculo de hecho o de derecho que le reste efectividad a la búsqueda o que haga imposible su inicio como exigir investigaciones o procedimientos preliminares; *iv*) asignar los recursos humanos, económicos, logísticos, científicos o de cualquier índole que sean necesarios para el éxito de la búsqueda; *v*) confrontar el reporte de desaparición con la base de datos de personas desaparecidas referida en la sección 4.2.4 *infra*, y *vi*) priorizar las búsquedas en áreas donde razonablemente sea más probable encontrar a la persona desaparecida sin descartar arbitrariamente otras posibilidades o áreas de búsqueda. Todo lo anterior deberá ser aún más urgente y riguroso cuando la desaparecida sea una niña (Corte IDH, 2009: 127).

El otro se refiere a la urgencia de implementar la capacitación a los funcionarios públicos que ejecuten programas y cursos permanentes de educación y capacitación sobre derechos humanos y género; perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y homicidios de mujeres por razones de género; y superación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres. Los contenidos fundamentales para los cursos permanentes deben hacer mención de la Sentencia y de los instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Convención de Belém do Pará, la Cedaw, el Protocolo de Estambul y el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas.

Habiendo precisado los aspectos centrales de la Sentencia, está claro que los elementos de ésta que se transfieren a los Estados son principalmente aquellas concepciones doctrinarias relacionadas con el desarrollo y aplicación de un nuevo concepto del derecho basado en el enfoque de los derechos humanos, principalmente, en este caso particular, relacionado con los derechos de las mujeres. En este sentido, no se identifica transferencia de políticas o programas específicos, por la naturaleza estrictamente jurídica y normativa de la Corte, como ocurre con otros organismos supranacionales preocupados por los aspectos programáticos de las instituciones que integran los Estados, sin embargo, cabe resaltar que sus pronunciamientos pueden obligar al desarrollo de políticas públicas o programas *per se*, especialmente en aquellos casos en que se establezca que las acciones que realice el Estado en un momento específico no garantizan algún derecho o que las acciones que realiza no constituyen políticas integrales para resolver el problema tratado.

Hay muchos ejemplos que se pueden citar, uno de los más recientes es el pronunciamiento de la CIDH sobre la obligatoriedad del Estado costarricense a garantizar el derecho de los padres y madres a la fecundación *in vitro*, el cual si bien no especificó el cómo, en la práctica obligó a las instituciones gubernamentales responsables de garantizar tal derecho a desarrollar reformas que permitieran adoptar las medidas programáticas necesarias para regular e implementar dicha resolución.

Un último aspecto importante para comprender la importancia que tiene la naturaleza de las transferencias de políticas de este organismo jurídico supranacional, consiste en que sus resoluciones, en la medida en que constituyen jurisprudencia, resultan aplicables no sólo al Estado que está siendo juzgado sino para todos aquellos que han aceptado su competencia contenciosa, pues deben realizar un control de convencionalidad y asumir en el ámbito interno las directrices de este órgano interamericano. Así, estamos en presencia de una transferencia que no sólo se limitará al Estado del caso, sino que será extensiva, contribuyendo a ampliar la garantía de los derechos humanos en todos los países de las Américas que han suscrito dicho mecanismo jurídico.

### *¿Quién está involucrado en la transferencia?*

En el proceso de transferencia de políticas en el marco de la gobernanza multinivel participan diversos actores, cada uno con un rol específico e importante durante el proceso. En el caso específico de la Sentencia del Campo Algodonero, éstos se ordenan según su lugar de procedencia, tal y como se muestra en el cuadro 4.

Cada uno de ellos interactuó en el sistema internacional de acuerdo a sus intereses y propósitos, adoptando roles determinados de cara a alcanzar la garantía y el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres que fueron violentadas. Estas funciones o roles se pueden ordenar en la clasificación siguiente:

- a) Garantes de los derechos (obligatoriedad): El actor principal son los Estados, quienes tienen la obligación de proteger, respetar, garantizar y promover los derechos humanos.
- b) Protectores: Son los órganos competentes a los cuales se les ha dado la facultad de conocer las violaciones a los derechos humanos, aquí se ubican la CIDH y la Corte IDH.

- c) Defensores: Son todos aquellos actores que tienen como propósito la defensa y promoción de los derechos humanos, evidenciando sus graves violaciones; dentro de los que encontramos a las ONG, los representantes de víctimas, los y las especialistas en derechos humanos y la academia.
- d) Exigibilidad: Todos los hombres y mujeres que reclaman el goce efectivo de los derechos.

Al momento en que el caso llega a la Corte IDH, normalmente se crea un espacio común de interacción e inclusión de todos estos actores que participan de una u otra forma en el proceso, creándose el debate público. Dicho debate se fundamenta en las aportaciones técnicas y políticas, nacidas de los propios informes e investigaciones de seguimiento al caso en particular y de la problemática en general. Las relaciones que se observan se dan en el marco de la gobernanza global y corresponden a relaciones multinivel, pues los actores de diferente escala geográfica interactúan durante todo el proceso de acuerdo a su rol.

CUADRO 4  
*Actores señalados en la Sentencia Campo Algodonero*

<i>Local</i>	<i>Estatal</i>	<i>Nacional</i>	<i>Internacional</i>
Familiares de las víctimas	Estado de Chihuahua	Estado Mexicano	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Defensores de las víctimas		Academia	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Organizaciones no gubernamentales	Organizaciones no gubernamentales	Organizaciones no gubernamentales	Organizaciones no gubernamentales
Industrias maquiladoras		Peritos expertos	Peritos expertos
		Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Fuente: Elaboración propia.

Uno de los resultados más importantes de la participación de los actores en el caso en estudio fue conseguir que la Corte se pronunciara respecto a los homicidios de mujeres como actos de violencia provocados por razones de género, tipificados como feminicidios. Este resultado fue de tanta trascendencia que se logró la tipificación de este delito en varios estados en México y se alcanzó un reconocimiento equivalente en otros países de la región.

### *¿De dónde se transfiere?*

La transferencia de la Corte IDH se alimenta de varias fuentes, dentro de las cuales encontramos la jurisprudencia internacional, las organizaciones nacionales e internacionales de vigilancia de los derechos humanos y los especialistas en derechos humanos. En cuanto a la jurisprudencia se destaca, en el marco de la Sentencia Campo Algodonero, tanto la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como su propia jurisprudencia en otros casos. Verbigracia, en la definición de la violencia contra las mujeres como discriminación, la Corte retoma el caso *Opuz vs. Turquía* donde señalan que “la falla del Estado de proteger a las mujeres contra la violencia doméstica viola el derecho de ellas a igual protección de la ley y esta falla no necesita ser intencional” (Corte IDH, 2009: 101).

De modo idéntico, se hace mención del Caso del Penal Miguel Castro Castro *vs. Perú*, en donde la Corte IDH señaló que

las mujeres detenidas o arrestadas “no deben sufrir discriminación, y deben ser protegidas de todas las formas de violencia o explotación”, que “deben ser supervisadas y revisadas por oficiales femeninas”, que las mujeres embarazadas y en lactancia “deben ser proveídas con condiciones especiales”. Dicha discriminación incluye “la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada”, y que abarca “actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad (2009: 101).

En la generación de reparaciones hace uso de la jurisprudencia, apelando nuevamente a un ejemplo: a partir de lo dispuesto en el caso de las Hermanas Serrano Cruz *vs. El Salvador*, se ordena la creación de una página electrónica dirigida a registrar la información personal

necesaria de todas las mujeres, jóvenes y niñas que desaparecieron en Chihuahua desde 1993 y que continúan desaparecidas.

De igual manera, se destaca el reconocimiento y uso de la información que han producido las organizaciones tanto nacionales como internacionales que han estudiado el caso y se han pronunciado frente al tema.<sup>2</sup>

Adicionalmente, es posible considerar como fuente a los peritos y peritas del proceso, para este caso la Sentencia destaca los peritajes de Monárrez Fragoso, Pineda Jaimes, Lagarde y de los Ríos y Jusidman Rapoport, quienes calificaron lo ocurrido en Ciudad Juárez como feminicidio; esto apoyó en gran manera la tipificación de este delito como de tipo penal.

### *Grados de transferencia*

Los grados de transferencia definidos en el marco de análisis hacen referencia a que ésta puede ser de diversa índole (copia, adaptación, mixtura o inspiración).

De acuerdo con las definiciones dadas anteriormente para cada uno de estos grados, es posible identificar que el proceso de transferencia de políticas de la Corte IDH es principalmente de inspiración, utilizando elementos de un tema en particular como estimulante intelectual para desarrollar un resultado novedoso, bajo la idea de que cada caso es particular, pues responde a un contexto histórico, social, económico y político diferente, por lo cual los elementos que puede tomar de otros casos son utilizados mayormente para ejemplificar una problemática, un contexto o la argumentación histórica-jurídica de la Corte IDH y no para copiarlos.

<sup>2</sup> La Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, la relatora especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de las Naciones Unidas, el relator especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana y su relatora especial sobre los Derechos de la Mujer, la Comisión de Expertos Internacionales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas, la relatora especial sobre la Violencia contra la Mujer de las Naciones Unidas, el Parlamento Europeo, Amnistía Internacional, el Observatorio Ciudadano para Monitorear la Impartición de Justicia en los casos de Feminicidio en Ciudad Juárez y Chihuahua y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C., entre otras.

El apoyo en jurisprudencia de tribunales de otros continentes puede entenderse como adaptación, en donde se identifican parámetros de análisis o el abordaje respecto a un tema específico para el análisis de caso, sin necesidad de que esto determine el resultado total de la Sentencia y de lo que transfiere (ideologías, conceptos y contenidos) hacia los Estados.

### *Restricción en la transferencia*

Para el caso de Campo Algodonero hay dos elementos fundamentales que se presentan como gran restricción a la transferencia de políticas: la factibilidad cultural e ideológica y la capacidad institucional. Por un lado, tal como lo han señalado los estudios sobre la violencia contra las mujeres, esta problemática no es el resultado de condiciones del ámbito privado de los individuos, sino que tiene sus raíces profundamente arraigadas en las relaciones estructurales de desigualdad entre hombres y mujeres. En ese sentido, los retos para superar esta problemática deben enfocarse en la superación de las disparidades patriarcales de poder, las normas culturales discriminatorias que incluso han sido normalizadas en la sociedad, las desigualdades económicas que niegan el goce efectivo de los derechos de las mujeres.

De la misma manera, se requiere un andamiaje institucional robusto en los diferentes niveles territoriales que permitan no sólo el cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH, sino el pleno goce de los derechos de las mujeres; esto requiere acciones desde cada uno de los poderes del Estado, en la supresión o generación de la legislación necesaria, la garantía de procesos judiciales con perspectiva de género que evite la revictimización, así como la asignación de los recursos necesarios para todo ello.

### *Conclusiones*

La transferencia de políticas es un concepto relativamente reciente en el análisis de la política comparada, ha sido conceptualizado y establecido en un marco de análisis específico gracias a los aportes fundamentales de David Dolowitz y David Marsh. Tal como lo han señalado estos autores, el marco de la transferencia de políticas no se define como una teoría específica, sino como una heurística, cuyo objetivo es profundizar

los estudios en dicha materia. De este marco se derivan las siguientes preguntas: ¿qué es transferido?, ¿quién transfiere las políticas?, ¿por qué participar en la transferencia de políticas?, ¿hay diferentes grados de transferencia?, ¿de dónde se han sacado las lecciones? y ¿qué factores impiden la transferencia de políticas?

Sin embargo, dentro de las críticas que se le hacen al marco de la transferencia de políticas se encuentra la falta de aplicabilidad en casos específicos, es decir, que no se ha puesto en práctica, en ese sentido, este trabajo abona a este aspecto y analiza el papel de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de la emisión de sentencias, y se toma como caso de análisis la Sentencia González y otras *vs.* México. Esta Sentencia hace referencia principalmente a la falta de garantías para el goce de los derechos de las mujeres en Ciudad Juárez, México.

En ese sentido, se entiende que el problema público de la violación de los derechos de las mujeres afecta en gran manera el desarrollo de las sociedades. En el caso mexicano, el contexto de violencia generalizada y sistemática contra las mujeres puso en evidencia un grave problema de discriminación contra éstas, no sólo por parte de los perpetradores de los homicidios por razones de género, sino también por parte de los agentes estatales al actuar con negligencia y discriminación.

Por lo tanto, las víctimas de Campo Algodonero, al agotar todas las instancias nacionales y no recibir respuesta, acuden al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, pasando el caso por la Comisión y posteriormente por la Corte, resultando de este proceso la Sentencia González y otras *vs.* México.

Éste se convierte en el punto de partida del análisis, pues es a partir de llevar el problema público a instancias internacionales que se movilizan diversos actores en los diferentes niveles de territorialidad para debatir en torno al tema. En ese sentido, se generan redes de interlocución entre diversos actores.

A partir de la Sentencia, se ha analizado el marco de la transferencia de políticas públicas, dando respuesta a sus diferentes categorías de análisis. El resultado del análisis es que la transferencia de políticas a partir de las sentencias de la Corte IDH se da fundamentalmente de manera voluntaria, podría ser coercitiva en los casos en que se aplique el artículo 65 de la CADH, sin embargo, los mecanismos en la Asamblea General de la OEA no están claramente definidos. Se transfieren ideologías, conceptos y contenidos; en particular, para el caso de análisis, en materia de los derechos humanos de las mujeres y su garantía efectiva.

Para que ello se lograra la Corte ha interactuado con diferentes actores que se encuentran en diferentes niveles de territorialidad, en los ámbitos local, estatal, nacional e internacional.

El grado de transferencia que presenta la Corte IDH se da principalmente a partir de la inspiración, en cada caso ésta se alimenta de diferentes fuentes, a saber, la jurisprudencia internacional, las organizaciones nacionales e internacionales de vigilancia de los derechos humanos y los especialistas en derechos humanos. Además, respecto a las restricciones, la causa fundamental en el caso son las profundas desigualdades entre hombres y mujeres arraigadas en el contexto cultural y los roles de género, así como la estructura institucional del Estado mexicano.

Por lo tanto, la Corte IDH se convierte en un actor importante, no sólo por ser la última instancia a la que pueden acudir las personas en las Américas para exigir el respeto y la garantía de sus derechos, sino como actor político al intervenir de manera directa en el accionar del Estado, exigiendo el cumplimiento y la incorporación de estándares internacionales a través de programas y políticas que fortalezcan los derechos humanos en la región.

### Bibliografía

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas (1993), “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer”, en *Naciones Unidas Derechos Humanos*, 20 de diciembre, recuperado el 2 de noviembre de 2018, de <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx>>.
- Amnistía Internacional (2003), “Muertes intolerables. Diez años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua” [informe] [AMR 41/27/2003/s], México.
- Benson, David, y Andrew Jordan (2011), “What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited”, en *Political Studies Review*, vol. 9, núm. 3, Political Studies Association, pp. 366-378, recuperado el 2 de noviembre de 2018, de <<https://core.ac.uk/download/pdf/2780413.pdf>>.
- Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas (1969), “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados” [U.N. Doc A/CONF.39/27], Comisión de Derecho Internacional de las Naciones

Unidas, 23 de mayo, Viena, recuperado el 2 de noviembre de 2018, de <<https://www.wipo.int/export/sites/www/wipolex/es/glossary/vienna-convention-es.pdf>>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2003), “Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación” [OEA/Ser.L/V/II.117 Doc. 1 rev. 1], 7 de marzo, recuperado el 2 de noviembre de 2018, de <<http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.vi.juarez.htm>>.

\_\_\_\_\_ (2007), “Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Campo Algodonero: Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez (Casos 12.496, 12.497 y 12.498) contra los Estados Unidos Mexicanos”, 4 de noviembre, Organización de los Estados Americanos / Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, recuperado el 2 de noviembre de 2018, de <<http://www.cidh.org/demandas/12.496-7-8%20Campo%20Algodonero%20Mexico%204%20noviembre%202007%20ESP.pdf>>.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2009), “Caso González y otras (‘Campo Algodonero’) vs. México. Sentencia de excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas”, 16 de noviembre, México, recuperado el 2 de noviembre de 2018, de <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf)>.

\_\_\_\_\_ (2015), “Informe Anual 2015” [OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/15], 31 de diciembre, Corte IDH / Organización de los Estados Americanos, San José, recuperado el 2 de noviembre de 2018, de <<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/indice.asp>>.

\_\_\_\_\_ (2017), “Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos núm. 4: Género y Derechos Humanos de las Mujeres”, Corte IDH / OEA, San José, recuperado el 2 de noviembre de 2018, de <<https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo4.pdf>>.

Dolowitz, David, y David Marsh (1996), “Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature”, en *Political Studies Review*, vol. 44, junio, Political Studies Association, pp. 343-357.

\_\_\_\_\_ (2000), “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, en *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 13, núm. 1, enero, International Political Science Association’s Research Committee on the Structure and Organization of Government, pp. 5-23.

- Evans, Mark, y Jonathan Davies (1999), “Interpretación de la transferencia de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples”, en *Gestión y Política Pública*, vol. 8, núm. 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 201-246, recuperado el 2 de noviembre de 2018, de <[http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3134/EM\\_Vol.8\\_No.II\\_2sem.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3134/EM_Vol.8_No.II_2sem.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>.
- Fuentes, Franco Daniel (2014), “La transferencia de políticas públicas”, en *Revista Políticas Públicas*, vol. 7, núm. 1, Universidad de Santiago de Chile, pp. 27-34, recuperado el 2 de noviembre de 2018, de <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiWoY7agcbpAhXVLC-0KHUTyDegQFjABegQIChAD&url=http%3A%2F%2Fwww.revistas.usach.cl%2Fojs%2Findex.php%2Fpoliticas%2Farticle%2Fdownload%2F1577%2F1454%2F&usg=AOvVaw0VLjmQUeuRuntxZTk-cAent>>.
- Health and Human Rights Info (s.f.), “Definiciones y términos básicos de la violencia de género”, en *Mental Health*, recuperado el 11 de agosto de 2021, de <<https://www.hhri.org/es/thematic-page-post/violencia-basada-en-el-genero-subheading/definiciones-y-terminos-basicos-de-la-violencia-de-genero/>>.
- Ignatieff, Michael (2003), *Los derechos humanos como política e idolatría*, Paidós, Barcelona.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017), “Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer (23 de noviembre)” [datos nacionales], 23 de noviembre, Chilpancingo, Guerrero, recuperado el 11 de agosto de 2021, de <[https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2017/violencia2017\\_Nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2017/violencia2017_Nal.pdf)>.
- Monárrez Frago, Julia, y Raúl Flores Simental (1998), “Anexo. Sistematización de las recomendaciones de organismos nacionales e internacionales”, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 15 de mayo, México, recuperado el 2 de noviembre de 2018, de <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjGm\\_24t8DpAhUOPa0KHaUGBB8QFjAAegQIBB&url=http%3A%2F%2Fwww3.diputados.gob.mx%2Fcamara%2Fcontent%2Fdownload%2F208356%2F510406%2Ffile%2FC%2520ANEXO.pdf&usg=AOvVaw1nHAoBU2Hm-ML-Bhwzc\\_fSE](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjGm_24t8DpAhUOPa0KHaUGBB8QFjAAegQIBB&url=http%3A%2F%2Fwww3.diputados.gob.mx%2Fcamara%2Fcontent%2Fdownload%2F208356%2F510406%2Ffile%2FC%2520ANEXO.pdf&usg=AOvVaw1nHAoBU2Hm-ML-Bhwzc_fSE)>.

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1993), “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer”, en *Naciones Unidas Derechos Humanos*, 20 de diciembre, recuperado el 2 de noviembre de 2018, de <<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx>>.
- Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y Oficina Regional para las Américas y el Caribe de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) (2014), *Modelo de Protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, OACNUDH, Panamá, recuperado el 2 de noviembre de 2018, de <<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDeInvestigacion.pdf>>.
- ONU Mujeres (2010), “Causas, factores de riesgo y de protección”, en *ONU Mujeres. Centro Virtual de Conocimiento para Poner Fin a la Violencia contra las Mujeres y Niñas*, 31 de octubre, recuperado el 2 de noviembre de 2018, de <<http://www.endvawnow.org/es/articles/300-causas-factores-de-riesgo-y-de-proteccion.html>>.
- Organización de los Estados Americanos (1948), “Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer”, en Novena Conferencia Internacional Americana, 30 de marzo-2 de mayo, Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (1978 [1969]), “Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)” [adoptada el 7-22 de noviembre], en *Gaceta Oficial*, núm. 9460, 11 de febrero, San José, recuperado el 2 de noviembre de 2018, de <[https://www.oas.org/dil/esp/1969\\_Convenci%C3%B3n\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ (1981), “Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer” [ratificado el 24 de marzo], en *Diario Oficial de la Federación*, 29 de abril, México.
- \_\_\_\_\_ (1933), “Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer”, en Séptima Conferencia Internacional Americana, 3-6 de diciembre, Montevideo.
- Rose, Richard (1991), “What Is Lesson Drawing?”, en *Journal of Public Policy*, vol. 11, núm. 1, Universidad de Cambridge, pp. 3-30.
- \_\_\_\_\_ (1993), *Lesson-Drawing in Public Policy. A Guide to Learning Across Time and Space*, Chatham House, Nueva Jersey.

Stone, Diane (2001), "Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas", CSGR Working Paper núm 69/01, abril, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation-University of Warwick / Economic & Social Research Council, recuperado el 2 de noviembre de 2018, de <[http://wrap.warwick.ac.uk/2056/1/WRAP\\_Stone\\_wp6901.pdf](http://wrap.warwick.ac.uk/2056/1/WRAP_Stone_wp6901.pdf)>.

### *Denuncias*

Petición núm. 281/02, Caso núm. 12.496: Claudia Ivette González. La denuncia fue presentada el 6 de marzo de 2002 por Josefina González Rodríguez, madre de la presunta víctima, y por Rosario Acosta y Jorge Alberto Gaytán en representación de la organización no gubernamental "Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana".

Petición núm. 282/02, Caso núm. 12.497: Esmeralda Herrera Monreal. La denuncia fue presentada el 6 de marzo de 2002 por Irma Monreal, madre de la presunta víctima, y la organización no gubernamental "Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana".

Petición núm. 283/02, Caso núm. 12.498: Laura Berenice Ramos Monárrez. La denuncia fue presentada el 6 de marzo de 2002 por Benita Monárrez Salgado, madre de la presunta víctima, y la organización no gubernamental "Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana".

# ANÁLISIS DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL PROGRAMA PROSPERA: AMPLIANDO LAS BRECHAS DE DESIGUALDAD DE LAS MUJERES POBRES

Laura Zapata Carmona\*

Carlos Ricardo Aguilar Astorga\*\*

Desde frijoles con huevo, hasta una carrera  
universitaria, los beneficios de Prospera en México.  
Banco Mundial (2014).

## *Introducción*

Lo que no se dice en el epígrafe es que la mujer entrevistada por el Banco Mundial no cuenta con servicios de salud integrales, ni seguridad social, ni un empleo formal y que las transferencias recibidas están condicionadas a que sean utilizadas exclusivamente para el desarrollo de sus hijos.<sup>1</sup> Que los servicios que puede recibir del Programa de Inclusión Social (Prospera) son mínimos, los cuales sólo le garantizan un nivel de sobrevivencia que la condicionarán a seguir reproduciendo roles de género basados en la reproducción sexual del trabajo.

\* Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Xochimilco.

\*\* Profesor-investigador de la UAM, Unidad Lerma.

<sup>1</sup> La declaración corresponde a una titular del programa Prospera entrevistada por el Banco Mundial. La persona entrevistada refiere que vende ropa usada en un mercado informal y limpia casas para obtener ingresos porque a veces sólo tiene para comprar dos bolillos (Banco Mundial, 2014).

El recorrido en este artículo tiene como propósito dar cuenta de las acciones que fue incorporando el gobierno federal en el programa de combate a la pobreza más emblemático: Progresas/Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades), llamado Prospera en el gobierno de Peña Nieto. Se recuperan los motivos que lo inspiraron, el contexto en el que se da esta política social y los cambios en materia de cumplimiento con los mandatos internacionales y locales respecto a la perspectiva de género. También se menciona un breve panorama que pretende dar cuenta de cómo las mujeres pobres siguen teniendo obstáculos para tener una vida digna, esto con el fin de contrastar que la dimensión del problema público es de tal magnitud que las acciones señaladas en Prospera para contrarrestar ese problema son insuficientes.

En este sentido, la pregunta que orientará este análisis es ¿el programa Prospera ha contribuido a eliminar o aminorar la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres y transformar los “estereotipos” históricos con los que esa desigualdad se manifiesta y se reproduce?

*Política social y desarrollo en América Latina:  
del modelo de acumulación del capital  
con intervención estatal al neoliberalismo*

El triunfo del sistema capitalista en su fase de mundialización del capital sobre otras formas de organización económica y social redefinió las formas y los instrumentos para gestionar el desarrollo. En términos de la política social, en varios países de América Latina y el Caribe, entre ellos México, los programas de transferencias monetarias condicionadas constituyeron una de las respuestas más recurrentes que dieron los Estados a los problemas sociales y políticos que se generaron en medio de la crisis de los años 80. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) identificó en 2010 que este tipo de instrumentos se ejecutaban en 19 países de la región, donde se aplicaban al menos 32 programas con 87 tipos de transferencias, de los cuales las principales receptoras son las madres de familia (Cecchini y Madariaga, 2011: 18).

Los programas de transferencias condicionadas (PTC) son objeto de debate. Por un lado, se reconocen como una medida eficaz, pero también se cuestionan aspectos controvertidos como “la utilización de las condicionalidades como instrumento de política social, la focalización como una estrategia de abordaje de acciones que deben operar bajo pre-

supuestos restringidos y el papel de las mujeres como beneficiarias de las transferencias y sujetos de las condicionalidades” (Bárcena, 2011: 6). Pautassi suma al análisis mencionando que “los PTC constituyen una de las estrategias, de carácter focalizada, pero lejos están de constituir una política social en sí misma” (Pautassi, 2010: 2).<sup>2</sup>

La asunción de este tipo de programas representó un deslinde de las responsabilidades por parte del Estado para asegurar el bienestar de toda la ciudadanía.<sup>3</sup> Se alejó de un modelo que, aunque nunca alcanzó el desarrollo para todos en algún momento estuvo contemplado como parte de los propósitos del Estado de bienestar.<sup>4</sup> Pautassi menciona que

entre los diversos efectos que la aplicación ininterrumpida de este tipo de estrategias tuvo, y ante la ausencia de políticas de cuño universal, se destaca el debilitamiento en el vínculo entre Estado y los destinatarios de políticas sociales, provocando en muchos casos la estigmatización de los ciudadanos como meros receptores de la asistencia del Estado (2010: 2).

Las características que tomó la política social a partir de la década de los 80 estuvieron basadas principalmente en reducir la intervención estatal. Esto significó en términos prácticos focalizar las intervenciones estatales hacia los más pobres versus la universalización, la privatización de funciones que antes se habían atribuido a la esfera estatal y su descentralización (Zarembeg, 2008). Hoy existen evidencias de que tales medidas no garantizaron el prometido desarrollo y por el contrario la desigualdad y la pobreza se han recrudecido.

Las acciones estatales en materia de política social discrepan en cuanto a asegurar el cumplimiento de las responsabilidades y obligaciones estatales. Se ha acentuado un modelo en el que algunos grupos son objeto de medidas compensatorias que lejos de reducir las brechas, las

<sup>2</sup> Por otro lado, hay organismos internacionales financieros como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que apoyan su realización. Las recomendaciones que hacen están basadas en mejorar su eficiencia.

<sup>3</sup> Ramírez destaca que la última década marcó tendencias claras en la diferenciación de los procesos. Al respecto, señala que entre los cambios más importantes están: “el retiro del Estado como principal agente del desarrollo para dejarlo en manos del libre mercado, y [...] la instauración de políticas de corte neoliberal” (Ramírez, 2008: 110).

<sup>4</sup> Los Estados de bienestar se realizaron bajo el supuesto de que el crecimiento es paulatino y por efecto de goteo todos lograríamos el desarrollo.

amplían. Entre otras cosas porque la falta de acción estatal debía ser cubierta por otras personas, es decir, si ya no se garantiza el bienestar a través de los mecanismos estatales y el mercado se vuelve inaccesible para un amplio sector de la población, entonces esos costos se trasladan a la sociedad, en particular a aquéllos que a los que se les ha denominado en situación de vulnerabilidad, entre ellos, las mujeres y niños y niñas.

En este contexto resulta relevante señalar que cobraron importancia para la gestión de los asuntos públicos discusiones en torno a tres enfoques: el primero, la perspectiva de género como una herramienta para analizar y visibilizar la opresión dada por la forma de estructuración de la sociedad basadas en la diferencia sexual; el segundo, la participación ciudadana como un derecho de las personas a decidir sobre su desarrollo; el tercero, los derechos humanos como obligaciones estatales tendientes a generar condiciones adecuadas para alcanzar una vida digna.<sup>5</sup>

Estas propuestas se trasladarían a la esfera gubernamental en forma de acciones y tendrían consecuencias y coexistencias, pues servirían para develar sistemas de gobierno autoritarios, sistemas de vida basados en condiciones de opresión y desigualdad, marcarían la necesidad de recuperar el papel estatal como garante de derechos y colocarían a las personas en el centro de la toma de decisiones. Pero estos enfoques han sido interiorizados de diversas formas por los Estados, fueron incorporados en los marcos normativos, se diseñaron instituciones, programas y se dotaron recursos para su realización. Sin embargo, la profundización y los alcances que han logrado cada uno de ellos es diferente.

En este marco, la perspectiva de género empezó a cristalizarse en acciones de política social en programas tan relevantes como los que tenían que ver con el combate a la pobreza.<sup>6</sup> Como menciona Tepichin

<sup>5</sup> Se puede comprobar cómo cobran importancia estas perspectivas con sólo observar la agenda internacional y nacional, así como la creación de marcos normativos que buscaban reconocer y promover los derechos de las mujeres, y el derecho al desarrollo.

<sup>6</sup> Zaremberg menciona que, en el plano institucional, “el movimiento de las mujeres, la cooperación internacional y los gobiernos, han generado una serie inusitada de innovaciones. En los ámbitos nacionales éstas han abarcado tanto el ámbito legislativo, como el ejecutivo y el judicial. Al mismo tiempo, se ha incursionado en diferentes niveles jurisdic-

La equidad de género ha ido cobrando importancia en la agenda de política pública internacional y nacional, se le reconoce explícitamente como componente fundamental en el diseño de estrategias de desarrollo. Actualmente existe un pleno reconocimiento de las desigualdades de género como objeto de atención de política pública (2010: 24).

La perspectiva de género cobró mayor vigencia en nuestro país en los asuntos públicos y empieza a aparecer en los programas sociales de mayor envergadura, como Progresas y Oportunidades, los cuales son antecesores de Prospera, y tenían como objetivo el combate a la pobreza.

### *¿De dónde se viene?*

Antes de comenzar con el análisis sobre la manera en que los programas incorporaron esta perspectiva es pertinente hacer una retrospectiva histórica sobre el tratamiento dado a las mujeres desde el ámbito gubernamental. Tepichin destaca que lo que puede observarse hasta antes de la década de los años setenta es que

las acciones públicas en México consideraron las necesidades, demandas o intereses de las mujeres en tanto su función reproductora y familiar, circunscribiéndolas a las labores de madres y amas de casa. Aludiendo a una vocación natural y a preferencias individuales, se partió explícita o implícitamente de una concepción de las mujeres como receptoras necesitadas y pasivas (2010: 25).

En contraste con ello, “los hombres fueron incorporados a la política pública como agentes productivos, proveedores y jefes de familia, partiendo del supuesto de que el trabajo productivo es realizado íntegramente por ellos” (Tepichin, 2010: 25).

En lo que derivan estos planteamientos, en primer lugar, es que por décadas se ha mantenido un padrón que continúa reproduciendo un modelo de cómo y qué debe hacer una mujer, obstaculizando la posibilidad de que pudieran tener múltiples opciones para poder desarrollarse. Segundo, aun partiendo de que las mujeres decidieran asumir exclusivamente

---

cionales, prestando atención no sólo al diseño, implementación y evaluación de políticas en el nivel federal, sino también en el estatal y el local” (2008: 17).

el rol de reproducción y cuidado de la familia, sus aportes al bienestar se desvalorizan porque se parte del hecho de que es la mujer quien debe hacerlo y, por tanto, no se establecen medidas para garantizar su seguridad social si no es por vía de tener un empleo formal o por ser la esposa o hija de alguien con empleo, es decir, siguen dependiendo de la obtención de derechos no por sí mismas, sino por la intermediación de otros.<sup>7</sup>

En lo que respecta a la forma en la que los Estados de bienestar reforzaron las desigualdades Zaremborg menciona que se basaron en tres elementos:

*a)* una división sexual del trabajo en la que el hombre resultaba el encargado de la provisión y mantenimiento del hogar, por un lado, y la mujer de su cuidado, por el otro; *b)* el sistema de salario familiar, que justificaba el salario superior del hombre y la distribución de beneficios en función de los roles de proveedor y cuidadora mencionados; y *c)* el matrimonio tradicional como institución que perpetuaba la división de funciones entre hombres y mujeres [Gordon, 1988; Ungerson, 1990] (Zaremborg, 2008: 18).

La desvalorización del papel de la mujer como reproductora y productora del bienestar juega en favor de menoscabar sus derechos, pues las vías para lograr plena ciudadanía estaban restringidas por esta división sexual del trabajo. Massey advierte que “[e]l desarrollo desigual dentro de un país hace una diferencia en relación con cómo funciona esa sociedad” (2012: 9). Es decir, las probabilidades de que se continúen abriendo las brechas son muy altas. La misma autora destaca que la obstaculización de las personas a determinados espacios aumenta la exclusión.

En parte, las precisiones hasta ahora realizadas tienen como propósito dar cuenta de que la historia presenta indicios sobre las condiciones inequitativas en que han vivido las mujeres. Actualmente, después de un par de décadas en que cobra vigencia la perspectiva de género como un planteamiento de carácter ético y normativo, es pertinente hacer una revisión de los datos sobre la situación que tienen las mujeres en nuestro país.

<sup>7</sup> Es sugerente el artículo de “Mujer y desarrollo: un discurso colonial”, elaborado por Celenis Rodríguez, el donde se explora la posibilidad de que en el discurso de mujer y desarrollo se encuentren expresados exclusivamente los deseos de un feminismo del primer mundo que concibe sólo un modelo para entender las formas de reproducción social en otros territorios que no fueran considerados de primer mundo.

CUADRO 1

Número de personas por indicador de pobreza, según sexo (2008-2016) (en millones)

	Mujeres					Hombres				
	2008	2010	2012	2014	2016	2008	2010	2012	2014	2016
<i>Pobreza</i>										
Población en situación de pobreza	25.7	27.1	27.6	28.5	27.9	23.8	25.7	25.8	26.8	25.5
Población en situación de pobreza moderada	19.2	20.5	21.7	22.6	23	17.9	19.4	20.2	21.3	21
Población en situación de pobreza extrema	6.5	6.6	5.9	5.9	4.8	5.9	6.3	5.6	5.5	4.5
Población vulnerable por carencias sociales	18	15.9	16.4	15.5	16.3	18.0	16.3	17.1	15.9	16.5
Población vulnerable por ingresos	2.8	3.6	3.9	4.6	4.6	2.4	3.2	3.3	3.9	4
Población no pobre y no vulnerable	11.1	12.1	12.2	12.9	14.5	9.8	10.7	11	11.7	13.3
<i>Privación social</i>										
Población con al menos una carencia social	43.7	43	44	44.1	44.2	41.8	41.9	42.9	42.8	42.1
Población con al menos tres carencias sociales	18	16.1	13.9	13.1	11.3	17.4	16.2	14.2	13.4	11.6
<i>Indicadores de carencia social</i>										
Rezago educativo	13.3	12.8	12	12	11.3	11.2	10.8	10.5	10.3	10
Carencia por acceso a los servicios de salud	21.2	15.9	11.6	9.8	8.5	21.6	17.6	13.7	12	10.6
Carencia por acceso a la seguridad social	36.3	34.5	35.7	34.8	34.4	36.2	35.1	36.2	35.3	34
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	10.2	8.8	8.1	7.5	7.5	9.6	8.6	7.8	7.3	7.3
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	13.1	13.3	12.6	12.9	12.1	12.4	13	12.3	12.6	11.6
Carencia por acceso a la alimentación	12.5	14.5	14.1	14.3	12.7	11.8	14	13.3	13.6	11.8
<i>Bienestar</i>										
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	9.8	11.5	12.3	12.9	11.3	8.9	10.7	11.2	11.8	10.1
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	28.5	30.7	31.5	33.1	32.5	26.2	28.8	29.1	30.7	29.5

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014 (2014a) y el Modelo Estadístico (MEC) 2016 del MCS-ENIGH.

*¿Hemos cerrado las brechas de desigualdad?  
Breve esbozo sobre la situación actual de la mujer*

En México, la medición realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en 2017, da un panorama de la situación en la que viven millones de mujeres.<sup>8</sup> De acuerdo con estas mediciones, hay 53.4 millones de personas en condiciones de pobreza, de las cuales 27.9 millones son mujeres, 11.3 tienen rezago educativo, 8.5 no tienen acceso a servicios de salud, 7.5 no tienen calidad en su vivienda, 12.7 tienen problemas de acceso a la alimentación. Entre los datos que llaman la atención por su magnitud es que hay 34 millones de mujeres que no tienen seguridad social, es decir, frente a eventualidades o de cara a la vejez no cuentan con medios para poder enfrentarlas (véase cuadro 1).<sup>9</sup>

En 2014 el Coneval publicó un informe sobre pobreza y género, y en éste podemos ver cuestiones más precisas que muestran las brechas entre personas de distintos sexos. El organismo encontró que “Los hogares dirigidos por mujeres que, además, se encontraban en situación de pobreza, contaban también con una relación demográfica desfavorable, pues contenían a más miembros dependientes que proveedores”, y en segundo lugar, que “las remuneraciones que las mujeres ocupadas obtienen de sus trabajos son menores a las que perciben los hombres”

<sup>8</sup> Aunque la medición de Coneval muestra algunas limitaciones se ha vuelto el mecanismo para poder observar en el tiempo algunos cambios, pese a los señalamientos políticos y metodológicos que puedan hacerse. En 2017, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y Coneval se enfrentaron públicamente debido a que el primero fue señalado de no haber realizado adecuadamente el levantamiento de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) para integrar el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS), lo cual influyó en los resultados de las mediciones. Julio Boltvinik, experto en temas de pobreza, mencionó que la actuación de estos organismos benefició electoralmente al gobierno federal, justo un año antes de la elección presidencial. De acuerdo con este investigador, la cifra de pobres no corresponde al dato mencionado por el Coneval, sino que es mayor, es decir, 45.1% (Barragán, 2017).

<sup>9</sup> El Coneval define la seguridad social como “el conjunto de mecanismos diseñados para garantizar los medios de subsistencia de los individuos y sus familias ante eventualidades, como accidentes o enfermedades, o ante circunstancias socialmente reconocidas, como la vejez y el embarazo. La exclusión de los mecanismos sociales de protección vulnera la capacidad de los individuos para enfrentar contingencias fuera de su control que pueden disminuir de modo significativo su nivel de vida y el de sus familias (Cepal, 2006)” (Coneval, 2014c: 55).

(Coneval, 2014b: 8-9). Además, algo revelador fue que el “ingreso monetario de las mujeres [tiene] dependencia de fuentes indirectas, es decir, no asociadas con la participación laboral de las propias mujeres, sino con la percepción de transferencias, ya sean públicas o privadas” (Coneval, 2014b: 9).

Su dependencia y vulnerabilidad es reconocida por Coneval, ya que encontró que “la mayor parte de las mujeres con acceso a servicios de salud cuentan con él a partir de su relación con otras personas o de su pertenencia a programas sociales; es decir, el acceso que tienen a los servicios es indirecto, no depende exclusivamente de ellas y no cuentan con garantías al respecto” (2014b: 10). Otro dato revelador es el que tiene que ver con la seguridad social, ya que, de acuerdo con este mismo organismo, ni siquiera una de cada diez mujeres pobres ocupadas cuenta con acceso a la seguridad social a través de su trabajo.

La situación de desigualdad también fue reconocida por organizaciones de la sociedad civil, quienes exponen en el Informe Alternativo conjunto sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México que persisten las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres, siendo alarmante la pobreza que afecta a niñas y mujeres de manera particular (2017).<sup>10</sup>

Aunque por más de dos décadas se implementó el programa Prospera, así como otras acciones en materia de derechos, las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres siguen sin resolverse. Basta con observar las cifras actuales para darse cuenta de que las mujeres siguen viviendo en precarias condiciones que a su vez favorecen la ampliación de esas brechas. Confirmación de lo anterior son las evidencias que aporta el Centro de Estudios Espinosa Yglesias en su informe *El México del 2018. Movilidad social para el bienestar*, señalando que

una de las características de la baja movilidad social en México es la referente a las opciones desiguales que se observan entre mujeres y hombres [...] En particular, los patrones observados de movilidad social intergeneracional por género se traducen en lo que se conoce como *suelo pegajoso* (entrampamiento en la parte baja de la distribución) y *techo de cristal* (imposibilidad para alcanzar mayores niveles). En cuanto al primero, resulta que las muje-

<sup>10</sup> El informe fue presentado ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas en 2018.

res mexicanas con origen en el quintil más bajo de la distribución suelen tener una persistencia en ese quintil que es mayor a la de los hombres del mismo origen socioeconómico. En cuanto al *techo de cristal*, las mujeres con origen en el quintil más alto de la distribución presentan una mayor frecuencia de movilidad descendente que los hombres con el mismo origen; así, en todo caso, lo que se observa es un patrón de *piso falso* (2018: 27).<sup>11</sup>

En otro informe sobre desigualdades en México, realizado por El Colegio de México (Colmex), podemos encontrar una mayor profundización sobre esto, entre los hallazgos que presenta el informe está, por un lado, que se ha equiparado la asistencia y egreso en ambos sexos pero las diferencias que se pueden observar son,

por ejemplo, en los niveles de aprendizaje de matemáticas (en promedio, las mujeres tienen resultados inferiores [Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2016b; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2016]), en la elección de carreras (las mujeres tienden a inclinarse por carreras menos “técnicas” [Buquet, Cooper, Mingo y Moreno, 2013]), así como en los retornos a la educación (las mujeres se ocupan menos y perciben ingresos más bajos que los hombres). En parte, estas diferencias manifiestan la persistencia de estereotipos de género que afectan las decisiones de los agentes y el funcionamiento del sistema educativo (Colmex, 2018: 34).

Un dato “sobre la principal actividad desempeñada por la población desalentada”, que refuerza las hipótesis de que se siguen reproduciendo los estereotipos, indica, por ejemplo, que, “entre los más jóvenes (15-29 años), los hombres tienden a enfocarse en adquirir competencias (78.9% continúa estudiando y 10.7% se dedica al hogar), mientras que las mujeres invierten menos en su educación y se concentran en actividades domésticas (47.6% continúa estudiando y 51% se dedica al hogar)” (Colmex, 2018: 62).

<sup>11</sup> El informe de *Desigualdades en México/2018* del Colmex confirma tal situación al mencionar que “Los datos de movilidad muestran que las mujeres son más propensas a descender en la escala socioeconómica si parten de una posición privilegiada y, al mismo tiempo, las que nacen en hogares con pobreza tienen mayor probabilidad de mantenerse en condiciones de marginación en su vida adulta” (2018: 48).

En síntesis, el informe refiere que

una mujer suele tener menos oportunidades de ascender en la escala social y es más vulnerable a riesgos de diversa índole que un hombre con las mismas condiciones. Las expectativas sociales sobre las ocupaciones consideradas femeninas y masculinas son un obstáculo para que las mujeres adquieran educación pertinente que les permita insertarse en el mercado laboral en condiciones dignas. [...] Las mujeres se ocupan de la mayor parte de los trabajos de cuidado no remunerados y, en general, son más vulnerables a riesgos de diversa índole, por ejemplo, los derivados del cambio climático (Colmex, 2018: 119).

Lo anterior nos lleva a reflexionar si las acciones hasta ahora impulsadas están teniendo la eficiencia para cambiar las relaciones de producción de la desigualdad o si, por el contrario, las políticas contribuyen a la reproducción de éstas.

### *De Progres a Prospera: orígenes y trayectoria*

El principal programa que se utilizó para dar respuesta al problema de la pobreza data de dos décadas atrás. Inició como Progres a en 1997, luego se llamó Oportunidades, desde 2002, y finalmente se denominó Prospera 2014-2018.

La hipótesis inicial que los sustentó se basó en sostener que las personas debían desarrollar su capital humano para salir de la pobreza, y para lograrlo estos programas realizaban transferencias monetarias condicionadas a las familias con niños y niñas menores de edad y jóvenes que estuvieran estudiando.<sup>12</sup> Sólo que a cambio de esta prestación, el programa les obligaba a cumplir con lo que el gobierno llamaba corresponsabilidades, las cuales consistían en garantizar la asistencia a la escuela de los niños, niñas y jóvenes, y comprobar la asistencia a revisión médica, así como la asistencia a pláticas que versaban sobre diversos temas: salud, planificación familiar, entre otros. El cumpli-

<sup>12</sup> También se proporcionaba el seguro popular a las familias, se les daban pláticas sobre autocuidado y se impulsaba la vinculación de las familias beneficiarias con proyectos productivos, opciones laborales y servicios financieros.

miento de todo lo anterior era responsabilidad fundamentalmente de las titulares del programa, es decir, las jefas de familia.

A continuación, se describen los criterios para elegir a las titulares del programa.

Por cada familia beneficiaria se identifica a una titular, preferentemente la madre de familia, quien recibirá directamente los apoyos monetarios y deberá tener una edad de 15 o más años.

Por excepción, una mujer menor de 15 años podrá ser Titular Beneficiaria, si es madre de familia o, en su caso, se encuentra a cargo del cuidado del hogar (*Diario Oficial de la Federación* [DOF], 2019).<sup>13</sup>

Cuando en un hogar no haya mujeres de 15 o más años, el jefe del hogar o un integrante del sexo masculino será el titular de la familia beneficiaria. “Por excepción, el o la titular podrá tener menos de 15 años, si se encuentra a cargo del cuidado del hogar” (DOF, 2019).

Como puede observarse es preferible incluso que una niña asuma la titularidad antes que un hombre y es que uno de los muchos puntos debatibles del programa corresponde a la perspectiva de género que contiene.

Antes de entrar a Prospera se hace pertinente analizar el espíritu de la génesis del programa, el cual data de 1997, con la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Además, como se dará cuenta, las acciones que vinieron posteriormente no varían sustantivamente.

En el decreto que le dio origen se puede observar que las preocupaciones residían en los niños y jóvenes, al señalar que el aumento de sus capacidades se lograría mediante

- a) El mejoramiento sustancial de sus condiciones de educación, salud y alimentación, particularmente de los niños y jóvenes;
- b) La concatenación integral de las acciones de educación, salud y alimentación, de modo que el aprovechamiento escolar no se vea afectado negativamente por falta de salud o desnutrición en los niños, ni tampoco porque los niños y jóvenes realicen labores que dificulten su asistencia escolar o los orillen al abandono de sus estudios (*DOF*, 1997: 1-2).

<sup>13</sup> Parte del punto 4.1.1. “Identificación de la persona Titular de la familia beneficiaria”.

El documento “Progresá” puede considerarse el contenedor de un diagnóstico y de las bases sobre las que se propone la realización del programa como uno de los ejes para combatir la pobreza, en este se mencionan varias cosas sobresalientes sobre la situación en materia de género como que

[las] asimetrías [entre hombres y mujeres] se reflejan y manifiestan en aspectos tan diversos como la disponibilidad de menores oportunidades de educación para las mujeres; barreras en el acceso a trabajos estables y bien remunerados: la responsabilidad de la doble y hasta triple jornada de trabajo; y la prevalencia de niveles deficientes de salud y bienestar, entre otros (Progresá, 1997: IB, 18).

En contraste con este diagnóstico, las medidas que se adoptaron fueron becas diferenciadas con mayor monto para las niñas, servicios de salud para toda la familia con especial énfasis en las mujeres embarazadas o en lactancia, así como el cuidado y la atención temprana de enfermedades y la vigilancia de factores de riesgo que pueden desencadenar otro tipo de enfermedades entre las mujeres y sus hijos. Es decir, se limitó a la parte de la educación y la salud, pero omitió dos puntos relevantes: las barreras de acceso al trabajo y las dobles y triples jornadas.

El documento ya señalado registra cuáles son las ideas que se tienen sobre el rol que debe cumplir la mujer en función de su papel como cuidadora y responsable del desarrollo de la familia. Por un lado, se menciona que “La educación para la salud está dirigida particularmente a las madres, en razón de representar el eje del grupo familiar y quien por lo regular, en el seno del hogar, transmite más información a todos sus familiares” (Progresá, 1997: 48)<sup>14</sup> y, por otra parte, advierte que los apoyos

<sup>14</sup> Aunque la justificación sobre por qué las mujeres serían las receptoras de la transferencia no se mencionó en las reglas de operación ni en el decreto con el que se inició el programa, esto reflejó las convicciones de al menos uno de sus diseñadores, es decir, de José Gómez de León; de acuerdo con María de la Paz López, viuda de Gómez de León, Progresá reflejó las convicciones de éste acerca de las mujeres como agentes del desarrollo. De acuerdo con lo que ella declaró a Peter Bate, Gómez de León “creía que era posible fortalecer la posición social de la mujer, a los ojos de sus familias y de sus comunidades, si tenían sus propios ingresos, aunque provinieran de la asistencia pública” (Bate, 2017). Aunque es un relato, y además de una tercera persona, llama la atención que se vea que la única manera de obtener un nivel de empoderamiento se vincule con la decisión de cómo utilizar

se canalizarán a través de la madre o de aquella persona que tenga como responsabilidad las decisiones de compra y preparación de los alimentos, del cuidado de la salud de los menores, así como de la vigilancia de la asistencia de los menores a la escuela. [Se] reconoce la importancia, responsabilidad y compromiso de las mujeres como agentes para el desarrollo de las familias y para hacer el mejor uso a los apoyos del Programa (Progresá, 1997: 131).

En este sentido hay un tema de reconocimiento, pero basado fundamentalmente en roles de género, que al retomarse como parte del diagnóstico y fundamentar las corresponsabilidades en ello terminan contribuyendo a la reproducción de estos roles.

### *La perspectiva de género en las reglas de operaciones de los tres programas: cambios y continuidades*

A continuación, podemos ver lo que consideran los tres programas respecto a la perspectiva de género. Como se puede observar, el cambio más sustantivo se da entre Progresá y Oportunidades, ya que en Prospera no se realiza ningún cambio (véase cuadro 2).

En las reglas de operación (RO) del Progresá podemos observar lo que se considera como perspectiva de género. Se menciona que “canaliza los apoyos económicos (las becas, apoyo para útiles y la ayuda para alimentos) a través de las madres de familia, reconociendo así su importancia para el desarrollo de la familia y su compromiso y responsabilidad para hacer el mejor uso de estos apoyos” (DOF, 2000: 8). Por otro lado, para contrarrestar el hecho de que con frecuencia las niñas interrumpen sus estudios más tempranamente que los niños, las ayudas escolares que Progresá proporciona en forma de becas son ligeramente más elevadas para las niñas que para los niños durante los estudios de secundaria (DOF, 1997).

---

dichos ingresos. Cecchini y Madariaga confirman esto, al mencionar que “En la gran mayoría de los programas, las receptoras de las transferencias son las madres, bajo el supuesto de que ellas usarán los recursos monetarios para mejorar el bienestar de su familia en general y de sus hijos en particular. Asimismo, las madres están a cargo del cumplimiento de las condicionalidades y, a veces, actúan como promotoras de los programas” (2011: 14).

CUADRO 2  
Programa de combate a la pobreza (1997-2018)

<i>Progres</i>	<i>Oportunidades</i>	<i>Prospera</i>
Programa de Educación, Salud y Alimentación	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Programa de Inclusión Social
<p>Canaliza los apoyos económicos (las becas y la ayuda para alimentos) a través de las madres de familia, reconociendo así su importancia para el desarrollo de la familia y su compromiso y responsabilidad para hacer el mejor uso de estos apoyos. Por otro lado, para contrarrestar el hecho de que con frecuencia las niñas interrumpen más tempranamente que los niños sus estudios, las ayudas escolares que Progres proporciona en forma de becas son ligeramente más elevadas para las niñas que para los niños durante los estudios de secundaria (DOF, 2000).</p>	<p>Canalizan los apoyos preferentemente a través de las madres de familia y se impulsa una política de becas que contrarresta las desventajas de las niñas para acceder a la educación, contribuyendo a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos en los ámbitos de toma de decisiones.</p> <p>En esta perspectiva, el Programa apoya a los sectores de salud y educación en la realización de acciones orientadas a la construcción de una cultura de equidad e igualdad de género. Asimismo, el Programa incorporará el lenguaje incluyente en sus documentos normativos, de difusión y orientación dirigido a las familias beneficiarias (DOF, 2014).</p>	<p>Canaliza los apoyos preferentemente a través de las madres de familia y se impulsa una política de becas que contrarresta las desventajas de las niñas para acceder a la educación, contribuyendo a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos en los ámbitos de toma de decisiones.</p> <p>En esta perspectiva, el Programa apoya a los sectores de salud y educación en la realización de acciones orientadas a la construcción de una cultura de equidad e igualdad de género. Asimismo, el Programa incorporará el lenguaje incluyente en sus documentos normativos, de difusión y orientación dirigido a las familias beneficiarias (DOF, 2015)</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de las reglas de operación (RO) (DOF, 2000; 2014; 2017; 2018; 2019).

En la primera parte podemos observar que las mujeres son reconocidas exclusivamente por su contribución al desarrollo de la familia y no por su persona, a este reconocimiento le sigue que se le interpela a actuar con responsabilidad en el uso de los apoyos, por lo tanto, se le pide que los recursos sean utilizados para lo que quiere el programa, es decir, para que los niños y jóvenes asistan a la escuela. Entonces, su labor reside en administrar adecuadamente los recursos del programa.

Respecto al segundo punto, el cual consiste en entregar becas más elevadas. Dicho de esa manera uno pensaría que es una medida afirmativa, que tiene que ver efectivamente con un intento de reducir las brechas por rezago educativo. Sin embargo, cuando uno observa que las diferencias entre los montos fueron entre \$ 15 y \$ 40, uno se pregunta si eso puede marcar diferencias sustanciales.

Posteriormente, con Oportunidades se agregaron más componentes, como el Centro de Atención Múltiple (CAM), laboral y educación media superior, el cual también integró la medida de dar montos mayores a mujeres. Hoy las diferencias que se pueden observar entre los montos dados por Prospera varían: en secundaria van desde 25, 60 y 90 pesos más, en CAM laboral y educación media superior es de 55, 130 y 140 pesos más. Tanto para primaria como para educación superior no se hace un ajuste diferenciado en cuanto a los montos (véase cuadro 3).

El programa que sucedió a Progresá fue Oportunidades, el cual se dio en el marco del primer gobierno de alternancia, en éste se pueden observar pequeños cambios. Las RO del programa mencionan lo siguiente en el apartado de perspectiva de género:

En el Programa se canalizan los apoyos preferentemente a través de las madres de familia y se impulsa una política de becas que contrarresta las desventajas de las niñas para acceder a la educación, contribuyendo a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos en los ámbitos de toma de decisiones.

En esta perspectiva, el Programa apoya a los sectores de salud y educación en la realización de acciones orientadas a la construcción de una cultura de equidad e igualdad de género.

Asimismo, el Programa incorporará el lenguaje incluyente en sus documentos normativos, de difusión y orientación dirigido a las familias beneficiarias (DOF, 2017).

CUADRO 3  
Monto mensual de los apoyos

Sexo		Progresa	Oportunidades	Prospera
<i>Secundaria</i>				
Hombres	Primero	\$ 250.00	\$ 480.00	\$ 515.00
	Segundo	\$ 265.00	\$ 510.00	\$ 540.00
	Tercero	\$ 280.00	\$ 535.00	\$ 570.00
Mujeres	Primero	\$ 265.00	\$ 510.00	\$ 540.00
	Segundo	\$ 295.00	\$ 565.00	\$ 600.00
	Tercero	\$ 320.00	\$ 620.00	\$ 660.00
<i>CAM laboral</i>				
Hombres			\$ 810.00	\$ 865.00
			\$ 870.00	\$ 925.00
			\$ 925.00	\$ 980.00
Mujeres			\$ 930.00	\$ 920.00
			\$ 995.00	\$ 1 055.00
			\$ 1 055.00	\$ 1 120.00
<i>Educación media superior</i>				
Hombres			\$ 810.00	\$ 865.00
			\$ 870.00	\$ 925.00
			\$ 925.00	\$ 980.00
Mujeres			\$ 930.00	\$ 990.00
			\$ 995.00	\$ 1 055.00
			\$ 1 055.00	\$ 1 120.00
<i>Educación superior</i>				
Hombres				\$950.00
Mujeres				\$950.00
<i>Apoyo a gestión de vocales</i>				
				\$70.00

Fuente: Elaboración propia con base en las RO de Progresa 2000, Oportunidades 2014 y Prospera 2017 (DOF, 2000; 2014; 2017; 2018; 2019).

Notas: No se incluyen los montos de primaria porque no hay una diferencia en cantidad por condición de género. Respecto a los montos de educación superior, a la beca se suma el apoyo de transporte.

CUADRO 4  
Apoyos dados por Progres, Oportunidades y Prospera

	Progres	Oportunidades	Prospera
Salud	Paquete Básico de Servicios de Salud, el cual incluye 13 acciones, entre ellas 3 que están directamente vinculadas con las mujeres: planificación familiar, atención prenatal y posnatal y detección y cuidado del cáncer cérvico uterino.	Paquete Básico Garantizado de Salud y la ampliación progresiva a las 27 intervenciones de Salud Pública del Causas (Catálogo Universal de Servicios de Salud). Además de las dadas por el programa anterior, destacan una acción vinculada a la prevención y atención de la violencia familiar y de género y el examen médico para mujeres de 40 a 59 años.	Paquete Básico Garantizado de Salud y la ampliación progresiva a las 27 intervenciones de Salud Pública del Causas.
Educativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Becas educativas.</li> <li>• Útiles escolares. Se otorga una beca mayor a las niñas que asisten a la primaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Becas educativas.</li> <li>• Útiles escolares.</li> <li>• Becas para personas con necesidades especiales (CAM).</li> <li>• Becas por acreditación de bachillerato y para transporte.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Becas educativas.</li> <li>• Útiles escolares.</li> <li>• Becas para personas con necesidades especiales (CAM).</li> <li>• Becas por acreditación de bachillerato y para transporte.</li> <li>• Beca educativa y un apoyo para transporte para jóvenes que estudien el nivel superior.</li> </ul>
Alimentación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suplementos alimenticios. Mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suplementos alimenticios. Mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.</li> <li>• Suplementos alimenticios complementarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suplementos alimenticios. Mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.</li> <li>• Suplementos alimenticios complementarios.</li> </ul>

Capacitación y educación en salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Sesiones para las madres de familia de educación para la salud y el reforzamiento de mensajes educativos durante las consultas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Suplementos alimenticios. Mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.</li> <li>· Suplementos alimenticios complementarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Suplementos alimenticios. Mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.</li> <li>· Suplementos alimenticios complementarios.</li> </ul>
Adultos mayores	Monto en efectivo.		
Comités comunitarios	Apoyo monetario bimestral.		

Fuente: Elaboración propia con base en las RO (DOF, 2000; 2014; 2017; 2018; 2019).

Se puede observar que ya no se apela al compromiso y responsabilidad de las madres de familia para que utilicen los recursos de forma adecuada. Ahora se remarca que el objetivo es mejorar la situación de las mujeres en cuanto a derechos y oportunidades. Sin embargo, no se especifica cómo las medidas de entrega de las transferencias y las becas a las mujeres pueden constituir acciones efectivas. El discurso se modifica, pero las estrategias se mantienen casi intactas.

Lo que se agrega de nuevo es que “el Programa apoya[rá] a los sectores de salud y educación en la realización de acciones orientadas a la construcción de una cultura de equidad e igualdad de género”, sólo que no se mencionan las medidas.

“Asimismo, el Programa incorporará el lenguaje incluyente en sus documentos normativos, de difusión y orientación dirigido a las familias beneficiarias”. Aunque es necesario visibilizar a ambos géneros, las medidas no pueden quedarse en este nivel básico, si esto no se acompaña de acciones concretas, puede concluirse que se usa el lenguaje incluyente para seguir encubriendo el mantenimiento de relaciones inequitativas.

Los cambios que se observan a lo largo de la trayectoria de la operación del programa fueron los siguientes: aumentaron becas de educación media superior y superior, así como apoyos para las personas que asistían a los CAM laboral, apoyo a adultos mayores, aumento en los servicios médicos y un apoyo de transporte para las personas que están dentro de los comités comunitarios (véase cuadro 4).

En términos de los beneficios que podrían considerarse con perspectiva de género están, al igual que los montos de nivel básico, los de media superior, que son mayores para las mujeres.

Respecto a los avances del programa, la Auditoría Superior de la Federación, en su informe de 2015, menciona que el Coneval encontró

mejoras en los componentes del programa: en el de alimentación, mejoraron los resultados de los indicadores de nutrición de niños y mujeres embarazadas; en salud, aumentó la utilización de servicios y mejoró el estado de salud de los beneficiarios; en educación, se incrementó la inscripción, el promedio de escolaridad y la transición a secundaria, además, se redujo la reprobación, la deserción escolar y la brecha de género y étnica en años de escolaridad (Auditoría Superior de la Federación, 2015: 203-204).

Aunque se marcan avances en materia de salud, alimentación y acceso a la educación, la evaluación con excepción de cuestiones sanitarias no permite observar qué sucede con las titulares del programa.

*Perspectiva de género en Prospera.  
Las corresponsabilidades y los beneficios planteados  
por el programa*

Ya hemos visto cuál es la perspectiva de género mencionada por el programa. Para hacer un contraste sobre lo que se podría decir que son derechos, se observará ahora la cantidad de corresponsabilidades que tienen las “familias”. A continuación, se enlistan las más sobresalientes:

- a) Destinar los apoyos monetarios del componente alimentario al mejoramiento de la alimentación de los integrantes de la familia.
- b) Participar activamente en las acciones de inclusión productiva, en las que haya formado parte voluntariamente, debiendo destinar los insumos para los fines que le hayan sido otorgados.
- c) Participar voluntariamente en las sesiones informativas y actividades sobre la oferta institucional en materia de Inclusión productiva y laboral que les sean ofertadas por el personal de Prospera.
- d) Evitar que los integrantes menores de 15 años participen en actividades laborales, en los términos de lo establecido en el artículo 23 de la Ley Federal del Trabajo.
- e) Destinar los recursos del componente educativo al mejoramiento de la educación de sus hijas e hijos.
- f) Apoyar a las y los integrantes de la familia en edad escolar para que asistan en forma regular a clases y mejoren su aprovechamiento, así como apoyar a las y los integrantes en rezago educativo para que se incorporen a los servicios de educación para adultos.
- g) Apoyar a las y los becarios de Educación Media Superior para que asistan en forma regular tanto a la escuela como a los talleres comunitarios para el autocuidado de la salud y participen de manera dinámica en las actividades que marquen los planes y programas de estudio de cada entidad federativa.

- h) Participar en las acciones de salud acordadas por la asamblea comunitaria de la localidad, dirigidas al autocuidado de la salud y fomento de los entornos favorables para la salud, sin que éstas sean exclusivas para las familias beneficiarias.
- i) Es responsabilidad de la madre, padre o de la persona responsable de una niña o un niño o niña menor de cinco años, con algún grado de desnutrición, cumplir con la frecuencia de citas que indique el personal de salud, no sólo con conforme a lo establecido en el Paquete Garantizado de Servicios de Promoción y Prevención para una Mejor Salud, sino con la Norma Oficial Mexicana para la Atención de la Salud del Niño.
- j) Es responsabilidad de la titular, así como de cualquier integrante mujer de la familia, acudir a valoración cuando tenga planeado embarazarse, e iniciar su control desde el primer trimestre del embarazo.
- k) Acudir de manera bimestral a la unidad de salud a recoger los suplementos alimenticios, así como consumirlos de manera adecuada, para las niñas y niños de 6 a 59 meses y las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, estas últimas hasta por un año.<sup>15</sup>

Las cargas de trabajo impuestas por el programa incluyen la administración de los recursos (recoger y suministrar el dinero y los suplementos), vigilar que niños, niñas y jóvenes asistan a la escuela y a las revisiones médicas cuando sea necesario, así como promover su participación en las actividades del programa y las escolares. Además, en caso de embarazo, deberán asistir a control.

Frente a esto una pregunta necesaria es indagar sobre los efectos que tuvo esta política en los derechos de las mujeres. A manera de indicios sobre una respuesta recordemos las aportaciones que hacen Cazés y Lagarde, quienes mencionan que el trabajo femenino se invisibiliza y que es un “objeto valioso negado en las relaciones económicas entre los géneros pero cuya realización puntual está asegurada gracias al mito fundante de una supuesta división original o sexual del trabajo, que es en realidad opresiva de la vida toda y que estructura la organización genérica de las sociedades” (Cazés, 2010 [1996]: 7).

<sup>15</sup> Punto 3.8.2. “Compromisos de las familias”, contenidas en el DOF (2017).

Considerando el cúmulo de responsabilidades que pesan sobre las madres de familia junto con las que se añadieron en Prospera, vinculadas a la parte productiva, es posible que se esté en presencia de un aumento de las jornadas de trabajo de las mujeres: *a)* las del cuidado doméstico, *b)* cumplimiento de corresponsabilidades del programa, y *c)* la jornada laboral.

En la administración de Peña Nieto, un grupo de investigadoras de la Universidad Iberoamericana elaboró el “Resumen de Políticas Prospera Programa de Inclusión Social: combate a la pobreza con perspectiva de género”, donde se señala lo siguiente:

Mediante este Programa, se pusieron en marcha acciones concretas, orientadas a promover la equidad de género, tanto de las madres de familia de los hogares beneficiarios, como de sus hijas. [...]

La decisión de transferir el dinero a las madres de familia fue respaldada por evidencia empírica que mostraba que un mayor control de las mujeres sobre los recursos económicos del hogar, modifica los patrones de gasto de las familias, lo cual se traduce en efectos positivos en la nutrición y educación de sus hijas e hijos [Lundberg *et al.*, 1997; Thomas, 1990; Duflo, 2000; Haddat, Hodinnot y Alderman, 1997] (Teruel *et al.*, 2017: 2).

Que dicha medida mostraba que se

tuvo un efecto de empoderamiento en las mujeres (De la Brière y Quisumbing, 2003; Attanasio y Lechene, 2002; Rubalcava *et al.*, 2004), ya que, tener control sobre el gasto del ingreso extra del hogar, incidió en que participaran de manera más activa en la toma de decisiones sobre el consumo, inversión y ahorro del mismo. El mayor ejercicio de poder en estas decisiones tuvo efectos positivos en el capital humano de los miembros del hogar y en las inversiones del hogar a mediano y largo plazo (Teruel *et al.*, 2017: 3).

Entre las evidencias que hallaron se registra que aumentó el nivel de calorías, el consumo de alimentos como la carne y la compra de ropa y calzado, los gastos destinados a la educación, así como la adquisición de ganado, el cual, como subrayaban las investigadoras, está típicamente al cuidado de las mujeres.

Se afirma en este documento que

el mayor control de las mujeres sobre los recursos del hogar conduce a mayores niveles de inversión en capital humano y en bienes de consumo, sugiere

que, a nivel poblacional, la participación de la mujer en las decisiones de ahorro e inversión puede tener efectos positivos en el crecimiento económico en el mediano y largo plazo (Teruel *et al.*, 2017: 4).

La pregunta aquí sería, ¿el crecimiento para quiénes? Tomar decisiones para la mejora de la familia, ¿no representa un continuo en el desiderátum?, señalado por Cazés, el cual consiste en que mientras a los hombres se les induce

hacia la sabiduría, la fortaleza, la autonomía económica, la creatividad, el desarrollo personal, la autoafirmación y las demás formas que les permiten construirse y vivir como seres-para-sí-mismos. En cambio, a las mujeres las encierra en la sumisión, la ignorancia, la debilidad, la pobreza, la dependencia, la rutina, la negación de sí mismas, los cautiverios en que se las forma y se las compele a actuar y vivir como seres-para-otros (2010 [1996]: 6).

Este programa utiliza estrategias que confinan a la mujer al espacio de lo doméstico, se le adjudica el papel de cuidadora, asignándole el papel de la reproducción social y económica de sus hijos, pero no del suyo propio. Esto lo podemos confirmar cuando nos damos cuenta de que los pocos servicios que reciben las mujeres por ser parte del programa están vinculados a la dimensión de reproducción biológica. De acuerdo con el mismo documento

la educación reproductiva, aunada a la educación en materia de nutrición y salud, ha aumentado la confianza que las mujeres tienen en sí mismas y el reconocimiento de sus parejas sobre la importancia del rol que desempeñan en sus hogares y en sus comunidades (De la Brière y Quisumbing, 2003; Medina, 2001; 2017a: 4).

Por último, una de las incorporaciones que se hicieron en Prospera fue el componente de vinculación, el cual busca brindar apoyos a las familias beneficiarias en materia de inclusión productiva, laboral, financiera y social. Con base en este nuevo componente, las mujeres beneficiarias de Prospera tendrán acceso a programas de fomento productivo y generación de ingreso, de capacitación y empleo, y a servicios financieros, lo cual, de acuerdo al programa, contribuirá a potenciar la igualdad entre mujeres y hombres.

En contraste con la evaluación hecha por estas expertas, a solicitud de Prospera, están las siguientes críticas:

los programas sociales perpetúan el papel de las mujeres en torno al hogar, el cuidado de la familia, de los enfermos y en el cumplimiento del trabajo doméstico no remunerado, que no permite que las mujeres alcancen un empoderamiento económico real (Informe Alternativo conjunto sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México, 2017: 6).

Son programas feminizados, en el sentido [de] que la mayoría de quienes reciben el beneficio monetario son mujeres. Sin embargo, esta percepción aparece no como un derecho propio, sino como uno derivado. En efecto, el título de derecho para acceder al beneficio recae, en general, en los niños, niñas y adolescentes. Las mujeres actúan entonces como beneficiarias operativas del programa (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2012: 50).

Uno de los temas controversiales sobre Progres/Oportunidades es la visión de género que posee [...]. La selección no responde a mecanismos de discriminación positiva o apoderamiento de las mujeres, sino a que gastan más en alimentación y salud para los niños, en relación con los hombres (Hevia, 2011: 70).

Se pueden observar posiciones encontradas sobre el papel de las mujeres en el programa, pero más sobre los efectos que se derivan de su operación, por un lado están las que recalcan sus efectos positivos en términos de que las mujeres se empoderan y mejoran su posición frente a la familia y la comunidad y, por el otro, están aquéllas que resaltan cómo el programa confina a las mujeres a cumplir una función de reproducción social y biológica de la familia en detrimento de sus derechos.

### *A manera de reflexión*

Retomando la pregunta inicial que motivó la investigación a fin de dar elementos sobre la respuesta, ¿el programa Prospera ha contribuido a eliminar o aminorar la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres y transformar los “estereotipos” históricos con los que esa desigualdad se manifiesta y se reproduce?

Prospera es un programa que se constituyó hace más de dos décadas, sus planteamientos originales estaban ligados a marcos teóricos que dieron pie a la construcción de una serie de hipótesis, además de la inicial, que correspondía a cómo romper el ciclo de la pobreza, estaba

también otra, pero que no es tan visible. Se refiere a lo que tiene que ver con la perspectiva de género que hay detrás del programa y sobre la que se basa el funcionamiento de éste.

Esta perspectiva genera dos tipos de reacciones, por un lado, están los planteamientos que apoyan los supuestos de que dar las transferencias a las madres de familia genera empoderamiento; por otra parte, están las que lo identifican como otra manera de menoscabar los derechos de las mujeres.

Como se pudo observar en el desarrollo del artículo, los resultados de la política social diseñada desde los años 90 para México no muestra cambios sustantivos en materia de su objetivo principal que es la reducción de la pobreza y tampoco se puede observar un cambio en la reducción de brechas de género entre hombres y mujeres. Aún prevalecen casi todos los problemas que fueron diagnosticados por el programa, las mujeres tienen menores probabilidades de movilidad social y las que están en los quintiles más bajos muestran una mayor persistencia para quedarse en éstos. Están entrampadas en un espacio en donde las condiciones de pobreza y desigualdad siguen funcionando en contra de su desarrollo, las evidencias son contundentes: hay un alto porcentaje de mujeres que no tienen seguridad social, siguen dependiendo de las transferencias estatales, los salarios que tienen son inferiores a los de los hombres y algunos de los servicios y bienes que obtienen se deben a la relación de parentesco que tienen con alguien más.

Aunque la perspectiva de género emergió como una herramienta para visibilizar la opresión y las condiciones de inequidad entre las personas, basadas en la división sexual del trabajo, y en el programa se han ido incorporando medidas, éstas siguen siendo insuficientes frente a las dimensiones del problema. Son bienvenidas las becas para las niñas, el uso de un lenguaje incluyente y el cuidado y atención de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, pero estas medidas resultan notoriamente insuficientes.

El programa tiene un problema muy grave en su diseño ya que tiene una visión de cambio intergeneracional, es decir, su objetivo es que las niñas, los niños y los jóvenes, en particular, salgan de la pobreza, pero descuida profundamente la equidad intrageneracional y éste es el factor que pone en crisis el modelo de política pública en términos de una perspectiva de género robusta. Y es que Prospera traslada sus costos de operación a las mujeres. Éstas deben destinar todos los recursos dispo-

nibles sólo a cuestiones alimentarias o educativas de sus hijos. Deben cumplir con las cargas administrativas que les plantea el programa y además recibir las capacitaciones a las que sean convocadas. Al condicionar el ingreso de la transferencia a la familia se promueve que las mujeres asuman un papel de cuidadoras de la familia, garantizando que los niños y niñas estén en condiciones de salud, alimentarias y hasta educativas para asistir a la escuela.

Bajo el modelo económico actual, en donde casi todo es atravesado por la mercantilización y las desigualdades son más amplias, se asistió a un recrudescimiento de las condiciones para cerrar las brechas de género, ya que las exigencias para las mujeres que participaban en Prospera se incrementaron, pues debían ser operadoras del programa, realizar trabajo doméstico y además ser productivas. Esto último resulta neurálgico, sobre todo porque la administración de Peña Nieto hizo énfasis en incorporar a las mujeres en las cuestiones productivas, sin que hubiera de por medio una valorización clara sobre su trabajo como operadoras del programa ni una valorización del trabajo doméstico que realizan.

Para finalizar, las mujeres de y en Prospera están ubicadas en un espacio en donde no se consideran acciones que garanticen todos sus derechos por su condición de persona, sino que hay una tendencia a incorporarla en la política como un agente importante para garantizar la reproducción económica y social de su familia en detrimento de sus propios derechos.

Un buen inicio es reconocer que la perspectiva de género incorporada en Prospera está rebasada e inclusive contribuye a ampliar las brechas de género, ya que su visión de empoderamiento económico es insuficiente cuando los retos y desafíos que tienen las mujeres pobres se relacionan con una distribución injusta y la invisibilización de sus deseos y necesidades. Para avanzar es necesario reconocer que a las mujeres se les explota (desconociendo el valor del trabajo doméstico), margina (para que realicen las actividades domésticas, negándoles un empleo) y priva (confinadas a la pobreza) de una vida digna, a través de la acción y omisión estatal.

### *Bibliografía*

Auditoría Superior de la Federación (2015), “Evaluación de la Política Pública de Prospera Programa de Inclusión Social”, Evaluación

- núm. 1575, México, recuperado el 14 de septiembre de 2019, de <[https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015\\_1575\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_1575_a.pdf)>.
- Banco Mundial (2014), “Desde frijoles con huevo, hasta una carrera universitaria, los beneficios de Prospera en México”, en *Noticias*, 20 de noviembre, recuperado el 14 de septiembre de 2019, de <<https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/11/20/beneficios-de-prospera>>.
- Bárcena, Alicia (2011), “Prólogo”, en Simone Cecchini y Aldo Madariaga, *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, pp. 5-6, recuperado el 14 de septiembre de 2019, de <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>.
- Barragán, Daniela (2017), “Boltvinik acusa: Coneval e Inegi manipularon la cifra de pobres para ayudar a EPN y al PRI en 2018”, en *Sin Embargo*, 5 de septiembre, recuperado el 30 de abril de 2018, de <<http://www.sinembargo.mx/05-09-2017/3298450>>.
- Bate, Peter (2017), “La historia detrás de Oportunidades”, en *Noticias*, 14 de agosto, recuperado el 12 de septiembre de 2019, de <<https://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2004-10-01/la-historia-detras-de-ioportunidadesi%2C5552.html>>.
- Caséz, Daniel (2010 [1996]), “Nociones y definiciones básicas del género”, Bernardo Lagarde y Marcela Lagarde (col.), en Laura Guzmán y Gilda Pacheco (comps.), *Estudio básico de Derechos Humanos IV*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Comisión de la Unión Europea, San José de Costa Rica, pp. 85-124, recuperado el 11 de septiembre de 2019, de <[https://www.europofem.org/contri/2\\_05\\_es/cazes/05\\_cazes.htm](https://www.europofem.org/contri/2_05_es/cazes/05_cazes.htm)>.
- Cecchini, Simone, y Aldo Madariaga (2011), *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, recuperado el 14 de septiembre de 2019, de <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2011), “Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”, Santiago, recuperado el 14 de septiembre de 2019, de <<https://repositorio.cepal.org/>

bitstream/handle/11362/27854/S2011032\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2014a), “Estimaciones del Coneval con base en MCS ENIGH 2010, 2012 y 2014”, Coneval, México.

\_\_\_\_\_ (2014b), *Pobreza y género en México. Hacia un sistema de indicadores. Información 2008-2012*, Coneval, México, recuperado el 14 de septiembre de 2019, de <[https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/POBREZA\\_Y\\_GENERO\\_WEB.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/POBREZA_Y_GENERO_WEB.pdf)>.

\_\_\_\_\_ (2014c), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, Coneval, México, recuperado de <<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>>.

\_\_\_\_\_ (2017), “Anexo estadístico 2008-2016”, Coneval, México, recuperado el 14 de septiembre de 2019, de <[https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE\\_pobreza\\_2008-2016.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_2008-2016.aspx)>.

Cruz, Isabel (2015), “Prospera y la perspectiva de género”, en *El Financiero*, 8 de septiembre, recuperado el 14 de septiembre de 2019, de <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/isabel-cruz/prospera-y-la-perspectiva-de-genero>>.

Delajara, Marcelo, y Rodolfo de la Torre, Enrique Díaz-Infante, y Roberto Vélez Grajalas (2018), *El México del 2018. Movilidad social para el bienestar*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, recuperado el 11 de septiembre de 2019, de <<https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/El-M%C3%A9xico-del-2018.-Movilidad-social-para-el-bienestar.pdf>>.

*Diario Oficial de la Federación* (1997), “Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social”, 8 de agosto, Secretaría de Gobernación, México, recuperado el 11 de septiembre de 2019, de <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEDESOL/Decretos/DECRETO%20POR%20EL%20QUE%20SE%20CREA%20LA%20COORDINACION%20DEL%20PROGRAMA%20DE%20EDUCACION.pdf>>.

\_\_\_\_\_ (2000), “Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)”, 15 de marzo, Secretaría de Gobernación, México, recuperado el 11

de septiembre de 2019, de <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2052246&fecha=31/12/1969](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2052246&fecha=31/12/1969)>.

\_\_\_\_\_ (2014), “Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social”, 5 de septiembre, Secretaría de Gobernación, México, recuperado el 11 de septiembre de 2019, de <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5359088&fecha=05/09/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5359088&fecha=05/09/2014)>.

\_\_\_\_\_ (2017), “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de Prospera Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2018”, 29 de diciembre, Secretaría de Gobernación, México, recuperado el 11 de septiembre de 2019, de <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285177/ROP\\_PROSPERA\\_2018\\_dof.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285177/ROP_PROSPERA_2018_dof.pdf)>.

\_\_\_\_\_ (2018), “Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten las Reglas de Operación de Prospera Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2017, publicado el 29 de diciembre de 2017”, 20 de agosto, Secretaría de Gobernación, México, recuperado el 11 de septiembre de 2019, de <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5535275&fecha=20/08/2018](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5535275&fecha=20/08/2018)>.

\_\_\_\_\_ (2019), “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de Prospera Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2019”, 28 de febrero, Secretaría de Gobernación, México, recuperado el 11 de septiembre de 2019, de <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5551581&fecha=28/02/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551581&fecha=28/02/2019)>.

El Colegio de México (Colmex) (2018), *Desigualdades en México/2018*, Red de Estudios sobre Desigualdades / BBVA Bancomer, México.

Gómez Lovera, Marco Antonio (2012), “Trabajo no remunerado en México, equivale al 19.7% del PIB”, en *Dinero en Imagen*, 20 de marzo, recuperado el 11 de septiembre de 2019, de <<https://www.dineroenimagen.com/2014-03-20/34431>>.

Hevia, Felipe J. (2011), “Nuevas y viejas relaciones entre los pobres y el gobierno. Diseño del Programa Oportunidades”, en *Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza. El caso de Progres a/Oportunidades de México*, Peter Lang, Bruselas, pp. 59-87.

Informe alternativo conjunto sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México (2017), recuperado el 11 de septiembre de 2019, de <[http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/MEX/INT\\_CESCR\\_CSS\\_MEX\\_28753\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/MEX/INT_CESCR_CSS_MEX_28753_S.pdf)>.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016), Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH, recuperado de <<https://www.inegi.org.mx/investigacion/eash/2016/>>.
- López, María de la Paz, y Vania Salles (coords.) (2006), *El Programa Oportunidades examinado desde el género*, Oportunidades / Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer / Colmex, México, recuperado el 11 de septiembre de 2019, de <<https://ogp.colmex.mx/libreria/OportunidadesOGP.pdf>>.
- Massey, Doreen (2012), “Los espacios están llenos de poder, son un producto de las relaciones sociales”, entrevista realizada por Verónica Engler, en *Página 12*, 29 de octubre, recuperado el 11 de septiembre de 2019, de <<https://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-206595-2012-10-29.html>>.
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (2012), *Los bonos en la mira. Aporte y carga para las mujeres. Informe anual 2012*, Cepal, Santiago de Chile, recuperado el 14 de septiembre de 2019, de <<https://segib.org/wp-content/uploads/Los-bonos-en-la-Mira-Informe-Anual-OIG-2013.pdf>>.
- Pautassi, Laura (2010), “El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales. Una breve revisión”, documento presentado en Taller de expertos “Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones”, enero, Cepal, Santiago de Chile, recuperado el 11 de septiembre de 2019, de <<http://www.ccgsm.gob.ar/areas/salud/dircap/mat/matbiblio/pautassi.pdf>>.
- Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) (1997), “Progresá. Programa de Educación, Salud y Alimentación”, Gobierno Federal, México.
- Ramírez, Blanca, 2008, “¿Existe el desarrollo regional/ local en el neoliberalismo?”, en Raúl Jiménez Guillén *et al.* (coords.), *El desarrollo hoy en América Latina*, El Colegio de Tlaxcala, México, pp. 109-124.
- Rodríguez Enríquez, Corina (2011), *Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género. ¿Por dónde anda América Latina?*, División de Asuntos de Género-Cepal, Santiago de Chile, recuperado el 11 de septiembre de 2019, de <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5836/1/S1100854\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5836/1/S1100854_es.pdf)>.
- Rodríguez Moreno, Celenis (2014), “Mujer y desarrollo: un discurso colonial”, en *El Cotidiano*, núm. 184, marzo-abril, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, pp. 31-37, recu-

- perado el 11 de septiembre de 2019, de <<http://www.redalyc.org/pdf/325/32530724002.pdf>>.
- Tepichin Valle, Ana María (2010), “Política pública, mujeres y género”, en Ana María Tepichin Valle, Karine Tinat y Luzelena Gutiérrez de Velasco (coords.), *Relaciones de género*, Colmex (Los grandes problemas de México, vol. 8), México, pp. 23-58, recuperado el 11 de septiembre de 2019, de <<https://ana-maria-tepichin.colmex.mx/images/publicaciones/politica-publica-mujeres-y-genero-2010-.pdf>>.
- Teruel, Graciela, Erika Arenas, y Karla Renata Flores (2017), “Resumen de políticas. Prospera Programa de Inclusión Social: combate a la pobreza con perspectiva de género”, Secretaría de Gobernación, recuperado el 14 de septiembre de 2019, de <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/225888/Documento\\_de\\_pol\\_ticas\\_sobre\\_g\\_nero.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/225888/Documento_de_pol_ticas_sobre_g_nero.pdf)>.
- Zaremborg, Gisela (coord.) (2008), *Políticas sociales y género. Tomo II. Los problemas sociales y metodológicos*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, recuperado el 11 de septiembre de 2019, de <[https://www.flacso.edu.mx/sites/default/files/libros\\_oa/politicas-sociales-y-genero-2.pdf](https://www.flacso.edu.mx/sites/default/files/libros_oa/politicas-sociales-y-genero-2.pdf)>.

# DERECHO A LA CIUDAD Y GÉNERO EN EL MARCO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

María del Pilar Berrios Navarro\*

Rosalío Wences\*\*

## *Introducción*

La ciudad, al ser considerada como una construcción humana que permite el desarrollo y la recreación del ser humano, genera las condiciones óptimas para la producción y reproducción de las relaciones sociales en diversos contextos territoriales y con ello, la cimentación de la relación entre el medio y el hábitat, funge como escenario de la memoria colectiva, además de las múltiples expresiones identitarias y diversos intereses en la administración del espacio. Tales procesos consecuentemente dan pie a la lucha de la apropiación del espacio público, hecho que requiere indiscutiblemente la intervención gubernamental e institucional para equilibrar los intereses de cada grupo mediante leyes, decretos y políticas públicas certeras en aras de reivindicar las fuerzas centrífugas y centrípetas que configuran la urbanización.

Las mujeres han sido y son protagonistas clave en estos procesos, ejemplo de ello es el diagnóstico del que parte la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad el cual es contundente cuando establece:

Iniciamos este nuevo milenio con la mitad de la población viviendo en ciudades. Según las previsiones, en 2050 la tasa de urbanización en el mundo

\* Doctora en sociología, profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-X).

\*\* Maestro en políticas públicas de la UAM-X.

llegará a 65%. Las ciudades son, potencialmente, territorios con gran riqueza y diversidad económica, ambiental, política y cultural. El modo de vida urbano influye sobre el modo en que establecemos vínculos con nuestros semejantes y con el territorio.

Sin embargo, en sentido contrario a tales potencialidades, los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países empobrecidos se caracterizan por establecer niveles de concentración de renta y de poder que generan pobreza y exclusión, contribuyen a la afectación del ambiente y aceleran los procesos migratorios y de urbanización, la segregación social y espacial y la privatización de los bienes comunes y del espacio público. Estos procesos favorecen la proliferación de grandes áreas urbanas en condiciones de pobreza, precariedad y vulnerabilidad ante los riesgos naturales (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2012 [2004]: 184).

Las ciudades manifiestan la disputa constante entre lo público y lo privado; los niveles de desigualdad tocan diversas dimensiones: económicas, sociales, culturales, étnicas, de edad y de género para satisfacer sus más elementales necesidades y derechos. Las políticas públicas urbanas tienden a desconocer el aporte social en la tarea cotidiana de construir ciudad y ciudadanía.

Graves consecuencias de la falta de participación y de elección de cursos de acción acordes a la dinámica poblacional que se encuentran son “los desalojos masivos, la segregación producto de la gentrificación, el consecuente deterioro de la convivencia social” (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2012 [2004]: 184), así como las experiencias diarias de las mujeres, ya que es un hecho que “Los espacios urbanos se han diseñado para valorar la producción y menospreciar la reproducción [Martínez, 2009]” (Buckingham, 2011: 10).

Bajo este contexto, la Ciudad de México vivió un proceso reciente de reconocimiento y fundamentación del derecho a la ciudad, a través de su incorporación como un eje transversal en su Constitución. De aquí surge la pregunta clave que guía este análisis, ¿cómo incorpora la Constitución de la Ciudad de México el derecho a la ciudad y la perspectiva de género?

En la primera parte de este texto se abordan las posturas que varios autores han mantenido respecto a si el derecho a la ciudad es un derecho contemporáneo que surge por medio de luchas y manifestaciones sociales, o bien, si se refiere a un derecho que ya estaba dado por sentado pero que en la actualidad se reconoció formalmente a través de

los pactos internacionales y procesos constituyentes nacionales. En la segunda parte se expone de manera puntual el desarrollo del derecho a la ciudad retomando el planteamiento de Henri Lefebvre (1978) y David Harvey (2012). En la tercera parte se presentan los diferentes acuerdos internacionales tal como la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad (2001), la Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad (2012 [2004]), así como los preceptos jurídicamente respaldados en la Constitución de la Ciudad de México (2017) sobre el Derecho a la Ciudad. Por último, se desarrolla el proceso de la elaboración, participación y discusión sobre los artículos a adherir en la Carta Magna de la Ciudad de México bajo el mandato del entonces exjefe de gobierno Miguel Ángel Mancera.

### *El derecho a la ciudad: ¿un nuevo derecho?*

Un debate relevante en las sociedades contemporáneas es el referente a cómo conceptualizar los derechos humanos, para definir si de ellos se desprenden nuevos derechos, o bien se constituyen a partir de nuevas realidades que envuelven nuevos valores y paradigmas éticos.

De acuerdo a Díaz Revorio “la existencia de nuevas necesidades o circunstancias, así como los avances científicos, culturales o sociales hacen que se plantee el reconocimiento de nuevos derechos” (Díaz Revorio, 2003), asimismo, amplía el autor, es posible que no sean nuevas circunstancias en términos estrictos, sino “viejos temas” que no habían apremiado la necesidad de protección jurídica, al no haber identificado amenaza o peligro alguno el poder constituyente. Este autor se centra fundamentalmente en las posibilidades de “creación” de nuevos derechos a través del proceso de reformas y el peso de la jurisprudencia en el quehacer sustantivo de los tribunales, tomando como referencia el sistema estadounidense.<sup>1</sup>

En lo anterior, coinciden diversos autores; uno de ellos, de gran influencia hoy día en América Latina, Enrique Dussel, argumenta que el sujeto (individuo) mantiene derechos a los cuales Dussel llama derechos vigentes, los cuales son *a priori*, pero el desarrollo histórico marca

<sup>1</sup> Véase Francisco Javier Díaz Revorio (2004), “Estudio preliminar. El valor histórico de la Constitución”.

el surgimiento de nuevas necesidades derivadas del modelo de desarrollo de la civilización y, a partir de este entendimiento de la evolución social y tecnológica, se despliegan los llamados “nuevos derechos”, los cuales serían *a posteriori* (Dussel, 2010).

Este punto de vista se toma del entendido de que los derechos son productos de luchas sociales, una vez que el sujeto toma conciencia de que un derecho natural le corresponde, emprende un proceso de reconocimiento cuyo resultado será que el nuevo derecho, que en un primer momento era ilegal o ilegítimo para el derecho vigente, llegará a ser legal y legítimo en un momento futuro para el derecho vigente.

Lo que se llamará nuevo será el reconocimiento que emane de aquel derecho en disputa, de aquellos que reconocen en las características de la dignidad humana la fuente ineludible de trabajo constante para adoptar cuantos derechos puedan reconocerse.

Para la comprensión de esta diacronía de pasar a nuevo derecho de un derecho vigente y el reconocimiento público, Dussel sugiere seis etapas donde explica el proceso dialéctico del origen, fundamentación y crecimiento de los nuevos derechos.

Así, en un primer momento se tomará conciencia del nuevo derecho, legítimo para quien aboga por su reconocimiento, pero sin legalidad alguna por el momento. Posteriormente, las acciones cumplidas para lograr la vigencia del nuevo derecho confrontarán el ser juzgadas como ilegales o ilegítimas por el derecho vigente, después, en busca de este reconocimiento, se mantendrá una disputa o lucha social por medio de situaciones de dominación y represión por parte de la coacción monopólica del Estado, que considera esta exigencia como ilegal, lo que de alguna manera dispersará en un primer momento la convicción del movimiento o lucha social, aunque si la necesidad es urgente garantizará la participación de nuevos actores que se suman a este reconocimiento. La comunidad reconocida transforma su legitimidad crítica en la nueva legitimidad vigente; la legitimidad y legalidad del antiguo derecho vigente quedan anuladas y, por último, el derecho adquiere legalidad (Dussel, 2010).

A partir de ello los nuevos derechos determinan sobre los derechos vigentes tres tipos de derechos como señala Dussel:

- a) Ante los nuevos derechos que surgieron algunos derechos vigentes son “borrados”.
- b) Habrá nuevos derechos que estarán vigentes durante siglos, hasta el fin del periodo histórico-social que los originó.

- c) Habrá nuevos derechos que se agreguen a los llamados “derechos perennes”, reconocidos y válidos para todo ser humano y para el tiempo futuro.

Por tanto, los derechos humanos dado su carácter asociado a la humanidad corresponden tanto a necesidades básicas como culturales y conforme el ser humano identifique nuevas capacidades entenderá por ello nuevos derechos. Lo que representa que siempre se revelarán nuevos derechos y por lo tanto habrá una lucha por su cumplimiento. El nuevo derecho llega a ser vigente cuando modifica o crea un nuevo sistema legal transformándolo al nuevo reconocimiento de derecho.

Otra perspectiva de este debate recae en el modelo económico; autores como Mezzaroba y Baez (2013) sostienen que, a partir de la globalización de la economía y la mundialización de la cultura y de los medios de comunicación, diferentes visiones y prácticas culturales alrededor del mundo pasaron a destacarse internacionalmente, modificando aspectos axiológicos preponderantes que diversifican el entendimiento de los derechos humanos correspondientes al contexto social que los estructura y conceptualiza.

Por su parte, Koeck retoma la frase “Somos titulares de más derechos de los que pensábamos”, refiriéndose a la convicción de que hay derechos humanos emergentes que proponen, formulan y actualizan nuevos derechos, tomando en cuenta que a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 hasta hoy día las sociedades tanto a nivel nacional como internacional han experimentado profundas transformaciones, conforme al proceso de globalización (Koeck, cit. en Hermida Del Llano, 2015).

Donde las exigencias de las sociedades contemporáneas requieren sí o sí la amplitud de los derechos existentes, así como la suma de otros tantos, dando cabida a la correspondencia a las diferentes realidades, así como al reconocimiento de la igualdad, la inclusión y la equidad de todos los seres humanos, quienes son libres, iguales y dotados de dignidad (Institut de Drets Humans, 2007: 38).

Por su parte, Cartabia (2012) considera que estos nuevos derechos tienden a la tergiversación, por lo que puede surgir una concepción reductiva de la persona, difundiendo una cultura libertaria donde se despliega un concepto de autonomía y libre albedrío que puede trasgredir los derechos de aquéllos que también argumentan nuevas libertades u oposiciones.

El Proyecto de Carta de Derechos Humanos Emergentes de 2007 señala el proceso de conceptualización y reconceptualización de los derechos humanos, y determina el factor de la participación ciudadana y la sociedad civil como imperativos éticos que complementan y fortalecen. Textualmente, el Proyecto de Carta establece que se trata de satisfacer “la necesidad de globalizar la solidaridad, desarrollar proyectos alternativos, imaginar nuevas alianzas, favorecer nuevas formas de resistencia, garantizar efectivamente nuevas propuestas de democracia internacional, de desarrollo sostenible y de la paz” (Institut de Drets Humans, 2007: 4).

Reconociendo, en este Proyecto de Carta y en la posterior Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, que uno de los aspectos más inéditos e innovadores es el reconocimiento y la reivindicación al derecho de disponer de una democracia participativa, que se materializa a través del concepto de ciudadanía como elemento constituyente de las democracias. Estos nuevos derechos son resultado de un nuevo paradigma, no sólo para las personas, sino también para el Estado, por la labor jurídica que despliega para su atención y reconocimiento.

Asimismo, estos nuevos derechos van a ser valorados dentro del contexto de cada uno de los derechos fundamentales bajo dinámicas de sociedades complejas que suponen nuevas problemáticas que atender, como el terrorismo, el crimen organizado, la degradación medioambiental, el aumento de las desigualdades, la pérdida de las diferencias culturales provocada por la cultura de masas y la homogeneización cultural que como consecuencia conlleva la exacerbación de nacionalismos y conflictividades étnico-religiosas, flujos financieros incontrolados, flujos migratorios, etcétera, todos estos elementos son difícilmente controlables incluso para los Estados más poderosos (Institut de Drets Humans, 2007; 2009).

Por lo que dada esta complejidad se supone la inexcusable exigencia de que la comunidad internacional y los poderes públicos estatales, regionales y locales, así como la sociedad civil y la ciudadanía, asuman un mayor protagonismo en la salvaguarda de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Por ello, la formulación de los derechos humanos es un proceso en curso. Van apareciendo nuevos derechos y nuevas formulaciones de los ya conocidos. No se trata de un catálogo cerrado, sino siempre por precisar y ampliar.

Las realidades latinoamericanas, por otra parte, a finales del siglo XX, y después de procesos sinuosos de transición democrática, cristalizaron los nuevos proyectos de nación y las posibilidades de regímenes democráticos en nuevos marcos constitucionales con una perspectiva abierta a demandas sociales que se erigieron de abajo hacia arriba, tales fueron los casos de Brasil, Colombia, Venezuela, Bolivia, Ecuador.

La Ciudad de México, ya entrado el siglo XXI, y como deuda a un proceso intenso de fortalecimiento ciudadano, enfrenta el desafío de constituir un nuevo marco de regulación para una de las metrópolis más grandes del mundo. Uno de sus principales retos es recoger los avances históricos que evidenció por muchos años la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos sociales, pero también sumarse a la “oleada” latinoamericana que posibilitó que democracias relativamente jóvenes se reconocieran en marcos constitucionales atinentes a los nuevos tiempos y a las exigencias económicas, políticas y sociales del contexto globalizador.

### *Fundamentos del derecho a la ciudad*

Como se mencionó, uno de los asuntos relevantes en la dinámica de ampliación de derechos es el impulso de la democracia participativa. En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, fundamentalmente, existen cuatro preceptos que resguardan en su conjunto el imperativo de la participación en los asuntos públicos, éstos son:

Artículo 3.- El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo, pueden ejercer una autoridad que no emane expresamente de ella.

Artículo 6.- La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o por medio de sus representantes. Debe ser la misma para todos, ya sea que proteja o que sancione. Como todos los ciudadanos son iguales ante ella, todos son igualmente admisibles en toda dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos.

Artículo 15.- La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público.

Artículo 16.- Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789).

Posteriormente, ya en el siglo XX, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en 1966, estableció en su artículo 25:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966: 9).

Como se observa, la soberanía y, por ende, el derecho a la participación de todos los ciudadanos, hombres y mujeres, directamente o a través de sus representantes, son aspectos centrales en los esfuerzos históricos por acotar y distribuir el poder como vías para el establecimiento de un orden sólido y democrático.

En esta sintonía, Lefebvre en su libro *El derecho a la ciudad* propone la idea central del “rescate al hombre como elemento principal, protagonista de la ciudad que él mismo ha construido” (Lefebvre, 1978, cit. en Mathivet, 2011: 23). Por lo tanto, planteó que el derecho a la ciudad significa “restaurar el sentido de ciudad, instaurar la posibilidad del ‘buen vivir’ para todos, y hacer de la ciudad el ‘escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva’” (Mathivet, 2011: 23).

El derecho a la ciudad es “el derecho de toda persona a crear ciudades que respondan a las necesidades humanas. Todo el mundo debería tener los mismos derechos para construir los diferentes tipos de ciudades que queremos”. El derecho a la ciudad como lo afirma David Harvey, “no es simplemente el derecho a lo que ya está en la ciudad, sino el derecho a transformar la ciudad en algo radicalmente distinto” (Mathivet, 2011: 24).

La reivindicación de la posibilidad necesaria de crear otra ciudad, se basa en los derechos humanos, y más precisamente en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). El fenómeno de la ciudad está analizado y pensado a través de los conceptos de ciudadanía y espacio público con una visión integral e interdependiente de los derechos humanos para lograr la

meta de recuperar la ciudad para todos sus habitantes. Sin embargo, es importante aclarar que el derecho a la ciudad no es un derecho más, es el derecho a hacer cumplir los derechos que ya existen formalmente. Por eso el derecho a la ciudad se basa en una dinámica de proceso y de conquista, en el cual los movimientos sociales son el motor para lograr el cumplimiento del derecho a la ciudad (Mathivet, 2011).

Esto implica que el derecho a la ciudad propuesto por Lefebvre se ha complejizado aún más, al ampliarse un marco de mayor globalización económica, de subordinación del Estado a intereses privados, la dominación de los intereses de países desarrollados, el crecimiento poblacional, entre otros aspectos. Situaciones que se reflejan en la privatización de los servicios públicos urbanos.

Lefebvre sostiene que el habitar fue subsumido por el hábitat. Explicando que, antes de la urbanización generalizada, habitar era una actividad social que confería a los ciudadanos identidad urbana y, por ende, los habilitaba para la participación política. Con el proceso de urbanización esto se redujo a ocupar una vivienda, donde las políticas de hábitat urbano se hicieron un cúmulo de imposiciones y controles de planificación, zonificación, usos del suelo, impuestas desde arriba, obstaculizando así la participación ciudadana en las decisiones sobre los cambios urbanos.

El derecho a la ciudad no puede concebirse como un simple derecho de visita o retorno hacia las ciudades tradicionales. Sólo puede formularse como derecho a la vida urbana, transformada, renovada, “ello supone una teoría integral de la ciudad y la sociedad urbana que utilice los recursos de la ciencia y del arte. Únicamente la clase obrera puede convertirse en agente, vehículo o apoyo social de esta realización” (Lefebvre, cit. en Molano, 2016: 8).

Posteriormente, Lefebvre no sólo reconocería en la clase obrera el derecho a la ciudad, sino que argumentaría que una verdadera transformación social debía suponer la participación y gestión colectiva, dados los múltiples intereses que de ésta emanan. Asumiendo con esta perspectiva un espectro más amplio de actores urbanos.

Asimismo, David Harvey supone el derecho a la ciudad como la posibilidad de transformar y recuperar a la ciudad como un bien común. Argumentando que para entender la complejidad del derecho a la ciudad se debe partir de dos componentes: la producción social del espacio y de la ciudad, por parte del capital, y las posibilidades políticas y sociales

de ejercer el derecho a la ciudad, un derecho cada vez más negado para amplios sectores de la población.

[...] el derecho a la ciudad tiene que plantearse, no como un derecho a lo que ya existe, sino como un derecho a reconstruir y recrear la ciudad como un cuerpo político socialista con una imagen totalmente diferente, que erradique la pobreza y la desigualdad social y que cure las heridas de la desastrosa degradación medioambiental (Harvey, 2012, cit. en Molano, 2016: 10).

Esta conciencia de “nuevo derecho” sostiene el surgimiento de nuevas luchas urbanas contra el dominio espacial del capital financiero, y situaciones como la gentrificación o la degradación ambiental adquieren visibilidad, dado el “esfuerzo de los habitantes por lograr una mayor injerencia en la definición de políticas urbanas” (Molano, 2016: 4).

Asimismo, la vida colectiva se puede construir sobre la base de la idea de la ciudad como producto cultural, colectivo y, en consecuencia, político. La ciudad, como lo analiza Jordi Borja, es un espacio político, donde es posible la expresión de voluntades colectivas, es espacio para la solidaridad, pero también para el conflicto. El derecho a la ciudad es la posibilidad de construir una ciudad en la que se pueda vivir dignamente, reconocerse como parte de ella, y donde se posibilite la distribución equitativa de diferentes tipos de recursos: trabajo, de salud, de educación, de vivienda, recursos simbólicos: participación, acceso a la información, etcétera (Mathivet, 2011).

Por su parte, Soja considera que el derecho a la ciudad debe abarcar-se desde una nueva dimensión espacial, más allá del análisis de clase, donde también se consideren cuestiones “como el género, la etnicidad, o la cultura, [que] evidencian la diversidad de formas de experimentar la ciudad y buscar la justicia espacial”. Reivindicando “la lucha por la justicia espacial [que] se afirma en las posibilidades culturales, simbólicas y sociales que surgen en los intersticios de la posmetrópolis” (Soja, 2013, cit. en Molano, 2016: 11).

Actualmente hay

mayor crecimiento económico, expansión urbana y mejores condiciones tecnológicas para diseñar la ciudad, sin embargo los mecanismos de segregación espacial, el empobrecimiento de la experiencia urbana y la restricción de la participación y la democracia urbana dificultan el acceso a la ciudad de a la mayoría de sus habitantes (Caldeira, 2007, cit. en Molano, 2016: 4).

El derecho a la ciudad representa un reto para la convivencia, la armonía y la calidad de vida de sus habitantes; es un desafío para la administración y la gestión; la provisión de los servicios, la disposición de los desechos, la disponibilidad del agua y la calidad del aire; se relaciona, también, con la competitividad, la productividad y la gobernanza.

El reconocimiento del derecho a la ciudad apela justo a un enfoque para mejorar la calidad de vida de las personas centrándose primeramente en la vivienda hasta la escala de ciudad, como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades con “acelerado proceso de urbanización. Esto implica enfatizar una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales garantizados en los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos” (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2012 [2004]: 185).

### *La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*

Tanto las propuestas internacionales como los derechos humanos emergentes han iniciado de alguna manera u otra en acelerar la declaratoria del derecho a la ciudad en las sociedades actuales, donde los trabajos para la elaboración de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad iniciaron en el Foro Social Mundial en 2002.

A partir de este proceso abierto, en forma paralela a diversas iniciativas de la sociedad civil, algunos gobiernos, tanto a nivel regional como nacional y local, han venido generando instrumentos jurídicos que buscan normar los derechos humanos en el contexto urbano. Destacan, entre los más avanzados a nivel internacional, la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, firmada hasta ahora por más de 400 ciudades, el Estatuto de la Ciudad de Brasil, decretado en julio de 2001; y, a escala local, la Carta de Montreal y la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. Cabe destacar también la inclusión del derecho a la ciudad en las constituciones de Ecuador y de Bolivia.

Según la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, este nuevo derecho es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre

autodeterminación y un nivel de vida adecuado. Se realiza el derecho a la ciudad cuando hay:

- a) Ejercicio pleno de la ciudadanía y gestión democrática de la ciudad.
- b) Función social de la ciudad y de la propiedad urbana.
- c) Igualdad, no discriminación.
- d) Protección especial de grupos y personas en situación de vulnerabilidad.
- e) Compromiso social del sector privado.
- f) Impulso de la economía solidaria y políticas impositivas progresivas.
- g) Planificación y gestión social de la ciudad.
- h) Producción social del hábitat.
- i) Desarrollo urbano equitativo y sustentable.
- j) Derecho a la información pública.
- k) Libertad e integridad.
- l) Participación política.
- m) Derecho a la justicia.
- n) Derecho a la seguridad pública y a la convivencia pacífica, solidaria y multicultural.
- o) Derecho al agua, al acceso y suministro de servicios públicos domiciliarios y urbanos.
- p) Derecho al transporte público y la movilidad urbana.
- q) Derecho a la vivienda.
- r) Derecho al trabajo.
- s) Derecho a un medio ambiente sano y sostenible.

En resumen, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad basa su propuesta en tres ejes fundamentales.

En primer lugar, el ejercicio pleno de la ciudadanía, es decir, el ejercicio de todos los derechos humanos que aseguran el bienestar colectivo de los habitantes y la producción y gestión social del hábitat.

En segundo lugar, la gestión democrática de la ciudad, a través de la participación de la sociedad, de forma directa y participativa, en el planeamiento y gobierno de las ciudades, fortaleciendo las administraciones públicas a escala local, así como las organizaciones sociales.

En tercer lugar, la función social de la propiedad y de la ciudad, siendo predominante el bien común sobre el derecho individual de pro-

piedad, lo que implica el uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano.

Estos tres aspectos fueron recogidos en el Proyecto de Carta de Derechos Emergentes, en la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes y en el artículo 12 de la Constitución de la Ciudad de México.

### *Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad*

En el año 2004 comienza la discusión en foros internacionales sobre el acceso de las mujeres en la ciudad, sin embargo, es hasta el año 2012 cuando se publica la Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad, que recoge la experiencia de la Carta Europea de la Mujer en la Ciudad, que se suscribió en 1995 con este carácter. En este documento se justifica la necesidad de una carta de este tipo al partir de que

las mujeres y el feminismo, a través de la generación y difusión de conocimientos y el desarrollo de acciones, articuladas entre mujeres de la comunidad de distintos sectores sociales, sus organizaciones y redes, académicas, políticas, han protagonizado uno de los cambios culturales mayores del último siglo. Aportar una nueva interpretación del mundo y la sociedad al cuestionar la subordinación de las mujeres como sustento de las relaciones sociales y otorgar así nuevos contenidos a conceptos como democracia, ciudadanía y participación (Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad, 2012 [2004]: 198).

Retoma compromisos “expresados en las Conferencias de Naciones Unidas, de Medio Ambiente y Desarrollo (1992), Beijing (1995), Hábitat II (1996), entre otras”, que si bien “no son instrumentos jurídicos sino solo recomendaciones”, amplían el marco obligatorio de la Cedaw (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, por sus siglas en inglés) “aprobada en 1979 y ratificada en 1981” (Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad, 2012 [2004]: 198). También se sustenta en “los objetivos de las Metas del Milenio con relación a los asentamientos humanos”, hoy la Agenda 2030, así como “los avances en materia de reconocimiento de nuevos derechos sociales, económicos y culturales (DESC)” (Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad, 2012 [2004]: 198). Los temas que se abordan son:

CUADRO 1  
*Carta de las mujeres por el derecho a la ciudad (2012)*

1.1 La participación y el poder local	2.1 El acceso a los servicios públicos urbanos
1.2 La participación en la planificación urbana y territorial	2.2. El acceso al agua potable
1.3 La participación en el control de las inversiones y el gasto público	2.3. Las condiciones de seguridad en la ciudad
1.4 Los obstáculos para la participación y la ciudadanía activa de las mujeres	2.4 La movilidad en la ciudad
	2.5 La relación con el medio ambiente
	2.6 El acceso a la tenencia segura de la vivienda

Fuente: Elaboración propia con base en la Carta de las Mujeres por el Derecho a la Ciudad (2012 [2004]).

Se verá cómo estos aspectos fueron recogidos en la Constitución de la Ciudad de México, no sin antes dar cuenta de cómo se gestó ésta.

### *Derecho a la Ciudad y Género en la Constitución de la Ciudad de México*

En 2010 se firma la Carta por el Derecho a la Ciudad de la Ciudad de México, que fue asumida por el Gobierno del Distrito Federal en 2010, fue un instrumento que diversos sectores sociales asumieron como base para propuestas significativas en el proceso constituyente.

En concordancia con la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, algunos de los planteamientos en los que se basa son, primeramente, apelar al carácter democrático del Estado, el cual se manifiesta en una sana relación entre la clase política y la sociedad civil, y, en segundo lugar, la necesidad de abrir canales, más allá del sistema de representación, que permitan a hombres y mujeres tomar parte en las decisiones que les conciernen, ser parte de lo público, en la delimitación de lo que habría de ser uno de los principales derechos políticos: la participación en los asuntos públicos.

### *Participación de mujeres y hombres en la elaboración de la Constitución de la Ciudad de México*

El Distrito Federal fue tradicionalmente considerado como el espacio donde se asientan los poderes federales, dándole con ello el carácter de cuasi estado, a pesar de contar con un alto grado de densidad poblacional, ser uno de los espacios productivos que más aportan a la nación, y territorio de interacción de los sectores más educados del país.

Por esta situación excepcional, nunca se vislumbró la posibilidad de reintegrar a sus ciudadanos derechos políticos plenos; fue hasta de manera reciente, en 1997, cuando la ciudadanía pudo elegir, por primera vez a sus gobernantes, contar con una Asamblea Legislativa (no Congreso) y demarcaciones territoriales, bajo el estatus de órganos desconcentrados. Transformaciones que se originaron a partir de las presiones sociales que desde el terremoto de 1985 se hicieron presentes y que incluyeron la realización en 1993 de un plebiscito, donde la sociedad habitante en el Distrito Federal exigió cambios de fondo. A pesar de que transitaron tres administraciones provenientes de un partido de izquierda, fue hasta el retorno al gobierno federal del Partido Revolucionario Institucional (PRI), hegemónico por siete décadas, que el asunto entró realmente a la agenda pública. La Ciudad de México, por fin, podría tener una Constitución, sin embargo, su proceso constituyente inició con una dinámica vertical y oligárquica que, para muchos analistas, fue una falla primigenia que devendría en un marco constitutivo que buscaría preservar, precisamente, lo que de suyo, le dio origen. Sin embargo, en las diversas etapas que presentó hubo actores sociales y privados que ampliaron el marco de tensiones y contradicciones modificando hasta cierto grado aquello que se vio como destino manifiesto.

### *Reforma política del Distrito Federal 2013-2015*

El 2 de diciembre de 2012, como primera acción de gobierno, el presidente Enrique Peña Nieto firmó el “Pacto por México”, junto con los líderes de los principales partidos políticos, PRI, Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. Dentro del acuerdo “Gobernabilidad Democrática” apareció el Compromiso 91 en torno al Distrito Federal, que a la letra dice:

Impulsaremos la culminación del proceso de reforma del Distrito Federal. Para ello, se instalará una mesa nacional de negociación para acordar sus términos. La reforma comprenderá los siguientes temas:

- Se definirá el nombre oficial de la Ciudad de México que es la capital de la República.
- Se dotará de una Constitución propia al Distrito Federal (DF).
- Se revisarán las facultades del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa del DF.
- En el orden de gobierno delegacional o equivalente se impulsará la elección de gobiernos colegiados con representación plural, semejante a los ayuntamientos, acorde a la presencia de las fuerzas políticas en cada demarcación.
- Se definirá un esquema del Distrito Federal que considere su carácter de capital de la República (Pacto por México, 2012: 18).

En el periodo de los años 2013-2015, el tema se debatió en el Congreso de la Unión, donde hubo una serie de iniciativas de los partidos políticos más significativos a nivel nacional, lo que habla de visiones diversas en torno al modelo de ciudad al que se aspira.

El 13 de agosto de 2013 el jefe de gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera, presentó a la Junta de Coordinación Política del Senado de la República una propuesta legislativa desde la Unidad para la Reforma Política del Distrito Federal, con Porfirio Muñoz Ledo como comisionado presidente y un consejo formado por especialistas en el tema (“Reforma política del Distrito Federal de México (2015)”, s.f.).

Esta iniciativa del jefe de gobierno de la ciudad fue ampliamente cuestionada por parte de algunas organizaciones de la sociedad civil, ya que le daba un carácter meramente procedimental a la hechura de lo que es para la población capitalina lo más cercano a una Constitución de nuevo tipo, una Constitución del siglo XXI, en esto tienen un peso fundamental experiencias latinoamericanas como las de Brasil, Colombia, Bolivia, Venezuela, Ecuador que, si bien fueron procesos a nivel nacional, sentaron un precedente en materia de derechos sociales y de procesos participativos a los cuales apelar. Es importante subrayar también que el tema de la necesidad de una nueva Constitución nacional está en la agenda social, como producto de la valoración de armonizar las más de 400 reformas que ha tenido la Constitución mexicana desde 1917.

Las propuestas de las organizaciones civiles en torno a la reforma política del DF se centraron fundamentalmente en los siguientes aspectos:

- a) Que la Constitución de la Ciudad de México sea realizada por una Asamblea Constituyente electa de manera directa por la población, cuyo fin exclusivo sea elaborar la Carta Magna de la Ciudad.
- b) Que en todo el proceso constituyente, incluida la elaboración del proyecto de Constitución, se asegure la más amplia participación de la sociedad de la Ciudad de México.
- c) Que en la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se vulnere los derechos de los trabajadores de las organismos descentralizados, autónomos o paraestatales y que en esta misma reforma, así como en la Constitución de la Ciudad de México, se asegure que la legislación laboral para los trabajadores al servicio de los Poderes de la Ciudad sea formulada por la legislatura local, tal y como está constitucionalmente determinado para todas las entidades federativas (Red de Redes, 2014: 77).

En términos estrictos, fue un llamado a que se garantice el derecho de la población habitante en la Ciudad de México a la participación en los asuntos públicos, de manera directa y a la incorporación de una visión amplia de derechos sociales, con un sistema de garantías de avanzada, propios de una ciudadanía que ha crecido bajo la perspectiva de lo que aún denominan “gobiernos de izquierda”.

El 15 de diciembre de 2015 el Senado de la República aprobó en lo general la reforma y la turnó a los congresos locales para su discusión. Fue aprobada por estos órganos legislativos estatales, y ratificada y promulgada por el presidente Enrique Peña Nieto el 29 de enero de 2016.

Dicha reforma estableció que, con el fin de redactar la Constitución de la Ciudad de México antes del 1 de enero de 2018, se conformaría por voto directo y designación una Asamblea Constituyente de la Ciudad de México el primer domingo de junio de 2016. Dicha Asamblea se conformó por 100 diputados, de los cuales 60 fueron electos por sufragio y 40 designados por las dos cámaras legislativas federales, el presidente de la república y el jefe de gobierno de la Ciudad de México. Es decir, la voz de la ciudadanía, a través de los partidos políticos, sólo se escuchó en un 60%. El hecho de que la Asamblea estuviera compuesta por 40 diputaciones designadas se leyó como una clara señal de centralismo y búsqueda de control por parte de los poderes instituidos.

### *Proceso de elaboración de la iniciativa de Constitución de la Ciudad de México (febrero-agosto de 2016)*

El 5 de febrero de 2016, Miguel Ángel Mancera, jefe de gobierno, anunció, como medida para aminorar la crítica de unilateralidad en la elaboración de la iniciativa de Constitución para la Ciudad de México, la conformación de un grupo de 28 redactores, provenientes de diferentes sectores sociales y políticos, tratando de incorporar especialistas en materias como derechos humanos, desarrollo urbano, género, niñez, juventud, entre otros, así como juristas destacados que pusieran toda su experiencia en la elaboración de un borrador que a su vez, sería “revisado” por una Secretaría Técnica y un grupo de asesores, encabezados por el exrector universitario Juan Ramón de la Fuente. Este grupo trabajaría a lo largo de siete meses en subequipos para abordar catorce temas relevantes –entre los que se encontraban derechos humanos, pacto fiscal, corrupción, gestión metropolitana, pueblos originarios, participación ciudadana–, con la intención de tener el documento que entregaron a la Asamblea Constituyente en septiembre de 2016 y que discutieron hasta enero de 2017, ya que la Constitución fue publicada el 5 de febrero de 2017, fecha emblemática, en la que se cumplieron 100 años de haberse promulgado la Carta Magna del país.

Durante este periodo, se llevaron a cabo una serie de encuentros, promovidos por la propia ciudadanía, en donde la preocupación central se cifró en la posibilidad de retrocesos en los derechos civiles y sociales alcanzados, y que se produjera un *impasse* entre el gobierno central y las demarcaciones. Sin embargo, no se generaron mecanismos para un diálogo amplio con diversos sectores, y la falta de transparencia en los trabajos y en las discusiones del grupo de redactores contribuyó a que, en una encuesta realizada por la Cámara de Diputados, el 52% de la población declarara que no había escuchado sobre el tema, y que en la elección de junio de 2016 sólo votara el 28% del padrón electoral. Uno de los niveles más altos de abstencionismo en la ciudad más participativa del país.

Esto reflejó falta de información e interés por parte de la población, así como desconfianza en los partidos políticos y rechazo ante la falta de propuestas concretas de las/os candidatas/os.

Asimismo, resultó preocupante el bajo grado de legitimidad que tuvo el proceso, lo que llevó a diversos grupos sociales y algunas fuerzas políticas, como Morena, a plantear que la Constitución se haría en las calles.

En septiembre de 2016 iniciaron los trabajos de elaboración de la Constitución de la Ciudad de México y cinco meses después (5 de febrero de 2017) fue promulgada la primera Constitución de la Ciudad de México por el jefe de gobierno Miguel Ángel Mancera, entrando en vigor el 17 de septiembre de 2018, a excepción de lo referente a la materia electoral, que estuvo vigente a partir del 6 de febrero de 2016.

A pesar de que esta Constitución fue impugnada y se entablaron acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el documento que rige las actividades sustantivas en la megalópolis. Hay que subrayar que de los 100 constituyentes que configuraron la Asamblea, 49 fueron mujeres, lo que muestra un esfuerzo por garantizar la participación política de forma igualitaria entre hombres y mujeres.

### *A manera de reflexión sobre la nueva Constitución, el Derecho a la Ciudad y Género*

Una vez promulgada la Constitución de la Ciudad de México, el balance que hicieron organizaciones sociales, feministas y grupos de mujeres y de la comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual (LGBTITI) fue favorable, resaltando los siguientes aspectos:

- a) Paridad en las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.
- b) En la función legislativa, en la integración del Congreso de la Ciudad de México, la ley electoral determinará los mecanismos para cumplir con el principio de paridad de género.
- c) El Consejo Judicial Ciudadano, el primero en su tipo, estará compuesto por once personas, se respetará la equidad de género y la igualdad sustantiva.
- d) En los organismos autónomos, las leyes y estatutos jurídicos garantizarán que exista equidad de género en sus órganos de gobierno y en los consejos ciudadanos.
- e) En las alcaldías, las fórmulas de las planillas estarán integradas por personas del mismo género, de manera alternada, respetando en la prelación de la lista el principio de paridad de género; verificando que la asignación de cargos correspondientes a la administración pública de la alcaldía responda a criterios de igualdad de género.

- f) Cada alcaldía está obligada a establecer la Unidad de Género como parte de su estructura.
- g) Los entes públicos que comprenden a todos los enunciados en la Constitución Política de la Ciudad de México, establecerán un servicio de carrera fundado en el mérito, la igualdad de oportunidades y la paridad de género.
- h) En la selección de agentes del Ministerio Público, y el resto del personal de la Fiscalía General a crearse, se respetará la paridad de género.

Además de lo anterior, la Constitución de la Ciudad de México

reconoce explícitamente la libertad, la autonomía y autodeterminación personal, los derechos sexuales, los derechos reproductivos, el matrimonio igualitario entre personas del mismo sexo, los derechos de las familias diversas, derechos de los pueblos y barrios originarios, el derecho a una muerte digna, a la protesta social y la asociación libre, al uso terapéutico de la marihuana. Se reconoce el desarrollo sostenible, el derecho a defender derechos humanos y el derecho al cuidado, el derecho al agua sin su privatización y muchos otros derechos económicos, sociales, culturales y políticos (Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir, 2019).

Por otra parte, uno de los temas que captó más atención fue el de incorporar en el Artículo 9, “Ciudad solidaria”, el derecho al cuidado:

Toda persona tiene derecho al cuidado que sustente su vida y le otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida. Las autoridades establecerán un sistema de cuidados que preste servicios públicos universales, accesibles, pertinentes, suficientes y de calidad y desarrolle políticas públicas. El sistema atenderá de manera prioritaria a las personas en situación de dependencia por enfermedad, discapacidad, ciclo vital, especialmente la infancia y la vejez y a quienes, de manera no remunerada, están a cargo de su cuidado (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017: 14).

En conclusión, a pesar de que la Constitución de la Ciudad de México tuvo un inicio muy atropellado y concentró las discusiones en la esfera institucional, dando cabida a los poderes económicos, diversos sectores sociales, como el Movimiento Urbano Popular, organizaciones feministas y de mujeres, comunidad LGBTTTI, entre otros, lograron incorporar

contenidos de avanzada que colocan a este marco normativo como uno de los más jóvenes, innovadores y loables en América Latina hoy día.

### Bibliografía

- Acosta Sánchez, José (1998), *Formación de la Constitución y jurisdicción constitucional. Fundamentos de la democracia constitucional*, Tecnos, Madrid.
- Alexi, Robert (1993), *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Arendt, Hanna (2013), *Los orígenes del totalitarismo*, Alianza, Madrid.
- Buckingham, Shelley (2011), “Análisis del derecho a la ciudad desde una perspectiva de género”, en *Dfensor. Revista de Derechos Humanos*, núm. 4, abril, Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, pp. 6-12, recuperado el 18 de octubre de 2019, de <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26773.pdf>>.
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2012 [2005]), en *Revista Paz y Conflictos*, núm. 5, Universidad de Granada, pp. 184-196, recuperado el 18 de octubre de 2019, de <[https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc\\_n5\\_2012\\_doc1.pdf](https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf)>.
- Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad (2012 [2004]), en *Revista de Paz y Conflictos*, núm. 5, Universidad de Granada, pp. 184-196, recuperado el 18 de octubre de 2019, de <[https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc\\_n5\\_2012\\_doc2.pdf](https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc2.pdf)>.
- Cartabia, Marta (2012), “The Challenges of ‘New Rights’ and Militant Secularism”, en *Universal Rights in a World of Diversity – The Case of Religious Freedom*, acta 17, Pontifical Academy of Social Sciences, pp. 428-455, recuperado el 18 de octubre de 2019, de <<http://www.pass.va/content/dam/scienze-sociali/pdf/acta17/acta17-cartabia.pdf>>.
- Coalición Internacional para el Hábitat (2008), *El Derecho a la Ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate*, Coalición Internacional para el Hábitat, México, recuperado el 18 de octubre de 2019, de <<https://derechoalaciudadflasco.files.wordpress.com/2014/01/hic-al-e28093-el-derecho-a-la-ciudad-en-el-mundo-compilacion3b3n-de-documentos-relevantes-para-el-debate.pdf>>.
- Constitución Política de la Ciudad de México (2017), en *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, vigésima época, 5 de febrero, recuperado el 16 de diciembre de 2019, de <<https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/>>

portal\_old/uploads/gacetas/5ce082b97c1d162262f168cd2612088d.pdf>.

Correa Montoya, Lucas (2010), “Algunas reflexiones y posibilidades del Derecho a la Ciudad en Colombia”, en *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, núm. 11, pp. 31-74, recuperado el 18 de octubre de 2019, de <[https://www.palermo.edu/derecho/revista\\_juridica/pub-11/11Juridica03.pdf](https://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-11/11Juridica03.pdf)>.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), Asamblea Nacional Francesa, aprobada el 26 de agosto.

Díaz Revorio, Francisco Javier (2003), “La creación de ‘nuevos’ derechos constitucionales por los tribunales”, en *Beresit. Revista Interdisciplinaria Científico-Humana*, núm. 5, pp. 273-289.

\_\_\_\_\_ (2004), “Estudio preliminar. El valor histórico de la Constitución”, en Francisco Javier Díaz Revorio (ed.), *Textos constitucionales históricos. El constitucionalismo europeo y americano en sus documentos*, Palestra, Lima, pp. 15-34.

\_\_\_\_\_ (2009), *Los derechos humanos ante los nuevos avances científicos y tecnológicos. Genética e internet ante la Constitución*, Comisión Nacional de Derechos Humanos / Tirant lo Blanch, Valencia.

Dussel, Enrique (2010), “Derechos vigentes, nuevos derechos y derechos humanos”, en *Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*, núm. 29, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 229-235, recuperado el 18 de octubre de 2019, de <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rcj/article/view/35403/32250>>.

Ferrajoli, Luigi (1999), *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid.

\_\_\_\_\_ (2001) *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid.

Harvey, David (2012), *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*, Akal, Madrid.

Hermida del Llano, Cristina (coord.) (2015), *Nuevos derechos y nuevas libertades en Europa*, Madrid, Dykinson.

Institut de Drets Humans de Catalunya (2007), “Proyecto de Carta de Derechos Humanos Emergentes. Los derechos humanos en un mundo globalizado”, Barcelona, recuperado el 26 de septiembre de 2017, de <<http://catedraunescodh.unam.mx/catedra/catedradh2007/SeminariosCatedra/Documentos/CartaDerechosEmergentesDH.pdf>>.

\_\_\_\_\_ (2009), *Declaració Universal de Drets Humans Emergents / Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes / Univera*

*sal Declaration of Emerging Human Rights / Déclaration Universelle des Droits de l'Homme Émergents*, Institut de Drets Humans de Catalunya, Barcelona, recuperado de <<https://www.idhc.org/arxius/recerca/1416309302-DUDHE.pdf>>.

Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (2019), “Constitución CDMX: Logros para la libertad, la igualdad, la inclusión y la democracia”, 24 de julio, recuperado el 26 de septiembre de 2019, de <<https://ilsb.org.mx/constitucion-cdmx-logros-para-la-libertad-la-igualdad-la-inclusion-y-la-democracia/>>.

Jouffe, Yves (2011), “Contra el derecho a la ciudad accesible. Perversidad de una reivindicación consensual”, en Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet (eds.), *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*, Habitat International Coalition, Santiago de Chile, pp. 45-58, recuperado el 18 de octubre de 2019, de <<https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derecho-vivienda-ciudad-territorio/Cuidades%20para%20todos%20HIC-2011.pdf>>.

Lefebvre, Henri (1978), *El derecho a la ciudad*, Península, Barcelona.

Mathivet, Charlotte (2011), “El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear ‘Otra ciudad posible’”, en Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet (eds.), *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*, Habitat International Coalition, Santiago de Chile, pp. 23-28, recuperado el 18 de octubre de 2019, de <<https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derecho-vivienda-ciudad-territorio/Cuidades%20para%20todos%20HIC-2011.pdf>>.

Mezzaroba, Orides, y Narciso Leandro Xavier Baez (2013), “Dimensiones de los derechos humanos fundamentales”, en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, vol. XLVI, Real Centro Universitario Escorial-María Cristina, pp. 103-136, recuperado de <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjUhZmy4M\\_pAhXVGM0KHeqFDk0QFjAAeg-QIAhAB&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4182051.pdf&usg=AOvVaw3HLM5UwfMANbJv6VapBUGz](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjUhZmy4M_pAhXVGM0KHeqFDk0QFjAAeg-QIAhAB&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4182051.pdf&usg=AOvVaw3HLM5UwfMANbJv6VapBUGz)>.

Molano Camargo, Frank (2016), “El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea”, en *Revista Folios*, núm. 44, julio-diciembre, Facultad de Humanidades-Universidad Pedagógica Nacional, pp. 3-19, recuperado el 18 de

- octubre de 2019, de <<https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RF/article/view/3954/3433>>.
- Muxí Martínez, Zaida (2009), “El espacio no es neutro: reflexiones en torno a vivienda y ciudad desde una perspectiva de género”, en *ARQA*, 20 de enero, recuperado el 18 de octubre de 2019, de <<https://arqa.com/actualidad/colaboraciones/el-espacio-no-es-neutro-reflexiones-en-torno-a-vivienda-y-ciudad-desde-una-perspectiva-de-genero.html>>.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ratificado el 16 de diciembre, Organización de las Naciones Unidas.
- Pacto por México (2012), firmado el 2 de diciembre, Embajada de México en Italia / Secretaría de Gobernación, México, recuperado el 26 de septiembre de 2019, de <[https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto\\_por\\_mexico.pdf](https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf)>.
- Presidencia de la República (2016), “Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, en *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero, Secretaría de Gobernación, México, recuperado el 18 de octubre de 2019, de <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016)>.
- Red de Redes (2014), “Para una constitución ciudadana”.
- “Reforma política del Distrito Federal de México (2015)” (s. f.), en *Wikipedia, la enciclopedia libre*, recuperado el 9 de abril de 2020, de <[https://es.wikipedia.org/wiki/Reforma\\_pol%C3%ADtica\\_del\\_Distrito\\_Federal\\_de\\_M%C3%A9xico\\_\(2015\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Reforma_pol%C3%ADtica_del_Distrito_Federal_de_M%C3%A9xico_(2015))>.
- Saborido, Marisol (1999), “Ciudad y relaciones de género”, documento de referencia DDR/5, 16 de diciembre, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, recuperado de <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43116/ciudad\\_relaciones\\_genero.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43116/ciudad_relaciones_genero.pdf?sequence=1)>.

# LA MUERTE MATERNA COMO EXPRESIÓN DE INEQUIDADES DE GÉNERO EN SALUD DE MUJERES RURALES EN MÉXICO, CASO CHIAPAS

Dalila Mendoza Aguilar\*

Oliva López Arellano\*\*

## *Introducción*

En 2015 fallecieron en México 778 mujeres por causas relacionadas con complicaciones durante el embarazo, el parto o el puerperio, con una razón de mortalidad materna (RMM) correspondiente a 36.4 mujeres por 100 mil nacidos vivos (Dirección General de Información en Salud [DGIS], 2015, cit. en Observatorio de Mortalidad Materna en México [2018]). Si bien la RMM ha disminuido en México durante la última década –pues en el año 2000 era de 72.6–, la meta establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015 era disminuirla a 22.2 por 100 mil nacidos vivos, por lo que quedó a más de diez puntos para ser alcanzada y hubiese implicado un avance acelerado para lograrlo. Para 2015, Chiapas encabeza las entidades con mayores muertes maternas: 77 muertes con una RMM de 81.3; y cuando se analizan los niveles subestatales, las brechas de la RMM se amplían (Pisanty, 2017). Por lo que la muerte materna se configura como una expresión de múltiples e interrelacionadas desigualdades que se van descubriendo en tanto más acercamos el lente a los niveles locales.

La salud materna es parte de la salud sexual y reproductiva, si bien no se constriñe únicamente al ámbito reproductivo, sino que va más allá (incluyendo el derecho a ejercer una sexualidad libre y placentera), es un elemento importante de la salud de las mujeres que, informada y

\* Maestra en políticas públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-X).

\*\* Profesora-investigadora de la UAM-X.

libremente, deciden y quieren ser madres. Si bien es un hecho biológico natural, muchas mujeres se ven imposibilitadas de gozar de una maternidad saludable y, en el resultado más extremo, de morir ellas y/o sus hijas/os a causa del embarazo, parto o puerperio.

Lo más grave de la muerte materna, como consecuencia trágica de la insuficiente garantía a la salud materna, es que sus principales causas de muerte materna son altamente evitables, y que éstas se configuran como resultado de las inequidades de género que las mujeres padecen según su rol en las jerarquías y roles sociales. Para argumentar lo anterior, nos basaremos en el modelo de las tres demoras para acceder a la atención de emergencia obstétrica (Maine *et al.*, 1997): *a*) demora en decidir buscar atención, *b*) demora en llegar al servicio de salud, *c*) demora en recibir el tratamiento adecuado dentro del servicio.

En el tema de la mortalidad materna podría parecer evidente que éste es un problema de género, pero, ¿es así concebido por las políticas y programas que se han planteado resolverlo? Nuestra respuesta contundente es no. No por el hecho de que la muerte materna ataña a las mujeres se le ha enfrentado con perspectiva de género ya que asumir una perspectiva de género en salud implica necesariamente incorporar, proteger, garantizar y hacer efectivos ciertos derechos interrelacionados.

### *El derecho a la salud y a la salud sexual y reproductiva (SSR)*

La salud es una cuestión social compleja, puesto que se relaciona ampliamente con las dinámicas colectivas de vida en los órdenes económico, ambiental, cultural, social y político. Siguiendo la definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS, s.f.a), la salud considera el estado de completo bienestar físico, mental y también social, no solamente la ausencia de enfermedad o dolencia; por tanto, la salud remite a un estado de bienestar más amplio.

La salud como derecho ha sido reconocida en distintos acuerdos internacionales; por ejemplo, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>1</sup> se reconoce “el derecho de toda persona al disfrute de más alto nivel posible de salud física y mental”

<sup>1</sup> Firmado por México en 1981.

(PIDESC, 1966). Por su parte, el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) establece, en su Observación general número 14, el derecho a la salud como un derecho inclusivo que no comprende solamente la atención oportuna y adecuada a la salud, sino también condiciones como el acceso al agua potable, el suministro adecuado de alimentos en buen estado, una vivienda digna, condiciones sanas en el trabajo, un medio ambiente saludable y el acceso a la educación sobre cuestiones relacionadas con la salud sexual y reproductiva, todas estas y otras condiciones reconocidas como determinantes sociales de la salud.

En esta misma Observación general número 14 se hace referencia a las dimensiones esenciales e interrelacionadas que debe contener el derecho a la protección en salud en todas sus formas y a todos los niveles: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.<sup>2</sup> Dicho lo anterior, se reconoce que la privación del derecho a la salud atenta contra la dignidad e integridad de las personas, ya que imposibilita su pleno desarrollo en la sociedad, excluyéndoles de gozar de un conjunto de derechos.

<sup>2</sup> “*a) Disponibilidad.* Cada Estado Parte deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas. La naturaleza precisa de los establecimientos, bienes y servicios dependerá de diversos factores, en particular el nivel de desarrollo del Estado Parte. Con todo, esos servicios incluirán los factores determinantes básicos de la salud, como agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas, hospitales, clínicas y demás establecimientos relacionados con la salud, personal médico y profesional capacitado y bien remunerado habida cuenta de las condiciones que existen en el país, así como los medicamentos esenciales definidos en el Programa de Acción sobre medicamentos esenciales de la OMS. *b) Accesibilidad.* Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas: *i) No discriminación [...]* *ii) Accesibilidad física [...]* *iii) Accesibilidad económica (asequibilidad) [...]* *iv) Acceso a la información [...]* *c) Aceptabilidad.* Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades, a la par que sensibles a los requisitos del género y el ciclo de vida, y deberán estar concebidos para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas de que se trate. *d) Calidad.* Además de ser aceptables desde el punto de vista cultural, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas” (CDESC, 2000: 5-6).

Respecto a la materia que se aborda en este artículo, el derecho a la salud sexual y reproductiva (SSR) es un aspecto específico del derecho a la salud, que toca de manera particular a las mujeres. Siguiendo la definición de la ONU en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) (ONU, 2014 [1994]) los derechos sexuales incluyen el derecho de todos los individuos, libres de coerción, discriminación y violencia, para: alcanzar el más alto estándar de salud sexual, incluyendo el acceso a servicios de atención de salud sexual y reproductiva; a buscar, recibir y difundir información relacionada con la sexualidad; a la educación sexual; al respeto a la integridad corporal; a elegir una pareja; a decidir sí o no ser sexualmente activos; a las relaciones sexuales consensuadas; al matrimonio consensuado; a decidir si tener o no hijos, y cuándo; y a disfrutar de una vida sexual segura y placentera (ONU, 2014 [1994], cap. 7, párrafos 7.2 y 7.3).

Por todo ello, es que el debate en torno a los derechos sexuales y reproductivos se ha colocado en la agenda internacional desde hace ya varios años. Podemos identificar dos momentos clave en los que se establecen como prioridad estos derechos y, además, se da un cambio en el paradigma de la salud sexual con la única finalidad del mero hecho reproductivo: el primero de ellos es la CIPD realizada en El Cairo en 1994. La CIPD coloca en el centro del debate la salud sexual y reproductiva como parte de los derechos fundamentales de las mujeres y deja atrás las políticas demográficas de control natalista imperantes hasta el momento. El segundo momento clave es la celebración de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing en 1995, en donde se ratificaron los acuerdos del año anterior en El Cairo, reafirmando la necesidad de promover la autonomía de las mujeres como condición básica para el ejercicio de sus derechos humanos, así como la obligación de los Estados para promover y proteger sus derechos a la educación, la salud, la alimentación, el empleo y la participación social y política (López y López, 2015: 194).

Sin embargo, éstos no son los únicos acuerdos en los que se enmarca y establece la salud sexual y reproductiva, particularmente de las mujeres. En su artículo 12, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (signada en 1979) establece que

los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin

de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia. [...] garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

Ésta fue la primera inclusión de derechos reproductivos en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos.

Otro instrumento relevante y de alcance regional es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará), en la que también se reconoce el derecho de todas las mujeres a vivir una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, y el derecho a que se respete su vida, su integridad física, psíquica y moral, leyéndose en el artículo 5:

Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos (2015 [1994]: 14).

En vísperas del inicio del nuevo siglo, se firmaron los ODM, siendo el tema de la salud materna un eje central al establecer en el objetivo número 5 dos metas: reducir la RMM<sup>3</sup> en tres cuartas partes entre 1990 y 2015, y lograr la cobertura universal de la asistencia profesional al parto para 2015. Más tarde, en la suscripción de los ahora conocidos como Objetivos de Desarrollo Sostenible, el compromiso para mejorar la salud materna quedó incluido en un gran objetivo por la salud.

<sup>3</sup> La RMM se define como el número de defunciones de la población femenina, mientras se encuentren embarazadas o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, debida a cualquier causa relacionada con o agravada por el embarazo mismo o su atención (con exclusión de las muertes accidentales o incidentales), en un determinado año, por 100 mil nacidos vivos en ese mismo año.

### *Determinantes sociales de la salud (DSS)*

Como se ha observado, el derecho a la salud conlleva complejas y múltiples dimensiones debido a que la salud no depende única ni exclusivamente de condiciones biológicas y, además, se desarrolla en un *continuum* del binomio salud-enfermedad:

La salud-enfermedad es parte indisoluble del proceso vital humano y expresión concreta de las formas en que una sociedad se apropia y transforma la naturaleza, se relaciona y se organiza. Es un proceso que transita permanentemente entre la salud y la no-salud y su comprensión debe considerar tanto sus expresiones individuales –que incluyen desde malestares físicos o psíquicos hasta enfermedades y muertes, como daño extremo– como las condiciones y respuestas sociales que hacen posible que en cada colectividad predomine uno u otro polo. Estas condiciones son conocidas como determinantes sociales de la salud y coinciden con los elementos que, en general, conforman el núcleo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; en particular el derecho a la salud (López Arellano y López Moreno, 2015: 12).

Según lo anterior, el concepto de *determinantes sociales de la salud* nos ayuda a comprender la complejidad y multicausalidad del derecho a la salud. La OMS entiende por determinantes sociales de la salud “las circunstancias en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, y los sistemas establecidos para combatir las enfermedades. A su vez, esas circunstancias están configuradas por un conjunto más amplio de fuerzas: económicas, sociales, normativas y políticas” (OMS, s.f.b). Éstos, desde la óptica de la medicina social/salud colectiva latinoamericana se han teorizado como procesos de determinación social de la salud.

Desde la perspectiva de López Arellano y López Moreno (2015), entender tanto la determinación social de la salud como sus expresiones concretas, materializadas en los determinantes sociales, pasa por comprender que éstos son campos de disputa política, económica, sociocultural y académica, por lo que se hace necesario que estos campos de disputa se hagan visibles para poder sumar actores en función de agendas por la salud y la vida digna.

Al ser campos en disputa, los determinantes sociales de la salud remiten a procesos estructurales: de composición y funcionamiento social; producción, apropiación y distribución de los recursos, de los ingresos,

reconocimiento y representación de personas y colectivos, etcétera. Estos procesos dan forma y configuran los modos de vida sociales, expresados en formas de trabajo, de empleo y otras condiciones de vida, y otros, que influyen directamente sobre la salud de las personas. De esta manera, se alude a una perspectiva “amplia” de los determinantes de la salud que permite, a su vez, vislumbrar elementos centrales en la construcción y determinación del binomio salud-enfermedad. A decir de López Arellano y López Moreno (2015):

Las formas de organización social para producir, distribuir y consumir recursos materiales e inmateriales, se concretan después en determinantes sociales y en desigualdades que son síntesis de una serie de contradicciones económicas, políticas, ideológicas y que en nuestras sociedades se expresan en ejes de explotación, de exclusión múltiple, de subordinación, de clase, de género, de etnia y de generación, por decir algunos (2015: 210).

Son estas desigualdades estructurales las que se traducen en inequidades en salud, que toman relevancia por ser, la mayor parte de las veces, desigualdades injustas, evitables e inadmisibles, reflejo de injusticias estructurales propias del modelo de acumulación actual, que genera liquidados y liquidadores (Gallardo, s.f.). Así, estos determinantes son principales responsables de las inequidades de salud, consideradas diferencias injustas, inaceptables y evitables en el estado de salud, el acceso a la atención médico-sanitaria y las condiciones de desarrollo para producir salud.

### *La muerte materna en México*

En 2015 fallecieron en México 778 mujeres por causas relacionadas con complicaciones durante el embarazo, el parto o el puerperio, con una razón de mortalidad materna (RMM) correspondiente a 36.4 mujeres por 100 mil nacidos vivos (DGIS, 2015, cit. en Observatorio de Mortalidad Materna en México [2018]). Si bien la RMM ha disminuido en México durante la última década (al ser de 72.6 en el año 2000), la meta establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015 era llegar a 22.2 por 100 mil nacidos vivos; es decir, faltaron más de diez puntos para ser alcanzada y sigue estando en niveles oprobiosos.

En Chile, por ejemplo, que tiene condiciones de desarrollo similares a México, para el año 2015 la RMM es de 22.0 mujeres por cada 100 mil

nacidos vivos; en Costa Rica, el dato es de 25.0 y en Uruguay de 15.0 (Estadísticas de América Latina y El Caribe). Se estima que la mortalidad materna es el indicador de salud que presenta mayores disparidades entre países desarrollados y en desarrollo (OMS, 2017).

La elevada mortalidad materna sigue siendo un problema de salud pública a nivel mundial pero, sobre todo, para los países de ingresos bajos y medios, y no sólo por su magnitud expresada en número de muertes, sino porque la mayoría de esas muertes pudieron haberse evitado: la OMS estima que entre el 88% y el 98% de las defunciones maternas a nivel mundial son altamente prevenibles.<sup>4</sup> A nivel nacional, el 29.6% murió por causas obstétricas indirectas, 21.2% por enfermedades hipertensivas del embarazo; 13.6% por hemorragias del embarazo, parto y puerperio y 9.3% por aborto (Luna *et al.*, 2017: 14). Las dos primeras causas de muerte materna, según la OMS, son altamente prevenibles; por ejemplo, en el caso de la hipertensión asociada con el embarazo, el tratamiento oportuno depende, en gran medida, de la identificación temprana de los signos de alarma.

De las 778 mujeres que fallecieron por causas maternas, 10.9% eran menores de 19 años y 25.2% tenía entre 19 y 24 años; por lo que una de cada tres mujeres en México fallece aun en edad muy joven, cuando no debieran existir mayores problemas de salud. Además, 11.2% del total de mujeres que fallecieron por muertes maternas (MM) era hablante de lengua indígena; 71.6% se dedicaba al hogar; 11.4% no tenía seguridad social ni protección a la salud, mientras que 53.7% contaba con Seguro Popular, es decir, no contaban con seguridad social asociada a un empleo. Además, 28.6% del total de MM vivía en municipios con alto y muy alto grado de marginación (Luna *et al.*, 2017: 14).

<sup>4</sup> La mayoría de esas complicaciones aparecen durante la gestación y la mayoría son prevenibles o tratables; otras pueden estar presentes desde antes del embarazo, pero se agravan con la gestación, especialmente si no se tratan como parte de la asistencia sanitaria a la mujer, como las llamadas causas de muerte obstétricas indirectas, bajo las cuales no se debe dejar de anotar que “la escasa prioridad otorgada a la salud de las mujeres fuera del ámbito de la reproducción ha complejizado el panorama de la salud materna [pues se combina con otros problemas de salud, en México] la obesidad y las enfermedades crónicas –como la diabetes y la hipertensión–, así como las epidemias de influenza que han ocurrido en años recientes, han provocado un incremento sostenido de muertes maternas atribuidas a *causas indirectas*” (López y López, 2015: 196).

A nivel nacional, para el año 2015, 11.8% de las muertes maternas ocurrieron en el hogar, 8.1% en unidades médicas privadas, 1.7% en la vía pública y 3.6% en otro lugar o en un lugar no especificado; mientras que la gran mayoría —el 74.8%— ocurrieron en unidades públicas de salud. De éstas, 66.8% acontecieron en los servicios estatales de la Secretaría de Salud; seguido por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con 23.0% y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con 2.9% de muertes maternas ocurridas en sus unidades.

*Los DSS en la salud materna,  
¿quiénes mueren, por qué mueren?*

Se señaló más arriba que la mayoría de las muertes maternas ocurrieron en hospitales públicos, tanto de los estatales de la Secretaría de Salud como los del IMSS e ISSSTE. Lo que devela que, a pesar del aumento de la cobertura de atención por personal médico y de que gran parte de los partos ocurren en el ámbito hospitalario, es justo ahí en donde se ha concentrado el mayor número de muertes maternas, sobre todo en hospitales públicos y en áreas rurales; donde, como se explicó anteriormente, la atención de calidad está limitada por condiciones insuficientes en su infraestructura y equipo médico. Además, en estas áreas se interrelacionan otros condicionantes como la pobreza, la inaccesibilidad geográfica y económica, así como la discriminación e inequidad que, en conjunto, da como resultado que sean las mujeres amas de casa, jóvenes, indígenas y empobrecidas quienes tengan mayores probabilidades de morir por causas maternas.

La mortalidad materna es, por ende, la expresión última y más grave de una serie de procesos y eventos asociados a desigualdades estructurales en la sociedad y, particularmente, en la atención de la salud de la mujer. Es un indicador de salud que refleja disparidades sociales y económicas entre grupos de población, regiones y países, traducidos, en parte, en la falta de equidad existente en la cobertura y calidad de servicios de salud; que afecta más dramáticamente a aquellas mujeres en desventaja social y que, por su alta previsibilidad, merece un alto reclamo político y social.

Sobresale un hecho más en las configuraciones desiguales e inequitativas de la mortalidad materna: la desigualdad geográfica, ya que al

interior del país el indicador llega a duplicar el promedio nacional en algunas entidades federativas. Así, Chiapas, Guerrero y Oaxaca son entidades federativas que de 2002 a 2015 presentan un promedio de la RMM<sup>5</sup> de 68.3, 66.2 y 58.9 por 100 mil nacidos vivos. Para 2015, Chiapas encabeza las entidades con mayores muertes maternas: 77 mujeres fallecidas por causas asociadas al embarazo, parto o puerperio con una RMM de 81.3. Además, cuando se analizan los niveles subestatales, las brechas de la RMM se amplían (Pisanty, 2017). Por lo que la muerte materna es una expresión de múltiples e interrelacionadas desigualdades que se van descubriendo en tanto más acercamos el lente a los niveles locales.

En Chiapas, el 18.2% de mujeres que fallecieron por causas maternas era menor de 19 años, mientras que 26% tenía entre 19 y 24 años de edad; 40.3% era hablante de lengua indígena y 85.7% se dedicaba al hogar. Además, 14.3% no tenía seguridad social ni protección a la salud, 58.4% contaba con Seguro Popular y 7.8% contaba con IMSS-Oportunidades. Además, 20.8% de las mujeres que murieron por causas maternas no tenía escolaridad y 41.6% contaba con primaria completa o incompleta. En cuanto al lugar de ocurrencia de las muertes maternas, 55.8% murió en una clínica u hospital del servicio federal o estatal de salud mientras que 22.1% fallecieron en sus hogares.

¿Por qué Chiapas? ¿Por qué mujeres sin escolaridad o con muy poca escolaridad? ¿Por qué trabajadoras del hogar? ¿Por qué casi la mitad de ellas eran mujeres indígenas? Definitivamente, las respuestas a estas preguntas deben enmarcarse desde la perspectiva de los determinantes sociales en salud.

Así, por ejemplo, en esta entidad, según información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la mayoría de la población se encuentra en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Situación que afecta con mayor intensidad a las poblaciones campesinas e indígenas (Coneval, 2017). De modo que la presencia de población indígena en esta entidad es alta, con 28.0% del total de la población de la entidad (Consejo Nacional de Población [Conapo], 2016a).

<sup>5</sup> El indicador RMM es muy sensible a los cambios en el numerador, al ser un fenómeno poco frecuente en términos epidemiológicos. Por ello, se decidió observar un promedio de los últimos años para establecer las entidades federativas prioritarias.

De acuerdo al más reciente índice de marginación social (2015), calculado por el Consejo Nacional de Población (Conapo, 2016b, anexo A), el estado de Guerrero ocupa el primer lugar, con un índice de marginación de 2.406, lo que implica que uno de los tres estados clasificados con grado de marginación “muy alto” (antecedido de Guerrero y Oaxaca con 2.557 y 2.123, respectivamente).

Este índice de marginación expresa desigualdades como el hecho de que, en Chiapas, por ejemplo, el 15% de la población de 15 años o más sea analfabeta del español, el 3% ocupen viviendas sin drenaje ni excusado y 13.5% habiten en viviendas sin agua entubada. Estas cifras son dos o tres veces más de elevadas que las de las entidades con grado de marginación muy bajo (Conapo, 2016b). Del mismo modo, Chiapas tiene la mayor proporción de población en pobreza extrema, con porcentajes de 31.8%, cifra que aumentó respecto al año anterior en 1.5% (Coneval, 2017), por lo que, pese a la gran cantidad de dinero que se destina a esta región, en forma de apoyos focalizados de programas sociales y transferencias monetarias condicionadas, la pobreza no ha disminuido, sino aumentado.

### *El género, un determinante social de la mortalidad materna*

Entre las inequidades más marcadas en nuestros sistemas económicos y sociopolíticos se encuentran aquellas derivadas de las desigualdades de género, que discriminan a las mujeres y a personas con expresiones e identidades de género diferentes a las reconocidas por el sistema patriarcal y heteronormado y las colocan en posiciones y situaciones de mayor vulnerabilidad. Es por ello que un elemento crucial para lograr que las mujeres ejerzan su derecho a la salud es la visibilización y redefinición de las relaciones de poder en que se sustenta la discriminación por género.

Sin embargo, y según lo que se ha dicho sobre los determinantes sociales de la salud, las inequidades de género no afectan por igual a todas las mujeres, sino que se ven, a la vez, mediadas por diversas condiciones, como la situación de clase, la escolaridad, la etnicidad, entre otras. El peso del género, como otras condiciones sociales, no funciona aisladamente (Baca Zinn y Thornton, 1996), por lo que las mujeres empobrecidas, campesinas, negras, indígenas, o las que optan por alguna

otra identificación sexo-genérica, distinta a la heteronormativa, tendrán mayores posibilidades de sufrir vulneraciones en su derecho a la salud y en el resto de derechos económicos, sociales, culturales, civiles y/o políticos.

Igual que otras relaciones sociales, las relaciones de género que se experimentan en la vida diaria y en el cotidiano sentirse bien o mal de salud se basan en estructuras básicas que rigen la relación de poder en la jerarquía social. Por lo que el género es un estructurante de las maneras de vivir el proceso salud-enfermedad según los roles que son asignados socialmente. Así, por ejemplo, no es casual que los varones mueran a edades tempranas por accidentes vehiculares o por muertes violentas, asociadas a la manera de expresar aquella masculinidad hegemónica que se construye como subjetividad en el patriarcado. En el caso de las mujeres, son condicionadas por el género a la subordinación, a desarrollar funciones de cuidadoras, a menor acceso a la educación, a empleos informales; estas circunstancias también condicionan su derecho a la salud.

Con anterioridad se mencionó que las principales causas de muerte materna son altamente evitables, y que estas causas se configuran como resultado de las inequidades de género que las mujeres padecen según su rol en las jerarquías y juegos sociales. Para argumentar lo anterior, nos basaremos en el modelo de las tres demoras para acceder a la atención de emergencia obstétrica (Maine *et al.*, 1997): *a*) demora en decidir buscar atención, *b*) demora en llegar al servicio de salud y *c*) demora en recibir el tratamiento adecuado dentro del servicio.

La primera demora se puede clasificar como de nivel familiar, en la que las relaciones de género juegan un primer momento decisivo. ¿Cómo y por qué una mujer demoraría en decidir buscar atención? Se recuerda lo mencionado anteriormente en cuanto a que un gran porcentaje de mujeres que murieron por causas maternas no tenían educación básica o apenas la habían concluido; esta condición, que es también resultado y causa de inequidades de género, propicia que las mujeres tengan menores posibilidades de decisión autónoma y de acceso a información sobre cómo y dónde atenderse.

Otro elemento que también condiciona la decisión de buscar atención es que, como mencionó, la mayoría de las muertes maternas estuvieron entre mujeres trabajadoras del hogar. Las mujeres también tienden a tener menos poder en la toma de decisiones cuando se trata de asignar los recursos del hogar y la comunidad (Hartigan *et al.*, 2002,

cit. en Sen *et al.*, 2005). En consecuencia, la asignación de alimentos, descanso y atención de salud dentro de los hogares, y la provisión de infraestructura pública apropiada en las comunidades están sesgados a menudo en contra de las mujeres (Sen *et al.*, 2005).

El trabajo doméstico no remunerado y de cuidado a otros miembros de la familia es un papel que se le ha asignado históricamente a las mujeres, atribuyéndoles cargas de trabajo la gran mayoría de las veces invisibilizadas y en las que, por dichas cargas, se ven minadas de atender su propia salud. Según la más reciente Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo 2014 (Inegi e Inmujeres, 2014), a nivel nacional, las mujeres dedicaron en promedio 12 horas semanales más que los hombres a proveer de cuidados especiales a integrantes del hogar por enfermedad crónica, temporal o discapacidad, sin remuneración. Por lo demás, la sobrecarga de trabajo es aún mayor para las mujeres en condición de pobreza, lo cual se debe, por un lado, a la imposibilidad para adquirir servicios domésticos en el mercado laboral y, por otro, a una mayor precariedad en las condiciones materiales de la vivienda y sus servicios.

Otro elemento que se conjuga en la demora para tomar la decisión de buscar atención médica y asociado con lo anterior, es la poca o nula autonomía financiera de las mujeres que, como hemos dicho, su principal desenvolvimiento de uso del tiempo se lleva a cabo en trabajos domésticos no remunerados, además de que, pese a que la mayoría contaban con Seguro Popular (53.7%), éste en la práctica no les garantiza acceso gratuito a los servicios ni medicamentos, ni mucho menos contempla los gastos que tendrían que ejercer al trasladarse a un hospital.<sup>6</sup>

Además, el trabajo no remunerado de cuidados que realizan las mujeres se exagera por el desmoronamiento de los servicios de salud y la desaparición del personal de salud remunerado, en la medida en que

<sup>6</sup> Por ejemplo, en entrevistas a un encargado de atención ginecológica en el Hospital de Palenque se corroboró que, debido a la falta de medicamentos e insumos, la gran mayoría de las veces se les pide a las mujeres que paguen los medicamentos necesarios, incluso materiales de curación. Además, como el Hospital de Palenque es el hospital de referencia de comunidades que se encuentran a varias horas de traslado, a los gastos médicos se suman los del transporte. Por ejemplo, la comunidad de Río Chamizal se encuentra a una hora y media de traslado en automóvil, para llegar, las mujeres tienen que conseguir algún taxi que las lleve, que les cobra entre \$300 y \$500 (de 4 a 6 salarios mínimos), solamente por el traslado de ida (Entrevista personal, encargado de ginecología [anónimo] turno matutino, Hospital General de Palenque, Palenque, Chiapas, 20 de marzo de 2018).

deben atender las necesidades de los jóvenes y los ancianos. Las mujeres se convierten en las amortiguadoras del sistema y se espera que actúen como tales en épocas de normalidad económica y sanitaria y durante las sacudidas causadas por las crisis sanitarias y las situaciones de emergencia (Organización Panamericana de la Salud, 2007).

Asociada a la primera demora, juega un papel importante también la poca autonomía que las mujeres tienen sobre su propio cuerpo al interior de la familia; muchas veces no pueden decidir sobre el uso de anticonceptivos, lo que las lleva a tener embarazos no deseados y probablemente a abortos clandestinos, o cuando ya son multíparas, a embarazos no planeados en edades riesgosas para la salud. Otra cara de la misma moneda es la poca participación masculina en la anticoncepción, pues se ha naturalizado que las mujeres son las únicas responsables del control de la natalidad.

La segunda demora (en llegar al servicio de salud) la podemos caracterizar como demora comunitaria pero también del sistema de salud: las mujeres, una vez que deciden atenderse, demoran para llegar a su servicio de salud pues la jerarquía social en la que su género las coloca hace que tengan que buscar recursos comunitarios para trasladarse, pues por ellas mismas no poseen bienes o capacidades para apresurar el traslado. En cuanto a la organización del sistema de salud, éste prioriza la atención hospitalaria por sobre la atención primaria, ocasionando que las mujeres rurales e indígenas tengan más alejado un servicio resolutivo de salud, pues los servicios de primer nivel de atención se encuentran pauperizados.<sup>7</sup>

La tercera demora (en recibir el tratamiento adecuado) puede vincularse con las relaciones de género en la manera de otorgar atención. Es preciso reconocer que “El poder es una dimensión clave en la construcción cultural del conocimiento médico. Los sistemas médicos suelen reproducir las desigualdades y las jerarquías de una sociedad al naturalizar y normalizar las desigualdades mediante hechos e imágenes

<sup>7</sup> Nuevamente nos remitimos al trabajo de observación directa en algunas comunidades aledañas a Palenque (Chiapas): ninguno de los tres centros de salud visitados, por mencionar solo un ejemplo, tenía las llamadas “cajas rosas y guindas” para la atención de las urgencias obstétricas, conjunto de medicamentos que, por normatividad (Norma Oficial Mexican, 2007), todos los establecimientos del primer y segundo nivel de atención deberían tener disponibles (Trabajo de campo y entrevistas personales, marzo de 2018, diversas comunidades de Chiapas, México). Véase Rodríguez (2008).

acerca del cuerpo” (Larme, 1998, cit. en Sen *et al.*, 2005). La violencia obstétrica podría caracterizarse como consecuencia de la manera en que procede la práctica biomédica hegemónica, que instrumentaliza el cuerpo de las mujeres como “objetos” y no sujetas de derechos.<sup>8</sup>

La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh) 2016 (Inegi, 2017)<sup>9</sup> reveló que, por ejemplo, en los últimos cinco años, 33.4% de las mujeres sufrió, durante la atención obstétrica institucional, algún tipo de maltrato mediante gritos, regaños, falta de atención, falta de respuesta a sus preguntas, humillaciones y presiones para que aceptaran la colocación de un dispositivo o les practicaran una operación para ya no tener descendencia.<sup>10</sup>

Así, por ejemplo, resalta la alta y creciente proporción de mujeres con nacimientos por cesárea en lugar de partos vaginales. Como los nacimientos por cesárea conllevan cirugía, generalmente representan un riesgo más alto para la madre. Para el país en su conjunto, según la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid) 2014 (Inegi, 2014), el 37% de los nacimientos, ocurrieron por cesárea. Como podría anticiparse, debido a la marcada concentración de médicos capacitados en las áreas urbanas, la diferencia en esta medida es notoria entre el medio urbano y rural –41% y 26%, respectivamente–.

A nivel nacional, la proporción de los nacimientos recientes por cesárea se incrementó 28% entre 1997 y 2014 (29% vs, 37%). Además, aun en las áreas rurales insuficientemente atendidas la proporción aumentó 73% durante ese periodo. Esto aun cuando los nacimientos por cesárea deben realizarse solamente cuando sea indicado para aumentar el bienestar de las madres y bebés y para mejorar los resultados. La OMS sugiere que cuando las cesáreas se usan apropiadamente, es decir, sólo para manejar emergencias obstétricas, la tasa de ese tipo de partos no

<sup>8</sup> Podríamos citar algunos datos periodísticos.

<sup>9</sup> “La Endireh mide la dinámica de las relaciones de pareja en los hogares, así como las experiencias de las mujeres en la escuela, el trabajo y la comunidad con distintos tipos de violencia” (Inegi, 2017); en el último levantamiento se incluyeron dos nuevas temáticas: atención obstétrica y abuso sexual en la infancia, por lo que ha resultado una fuente muy valiosa para indagar sobre estas temáticas.

<sup>10</sup> “En el primer parto me aventé 20 horas y me decían que ya me apurara. Como te tardas, te quieren hacer cesárea o ponerte oxitocina. Yo ya llevaba muchas horas y me hicieron una episiotomía para acelerar el trabajo de parto” (Silvia, cit. en Rivera, 2017).

debería exceder el 15% en país alguno; y en México la normatividad indica que este porcentaje no debe rebasar el 20%.

Otro de los elementos en juego en la tercera demora es la saturación en el nivel hospitalario, debido a una promoción creciente del parto hospitalario. Una de las recomendaciones internacionales para poder ofrecer atención del parto –y que fueron parte de los indicadores para medir el logro del objetivo 5 de los ODM–<sup>11</sup> es que sea atendido por “personal calificado” –para la cual existe una definición explícita de quiénes sí y quiénes no son personal calificado–. Sin embargo, esto fue traducido por las autoridades sanitarias, de manera casi exclusiva, como “parto hospitalario”, de forma tal que se ha venido promoviendo, de manera paulatina, una política de referencia de todos los partos hacia el segundo y tercer nivel de atención (hospitalario), incluso aquellos que pudieran resolverse en el primero.

La promoción del parto hospitalario implica la referencia de todos los partos, con distintos niveles de gravedad, al segundo nivel de atención pues se asume la posibilidad de una emergencia obstétrica; y, por ende, se considera que se deben tener siempre las precauciones hospitalarias. Esta asunción, en el primer nivel, implica que los profesionales de la salud no se sientan capacitados para otorgar atención básica de emergencia y, además, que se les deje de proveer los insumos médicos necesarios para poder hacerlo. Esta política de parto hospitalario ocasiona una saturación en el segundo nivel de atención y una pauperización del primero; disminuyendo la calidad de atención en ambos casos.<sup>12</sup>

En 2015, del total de nacimientos ocurridos a nivel nacional en los hospitales de la Secretaría de Salud,<sup>13</sup> menos del 2% se llevó a cabo en

<sup>11</sup> El cumplimiento del ODM 5 se reportaría a partir de dos indicadores principales: número de consultas prenatales y número de partos asistidos por personal capacitado. Las recomendaciones internacionales indican un mínimo de cinco consultas prenatales y que el 100% de los partos sean atendidos por personal calificado.

<sup>12</sup> “Con mi primer bebé fui al doctor, allí llevé todo mi control, pero cuando llegó el momento del parto no me quisieron atender. Cuando llegué no había lugar y me mandaron a buscar otro doctor. Fui a buscarlo, pero era lo mismo. Y cuando llegas al otro hospital te piden tu pase y si no llevas te regresan al hospital anterior porque allí te tienen que atender. No es posible que te hagan eso. Y uno con los dolores de parto buscando un doctor” (Rivera, 2017).

<sup>13</sup> Como mencionábamos, más del 60% de las muertes maternas ocurridas en unidades públicas de salud corresponden a los servicios estatales de la Secretaría de Salud, por este motivo el análisis se centra en esta institución.

el primer nivel de atención; en 2002 la cifra fue de poco más del 11 % y en 2009 del 2.8 %. Mientras que, en el segundo nivel de atención, en 2015, el porcentaje es del orden de 71.9 %. Llama la atención cómo, a su vez, el tercer nivel de atención –el más especializado– está crecientemente atendiendo más nacimientos, pues en 2002 atendía sólo 11.76 % y para 2015 se incrementó a 24.22 %.

En algunas entidades federativas esta saturación del segundo nivel es más marcada, ya que Chiapas, por ejemplo, absorbe alrededor del 90 % de los nacimientos. Como contraparte, esta política también tiene sus efectos marcados en las entidades más urbanizadas, pues se puede observar que en la Ciudad de México 41.9 % y 57.4 % de nacimientos se registran en el segundo y tercer nivel de atención, respectivamente. Sin embargo, los efectos son diferenciados, pues mientras la Ciudad de México cuenta con 55 unidades de la Secretaría de Salud de segundo nivel, en Chiapas apenas existen 24.

Lo anterior pese a que los niveles de natalidad de estas dos entidades son bastante diferenciados, ya que la Ciudad de México registró en 2015 26.2 mil nacimientos en segundo nivel y Chiapas 49.9 mil. Es decir, mientras que en la Ciudad de México se registran 476.5 nacimientos por cada unidad de segundo nivel, en Chiapas ocurren 1 426.1. Contrastando con los apenas 2.9 nacimientos que en Chiapas atiende el primer nivel. Aunque a nivel nacional, en promedio, la Secretaría de Salud cuenta con 452 unidades de primer nivel y 24 del segundo, la mayor concentración de nacimientos ocurre en el segundo nivel.

Estas referencias al nivel hospitalario, en primera instancia, no tendrían justificación médica, ya que según la OMS se espera que sólo de 15 % a 20 % de embarazos deriven en emergencia obstétrica. Del mismo modo, según datos de la Secretaría de Salud, a nivel nacional 294 868 embarazos atendidos por esta institución fueron catalogados como de alto riesgo, lo que representa, aproximadamente<sup>14</sup> el 34.5 % de los nacimientos, cifra que contrasta con el 96 % de nacimientos derivados al nivel hospitalario en 2015 (DGIS, 2016).

La política de parto hospitalario también tiene efectos en la negación y criminalización de una práctica milenaria desarrollada principalmente por mujeres para mujeres: la partería (ya sea tradicional o incluso

<sup>14</sup> La cifra no puede ser exacta al comparar embarazos con nacimientos –no todos los embarazos derivan en nacidos vivos, sin embargo, nos sirve como un buen *proxy*–.

técnica o profesional), pues se ha llevado a cabo una estrategia para que las mujeres dejen de atenderse con dichos recursos comunitarios, minando así su derecho a la libre elección de cómo y dónde atenderse. Además de que la partería podría cubrir gran parte del acceso a los servicios en salud sexual y reproductiva que actualmente las mujeres de zonas rurales no tienen.<sup>15</sup>

### Conclusiones

El derecho a la salud, concebido ampliamente, está conformado por los determinantes sociales y por el derecho a la protección social a la salud, que son materia de acción estatal y gubernamental, por lo que se hace necesario el análisis de la garantía de estos componentes desde las políticas públicas que incidan en dos planos: la transformación de los determinantes sociales de la salud y la distribución equitativa e igualitaria del acceso, disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios de salud otorgados a toda la población.

Ahora bien, las políticas públicas en general debieran identificar las inequidades por género, es decir, cuando las causas de las desigualdades están relacionadas a disposiciones sociales modificables con base en el género. Reconocer lo anterior implicaría reconocer las dificultades que las mujeres tienen para recibir una atención materna oportuna, disponible y de calidad. En primer lugar, superar la barrera de asistir a las consultas (pues implicaría pedir permiso a su esposo o familiares, dejar de lado las tareas reproductivas, o pedir dinero para el traslado). En segundo lugar, reconocer que las consultas prenatales son otorgadas

<sup>15</sup> Según el informe *El estado de las parteras en el mundo 2014. Hacia el acceso universal a la salud, un derecho de la mujer* (2014), las parteras, cuando cuentan con la educación y reglamentación adecuadas conforme a las normas internacionales, tienen las habilidades profesionales para satisfacer el 87% de la necesidad de servicios de salud sexual, reproductiva, materna y neonatal (SSRMN). Sin embargo, las parteras sólo integran 36% del personal de partería que los países han declarado: no todos los países tienen un cuadro de profesionales exclusivamente centrados en prestar apoyo a mujeres y recién nacidos. En cambio, existe diversidad en las tipologías, las funciones y la composición de los agentes de salud que contribuyen a la prestación de servicios de partería, aunque muchos de ellos dedican menos del 100% de su tiempo a los servicios de SSRMN. Véase Gabriela Rivera (2017).

en su mayoría por prestadores de salud que no son sensibles al género y a los contextos sociales y culturales de los que las mujeres provienen. En tercer lugar, la política de salud del parto, que promueve el parto hospitalario por sobre otro tipo de atención, es ciega respecto de los determinantes sociales y de salud del género, pues para que las mujeres se trasladen a un hospital tienen que recurrir a gastos que muchas veces les resultan inaccesibles (porque no cuentan con dinero propio), tanto para acudir por estudios de laboratorio como ya al momento del parto. Además de no considerar la atención del parto con pertinencia cultural, negándoles la posibilidad de ser acompañadas por su partera o por algún familiar.

Pensar una política pública con miras a la reducción de la mortalidad materna tiene que pasar necesariamente por incorporar los elementos que se interseccionan en su determinación. Reconocer que las mujeres rurales, indígenas y más empobrecidas son quienes tienen mayores probabilidades de muerte implicaría diseñar e implementar una política pública que comprenda sus realidades y que, además de redoblar esfuerzos concentrados en ellas con miras a una equidad sanitaria en el acceso a servicios de salud materna, también busque incidir y transformar las relaciones sociales determinadas por jerarquías de género, de clase, de etnia, territoriales y de generación.

Por lo que una política de atención materna, con miras a la reducción de la RMM, con perspectiva de género, debería incidir sobre los factores biológicos y sobre los determinantes sociales de las desigualdades de género, o al menos asumir la perspectiva crítica de que los primeros están altamente determinados por los segundos. Es decir, tener presente que las características consideradas biológicas son, a menudo, construcciones relacionadas con el género, la clase y la etnia. Más aún, estas construcciones sociales apoyan las normas y percepciones de género que aprueban la discriminación social que, a su vez, perpetúa las inequidades en salud. Además, se hace necesario reconocer que el sesgo de género y la equidad existen y funcionan a lo largo de muchas dimensiones tanto en los servicios como en las propias políticas y en diferentes niveles, desde el familiar y el comunitario hasta el institucional de la atención a la salud.

## Bibliografía

- Baca Zinn, Maxine, y Bonnie Thornton (1996), “Theorizing Difference from Multiracial Feminism”, en *Feminist Studies*, vol. 22, núm. 2, verano, Universidd de Maryland, pp. 321-331.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) (2000), “Observación general núm. 14 (2000): El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”, 11 de agosto, E/C.12/2000/4, recuperado el 5 de junio de 2019, de <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2017), “Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2016”, 30 de agosto, recuperado el 5 de junio de 2019, de <[https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza\\_16/Pobreza\\_2016\\_CONEVAL.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_16/Pobreza_2016_CONEVAL.pdf)>.
- Consejo Nacional de Población (Conapo) (2016a), “Infografía de la población indígena 2015”, recuperado el 16 de agosto de 2019, de <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121653/Infografia\\_INDI\\_FINAL\\_08082016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121653/Infografia_INDI_FINAL_08082016.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ (2016b), *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015*, recuperado el 9 de febrero de 2019, de <<https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015>>.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”, protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2015 [1994]), Instituto Estatal de las Mujeres de Nuevo León, Monterrey, recuperado el 9 de febrero de 2019, de <<http://www.nuevoleon.gob.mx/file/107829/download?token=kmOFmrWX>>.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw) (1979), Asamblea General de las Naciones Unidas, 18 de diciembre [ratificación y entrada en vigor en México en 1981], recuperado el 9 de febrero de 2019, de <<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>>.
- Dirección General de Información en Salud [DGIS] (2016), “Cubos dinámicos. Secretaría de Salud, México”, Gobierno de México, recu-

- perado el 9 de febrero de 2019, de <[http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/BD\\_Cubos\\_gobmx.html](http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/BD_Cubos_gobmx.html)>.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (2014), *El estado de las parteras en el mundo 2014. Hacia el acceso universal a la salud, un derecho de la mujer*, Fondo de Población de las Naciones Unidas / Confederación Internacional de Matronas / Organización Mundial de la Salud (OMS), Nueva York, recuperado el 26 de abril de 2019, de <[https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/SoWMY2014\\_complete-Spanish.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/SoWMY2014_complete-Spanish.pdf)>.
- Gallardo, Helio (s.f.), “Liquidados y liquidadores”, en *Pensar América Latina*, recuperado el 26 de abril de 2019, de <[https://www.heliogallardo-americalatina.info/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2:liquidados-y-liquidadores&catid=8&showall=1&Itemid=102](https://www.heliogallardo-americalatina.info/index.php?option=com_content&view=article&id=2:liquidados-y-liquidadores&catid=8&showall=1&Itemid=102)>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2014), Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid) 2014, recuperado el 26 de abril de 2019, de <<https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2014/>>.
- \_\_\_\_\_ (2017), Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh) 2016, recuperado el 26 de abril de 2019, de <<https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/>>.
- Inegi e Instituto Nacional de las Mujeres (2014), Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT), recuperado el 26 de abril de 2019, de <<https://www.inegi.org.mx/programas/enut/2014/>>.
- López, Oliva, y Sergio López (coords.) (2015), *Derecho a la salud en México*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, recuperado el 22 de junio de 2019, de <[https://enlacesx.xoc.uam.mx/12/archivos/derecho\\_a\\_la\\_salud.pdf](https://enlacesx.xoc.uam.mx/12/archivos/derecho_a_la_salud.pdf)>.
- Luna, Marisol, José A. Muños, y Graciela Freyermuth (2017), *Numeralia 2015. Mortalidad Materna en México*, Observatorio de Mortalidad Materna en México / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, recuperado el 26 de abril de 2019, de <[http://omm.org.mx/images/stories/Documentos%20grandes/Numeralia\\_2015\\_26mar.pdf](http://omm.org.mx/images/stories/Documentos%20grandes/Numeralia_2015_26mar.pdf)>.
- Maine, Deborah, *et al.* (1997), Diseño y evaluación de programas para mortalidad materna, Centro para la población y la salud familiar / Facultad de Salud Pública-Universidad de Columbia, Nueva York, recuperado el 11 de junio de 2019, de <<http://www.ossyr.org.ar/pdf/bibliografia/5.5.pdf>>.

- Norma Oficial Mexicana (2007), NOM-028-SCFI-2007. Prácticas comerciales-Elementos de información en las promociones coleccionables y/o promociones por medio de sorteos y concursos, en *Diario Oficial de la Federación*, 5 de octubre, recuperado el 12 de abril de 2019, de <<http://www.dof.gob.mx/normasOficiales/2843/SEECO/SEECO.htm>>.
- Observatorio de Mortalidad Materna en México (2018), Indicadores 2015. Mortalidad Materna en México, Observatorio de Mortalidad Materna en México / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, recuperado el 5 de junio de 2019, de <<https://omm.org.mx/wp-content/uploads/2020/05/Indicadores-2015.pdf>>.
- Organización de las Naciones Unidas (2014), “Programa de acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo”, Fondo de Población de las Naciones Unidas, recuperado el 5 de junio de 2019, de <<https://www.unfpa.org/es/publications/programa-de-acci%C3%B3n-de-la-conferencia-internacional-sobre-la-poblaci%C3%B3n-y-el-desarrollo>>.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2017), Nota técnica para la meta de mortalidad materna, ASSA2030, recuperado el 29 de septiembre de 2019, de <<https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2017/salud-universal-nota-tecnica-assa-rmm.pdf>>.
- \_\_\_\_\_ (s.f.a), “La OMS mantiene su firme compromiso con los principios establecidos en el preámbulo de la Constitución”, en *Organización Mundial de la Salud*, recuperado el 5 de junio de 2019, de <<https://www.who.int/es/about/governance/constitution>>.
- \_\_\_\_\_ (s.f.b), “Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud”, en World Health Organization, recuperado el 5 de junio de 2019, de <[https://www.who.int/social\\_determinants/final\\_report/key\\_concepts/es/](https://www.who.int/social_determinants/final_report/key_concepts/es/)>.
- Organización Panamericana de la Salud (2007), “Género y salud. Una guía práctica para la incorporación de la perspectiva de género en salud”, OMS, Washington, D. C., recuperado el 5 de junio de 2019, de <<https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/5701/Genero-y-salud-manualFinal.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1976), Organización de Naciones Unidas, 3 de enero [ratificado en México en 1981], recuperado el 5 de junio de 2019, de <ht-

- [tps://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_social/docs/marco/Pacto\\_IDESC.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Pacto_IDESC.pdf)>.
- Pisanty, Julio (2017), “Inequidades en la mortalidad materna en México: un análisis de la desigualdad a escala subestatal”, en *Salud Pública de México*, vol. 59, núm. 6, 23 de octubre, recuperado el 6 de junio de 2019, de <<https://www.saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/8788>>.
- Rivera, Gabriela (2017), “Parteras: atienden necesidades y derechos que se han vuelto invisibles para los servicios de salud”, en *Animal Político*, 26 de diciembre, recuperado el 14 de mayo de 2019, de <[https://www.animalpolitico.com/2017/12/parteras-derechos-sector-salud/?utm\\_source=Hoy+en+Animal&utm\\_campaign=31541fb307-ga&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_ae638a5d34-31541fb307-392952033](https://www.animalpolitico.com/2017/12/parteras-derechos-sector-salud/?utm_source=Hoy+en+Animal&utm_campaign=31541fb307-ga&utm_medium=email&utm_term=0_ae638a5d34-31541fb307-392952033)>.
- Rodríguez, Candelaria (2008), “Chiapas: sin recursos ni acciones seguirá en ascenso muerte materna”, en *Cimac Noticias*, 30 de enero, recuperado el 26 de abril de 2019, de <<http://www.cimacnoticias.com.mx/node/48877>>.
- Sen, Gita, Asha George, y Piroska Östlin (2005), *Incorporar la perspectiva de género en la equidad en salud: un análisis de la investigación y las políticas*, Organización Panamericana de la Salud / Centro de Estudios de Población y Desarrollo de Harvard, recuperado el 26 de abril de 2019, de <<https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/809/9275322945.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.



## LA PARIDAD DE GÉNERO Y EL DESEMPEÑO LEGISLATIVO EN MÉXICO (2015-2018)

Carola Conde Bonfil\*

Ernesto Valdez Dorantes\*\*

La participación política de las mujeres en el Congreso de la Unión de México se ha incrementado a partir de las reformas legislativas sobre su derecho a votar y a ser votadas, pasando por las cuotas de género hasta concluir con la paridad de género en las candidaturas para cargos de elección popular. Esto se enmarca en la lucha de las mujeres desde distintos tiempos, lugares y enfoques, con miras a una equidad efectiva en las oportunidades para participar en espacios políticos.

En este trabajo se revisa la evolución de los sustentos teóricos y debates sobre la participación política de las mujeres, así como las políticas tendentes a aumentarla en México, específicamente en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados (2015-2018) y el inicio de la LXIV (2018-2021). Asimismo, analiza la participación de hombres y mujeres en las comisiones ordinarias, ya que son consideradas espacios críticos de decisión. De esta forma, nos proponemos identificar los temas en los que están participando hombres y mujeres.

El texto se divide en cuatro apartados. En el primero se exponen las principales expresiones de vindicación para la participación política de las mujeres. En el segundo se revisan las medidas de acción gubernamentales para aumentar y garantizar la participación política de las mujeres, así como sus debates y enfoques. El tercero explora la evolución de las medidas en el caso mexicano. El cuarto analiza y reflexiona sobre los efectos del criterio de paridad en la conformación del Congreso. Finalmente, se plantean algunas reflexiones.

\* Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-X), Departamento de Política y Cultura, <carola\_conde@hotmail.com>.

\*\* Alumno de la Maestría en Políticas Públicas de la UAM-X, <vadoernest@gmail.com>.

### *Participación política de las mujeres*

La participación de las mujeres en los asuntos públicos es un tema de amplia trayectoria histórica, con distintas expresiones y consecuencias. Uno de los primeros enunciados fue la “Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana” (1993 [1791]) de Marie Gouze (conocida como Olympe de Gouges); el artículo sexto es claro al respecto: “La ley debe ser la expresión de la voluntad general; todas las Ciudadanas y Ciudadanos deben participar en su formación personalmente o por medio de sus representantes” (De Gouges, 1993 [1791]: 157). Por otra parte, la “Declaración de Sentimientos”, más conocida como “Seneca Falls”, trata el tema de los derechos de las mujeres en Estados Unidos de América hacia 1848. Ambos documentos se basan en la idea de la universalidad de los derechos plasmada en la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” en 1789. El fundamento teórico de estas expresiones alude a la ciudadanía como el “estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a derechos y obligaciones que implica” (Marshall y Bottomore, 1998: 37).

En la segunda mitad del siglo XX toma un fuerte impulso la atención internacional para garantizar los derechos políticos y sociales, entre otros, de las mujeres, centrándose en asuntos de discriminación, desigualdad y violencia hacia ellas. Entre los distintos esfuerzos al respecto se encuentran las siguientes conferencias y convenciones:

- a) Conferencia Mundial de la Mujer (1975).<sup>1</sup>
- b) Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).
- c) Convención Americana sobre Derechos Humanos (1981).
- d) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1998).
- e) Conferencia de El Cairo (1994).

Con base en lo anterior, un gran número de países suscribieron los documentos derivados de estas reuniones, entre ellos México,<sup>2</sup> para

<sup>1</sup> Ésta fue la primera Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en México. Asimismo, su edición de 1995 celebrada en Pekín impulsó los derechos políticos de las mujeres.

<sup>2</sup> Además, en México se promulgaron la “Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres” (2006) y la “Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia” (2007).

implementar acciones tendentes a cerrar las brechas de desigualdad (políticas, sociales, económicas, culturales, etcétera) entre hombres y mujeres.

### *De las cuotas a la paridad*

Las cuotas de género han sido objeto de estudio en el análisis del reclutamiento político, los partidos políticos y los estudios de género; muchos de ellos “califican a la política dependiendo del número de mujeres que ingresan al poder legislativo [*sic*]” (Gutiérrez, 2015: 3). Otros estudios (Fernández, 1999, 2011a, 2011b; Palma, 2015; Palma y Cerva, 2014; Freidenvall, Hinojosa, Piscopo *et al.*, 2013) analizan los factores políticos e institucionales que influyen en la entrada de las mujeres al Congreso, es decir, los estudios se han centrado, en mayor medida, en la presencia de las mujeres en las cámaras más que en su participación.

Asimismo, se pueden encontrar distintos enfoques para justificar las cuotas de género.<sup>3</sup> Por un lado, se plantea la necesidad de diferenciar la ciudadanía de las mujeres, debido a la existencia de factores que las sitúan en una posición de desventaja para participar (Young, 1996), estos factores pueden ser sociales, culturales y económicos (Fraser, 1990; Phillips, 1995), entre otros.

Por otra parte, Chantal Mouffe plantea un modelo de democracia amplio que implica la constante deconstrucción de las identidades esenciales del sujeto (no sólo identidades basadas en los sexos, sino en clases, etnias, edades, etcétera) para comprender las relaciones sociales a las que se aplican principios de igualdad y libertad, relaciones en las que existen diversas posiciones del sujeto, subordinadas en algunas y dominantes en otras (Mouffe, 1993). Así, Mouffe argumenta la “necesidad de establecer una cadena de equivalencias entre las diferentes luchas democráticas, para crear una articulación equivalente entre las demandas de las mujeres, los negros, los trabajadores, los homosexuales y otros” (1993: 7).

<sup>3</sup> Las cuotas de género son el instrumento legal que establece criterios mínimos de participación entre géneros para la postulación de candidaturas para un cargo de elección popular.

Los debates sobre las cuotas de género crearon una fuerte polarización de posturas a favor y en contra. De acuerdo con las primeras, se argumenta que las cuotas de género evitan y visibilizan la discriminación, amplían la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, profundizan la calidad de la democracia y garantizan el derecho político y la necesidad de que las mujeres se involucren en la vida política del país. En el segundo grupo se cuestiona la idoneidad de los sujetos discriminados, lo que puede generar mayor discriminación hacia otros grupos que también están subrepresentados políticamente; se aduce que va en contra del principio de igualdad de oportunidades al ser discriminatoria, incluso antidemocrática; por lo que los méritos, capacidades y preparación de las personas no son valorados adecuadamente y se afecta la libre competencia por parte de los partidos y la ciudadanía (Fernández, 2011b: 250).

Más allá de las cuotas, en términos del enfoque de paridad de género,<sup>4</sup> “Archenti (2011) argumenta que la paridad, a diferencia de las cuotas, sintetiza el principio ideológico de que el buen gobierno y la buena gobernanza no pueden proceder sin la igualdad total” (Hinojosa y Pisco, 2013: 85); asimismo, este enfoque supone en algunos países –Ecuador, Bolivia y Venezuela– la idea de una correlación entre derechos de igualdad de las mujeres y representación igualitaria en el gobierno (Archenti, 2011). Por ello, algunas autoras analizan la representación descriptiva y la sustantiva. La primera se refiere a la proporcionalidad numérica de quienes integran un espacio concreto, mientras que la otra se relaciona con la agenda de trabajo y los asuntos en los que participan (Phillips, 1995; Young, 1996). Aunque no es posible adentrarnos en estos debates, es importante resaltar que la paridad de género es un tema que sigue tomando fuerza y que se ha aplicado en varios países.

Ahora bien, estas acciones tienen el trasfondo conceptual de género constructivista crítico que identifica desigualdades entre géneros como un problema público (Zaremborg, 2013: 13). Si bien la discusión se ha centrado en la comparación entre hombres y mujeres, no debe dejarse de lado la crítica de estas categorías fijas, inmóviles, binarias o dicotómicas y que el género no se reduce sólo a las desigualdades (Zaremborg,

<sup>4</sup> La paridad de género es un instrumento legal –y en México es una garantía constitucional– que establece criterios de participación paritarios (50/50) entre géneros para la postulación de candidaturas para un cargo de elección popular.

2013: 12-17).<sup>5</sup> En ese sentido, la baja presencia de mujeres y la poca voluntad de los partidos políticos para postularlas a cargos de elección se han configurado como un problema de exclusión, discriminación, violencia y violación de sus derechos humanos.

A continuación, abordamos el proceso de implementación de cuotas en México y los efectos que ha tenido en el desempeño legislativo de ambos géneros. La hipótesis de este trabajo es que la paridad no ha logrado un efecto significativo en la participación de las mujeres al interior de la Cámara de Diputados; pues no se ha alcanzado un equilibrio en la presidencia de las comisiones, especialmente en las de mayor peso político y económico.

### *El caso de México*

En México, como en otros países, la legislación sobre las cuotas de género para candidaturas de elección popular escaló gradualmente antes de convertirse en una garantía constitucional, tomando como base el enfoque de igualdad de oportunidades. Este enfoque incorporó medidas diferenciadas y temporales para igualar las condiciones y oportunidades entre ambos géneros. Sólo de manera ilustrativa mencionaremos el recorrido histórico y sustancial de las acciones gubernamentales impulsadas en México para reducir la desigualdad en la representación política entre hombres y mujeres.

En 1996, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) estableció la obligatoriedad de incluir en los estatutos de los partidos que las candidaturas a diputados federales y senadores no debían exceder 70% para un mismo género. En 2002 se aplicaron restricciones en el Cofipe para elaborar las listas de representación proporcional, ya que éstas se dividirían en segmentos de tres candidatos en los que debía existir al menos uno de diferente género. En 2008 el

<sup>5</sup> Zarembeg expone el concepto de género desde tres puntos de partida. El primero, como un principio de organización y construcción de lo social en torno al sexo, que distingue lo biológico de lo socialmente construido (lo que supone una desnaturalización a través de un trabajo sobre el lenguaje y la simbología). El segundo, trata de demostrar que las construcciones de las diferencias entre los sexos generan desigualdades. El tercer punto de partida trata de crear las condiciones para un aprendizaje que aliente la crítica de categorías binarias o dicotómicas.

porcentaje para candidaturas descendió a 60% para un mismo género y las listas de representación proporcional ahora se dividirían en segmentos de cinco candidatos en los que por lo menos dos debían ser de diferente género.

El enfoque de igualdad de oportunidades es sustituido en el Cofipe de 2008 por el de paridad de género en el artículo 175.3 con el objetivo de superar el mecanismo de cuotas de género (Unidad para la Igualdad de Género, 2017: 47). Sin embargo, el artículo 41 constitucional no se reforma sino hasta el 31 de enero de 2014, con lo que se introduce el criterio de paridad para postulación de candidaturas de elección popular federales y locales. Cuando el Cofipe fue derogado, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales puntualizó que los partidos políticos debían postular de forma efectiva 50% hombres y 50% mujeres para dichas candidaturas, así como la alternancia y suplencia en cargos de elección y la imposibilidad de otorgar el registro de las candidaturas si se incumplían los criterios de paridad.

En los niveles de gobierno municipales, se presentó una sentencia por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el estado de Morelos que introdujo criterios de verticalidad y horizontalidad de paridad de género. Esto es, el Tribunal consideró incorrecta la aplicación de éstos en la integración de la planilla para candidaturas de presidente municipal y síndicos. La horizontalidad de la paridad considera “que del total de alcaldías a renovarse en cada entidad federativa, 50 por ciento deberán ser para mujeres y 50 por ciento para hombres; si el número de alcaldías es impar, se procurará cumplir con la norma sin menoscabo de los derechos políticos del ciudadano o ciudadana” (Peña, 2015). Por su parte, la verticalidad de la paridad considera “que los partidos deberán postular planillas completas que incluyan candidaturas 50/50 mujeres y hombres en forma alternada, esto es, si la candidata a la alcaldía es mujer, el candidato a sindicatura sería hombre y así sucesivamente hasta agotar la lista” (Peña, 2015).

La acción más reciente en materia de paridad de género fue una reforma constitucional a los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2019, para que la paridad entre géneros se aplique en todos los órganos del Estado. La reforma propone la paridad en la integración de los Poderes de la Unión (los tres poderes federales y los de las entidades y los municipios). Asimismo, plasma que el principio paritario también debe observarse en la integración de los organismos autónomos y en las pos-

tulaciones de las candidaturas por parte de los partidos políticos (Cámara de Diputados, 2019).

En cuanto al Poder Judicial la reforma menciona que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once integrantes, ministras y ministros, y establece que en la integración de los órganos jurisdiccionales se observará el principio de paridad de género.<sup>6</sup>

Recapitulando, la participación política de las mujeres ha tenido un recorrido histórico lleno de posturas y debates, movimientos sociales y respuestas gubernamentales –principalmente en el plano electoral–, y paulatinamente se adoptaron acciones afirmativas que serían temporales hasta que se llegara a un estado paritario entre géneros. No obstante, para acelerar y asegurar la plena participación política de las mujeres se introdujo el criterio de paridad de género como una garantía constitucional y ello ha derivado en la ampliación de la paridad en el ámbito de los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y en organismos autónomos.

En este trabajo nos centramos en el cuestionamiento del panorama que surge después de la elección de representantes para la Cámara de Diputados, es decir, cómo se configura la representación (descriptiva) en el Congreso, no sólo en las curules sino en el liderazgo y desempeño legislativo (representación sustantiva) dentro de las comisiones para ambos géneros.

### *Efectos y trabajo legislativo*

En este último apartado presentamos algunos efectos de las cuotas y paridad de género en la conformación de la Cámara de Diputados (véase el cuadro 1), así como su distribución por partido y las presidencias en las comisiones ordinarias para la LXIII Legislatura y la LXIV Legislatura, y el desempeño de éstas en cuanto a presentación y aprobación de iniciativas.

<sup>6</sup> El 3 de julio de 2019 el Consejo de la Judicatura Federal emitió una convocatoria para el primer concurso interno de oposición para la designación de 25 juezas de Distrito; el 21 de agosto de ese año se publicó la lista de 1 168 aspirantes aceptadas para la primera etapa del concurso.

CUADRO 1  
Cuotas de género (1997-2015, LVII-LXII) y paridad de género (2015-2021, LXIII-LXIV) en la Cámara de Diputados (1997-2021)

Legislatura	Periodo	Mujeres	Hombres
<b>Total</b>	<b>1997-2021 (24 años)</b>	<b>1 204 (30.1 %)</b>	<b>2 796 (69.9 %)</b>
LVII	1997-2000	87 (17.4 %)	413 (82.6 %)
LVIII	2000-2003	80 (16.0 %)	420 (84.0 %)
LIX	2003-2006	113 (22.6 %)	387 (77.4 %)
LX	2006-2009	131 (26.2 %)	369 (73.8 %)
LXI	2009-2012	133 (26.6 %)	367 (73.4 %)
LXII	2012-2015	207 (41.4 %)	293 (58.6 %)
LXIII	2015-2018	212 (42.4 %)	288 (57.6 %)
LXIV	2018-2021	241 (48.2 %)	259 (51.8 %)

Fuente: Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2008), Número de diputadas y senadoras por legislatura desagregadas por partido político y datos de la Honorable Cámara de Diputados (2020), “Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (Infopal)”.

A pesar de las diversas prácticas que algunos partidos políticos han efectuado para evadir el cumplimiento<sup>7</sup> de las cuotas y más recientemente de la paridad de género, es innegable que la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres se ha ido cerrando en la representación política, llegando casi a la paridad en la LXIV Legislatura, como se muestra en el cuadro 2.

<sup>7</sup> Se han presentado varios casos para evadir el cumplimiento de la legislación. Por mencionar sólo algunos, el primero fue el de las “Juanitas de San Lázaro” de 2009, en el que ocho diputadas renunciaron a su cargo en la Cámara de Diputados para que los suplentes (hombres) accedieran a ellos (Camil, 2009; *Proceso*, 2010). En Puebla, en 2010, el dirigente estatal del Partido Acción Nacional (PAN), Juan Carlos Mondragón Quintana, declaró que prefería pagar 260 mil pesos por concepto de multa en el incumplimiento de las cuotas de género que cambiar a los candidatos (Rangel, 2010). En 2018, alrededor de 40 mujeres electas como regidoras o diputadas buscaron renunciar a sus cargos en Chiapas para que fueran hombres quienes las sustituyeran (Gutiérrez, 2018), y en Oaxaca, 17 hombres se hicieron pasar por mujeres transexuales (García Martínez, 2018).

CUADRO 2  
Composición de la Cámara de Diputados en las legislaturas  
LXIII (2015-2018) y LXIV (2018-2021) por partido y género

Legislatura	Grupo parlamentario	Representación	LXIII		LXIV		
			Hombres	Mujeres	Representación	Hombres	Mujeres
	<b>Total</b>	<b>100.0 %</b>	<b>57.6 %</b>	<b>42.4 %</b>	<b>100.0 %</b>	<b>52.8 %</b>	<b>48.2 %</b>
	PRI	40.8 %	57.4 %	42.6 %	9.4 %	53.2 %	46.8 %
	PAN	21.6 %	57.4 %	42.6 %	15.6 %	57.7 %	42.3 %
	PRD	11.0 %	65.5 %	34.5 %	4.0 %	50.0 %	50.0 %
	Morena	9.4 %	51.1 %	48.9 %	51.2 %	50.0 %	50.0 %
	PVEM	7.6 %	55.3 %	44.7 %	2.2 %	72.7 %	27.3 %
	MC	4.2 %	52.4 %	47.6 %	5.6 %	46.4 %	53.6 %
	NA	2.4 %	50.0 %	50.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %
	PES	2.0 %	50.0 %	50.0 %	6.0 %	53.3 %	46.7 %
	IND	0.2 %	0.0 %	100.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %
	SP	0.8 %	100.0 %	0.0 %	0.4 %	50.0 %	50.0 %

Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Movimiento Regeneración Nacional (Morena), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento Ciudadano (MC), Nueva Alianza (NA), Partido Encuentro Social (PES), diputados independientes (IND), diputados sin partido (SP).  
Fuente: Elaboración propia con base en Honorable Cámara de Diputados (2020).

En vista o conocimiento de las No obstante, el resultado del criterio de paridad permea de manera irregular a la luz de las agrupaciones partidistas. En la LXIII Legislatura la paridad se expresó en las fuerzas políticas con menor representación, el partido NA y el PES y, en la LXIV Legislatura, en el partido Morena, que es la fuerza política con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. En ambas legislaturas, la mayoría de los partidos se acerca bastante a la paridad, con excepción del PRD que tiene el menor porcentaje de mujeres (34.5% en la LXIII Legislatura) y el PVEM (27.3% en la LXIV Legislatura).

### *Presidencia en comisiones*

El liderazgo en comisiones es importante porque representa un espacio para impulsar temas y asuntos públicos, principalmente desde la agenda legislativa. La comparación de porcentajes sobre la presencia en la Cámara y la presidencia en comisiones por géneros muestra dos panoramas distintos, como se observa en el cuadro 3.

CUADRO 3  
*Composición en la Cámara de Diputados y en la presidencia de comisiones en las legislaturas LXIII (2015-2018) y LXIV (2018-2021) por género*

<i>Legislatura</i>	<i>LXIII</i>		<i>LXIV</i>	
	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>
Presencia	42.4	57.6	48.2	51.8
Presidencia en comisiones	30.0	70.0	45.7	54.3

Fuente: Elaboración propia con base en la Honorable Cámara de Diputados (2020).

En la LXIII Legislatura el porcentaje de mujeres que presidieron comisiones ordinarias fue menor con respecto al de su presencia en la Cámara, pero en la LXIV Legislatura queda a menos de tres puntos porcentuales de alcanzar éste. Por su parte, el porcentaje de presidencias de hombres en las comisiones es superior con respecto al de su presencia en la Cámara en ambas legislaturas.<sup>8</sup>

Empero, estas cifras se polarizan aún más al clasificar las comisiones de acuerdo con su relevancia. Así, identificamos dos tipos: *a)* las comisiones técnicas, que son las que tienen mayor peso político, dado que existe una contraparte –a manera de espejo– con alguna Secretaría de

<sup>8</sup> Otra forma de medir la paridad de género en los congresos es la construcción de un índice de paridad con base en las proporciones de participación en la Junta de Coordinación Política o Gran Comisión, las coordinaciones de los Grupos Parlamentarios y la Mesa Directiva, así como de las comisiones (García Méndez, 2019). No obstante, la intención en este trabajo es el análisis de los asuntos y de relevancia en el liderazgo, efecto y rendimiento del trabajo legislativo en la conformación del Congreso por partido y género.

Estado, y *b*) las no técnicas, que carecen de esta contraparte (Gutiérrez, 2015: 32) (véanse cuadro 4 y anexo 1).

CUADRO 4

*Tipo de comisiones de acuerdo a su relevancia en la Cámara de Diputados. Legislaturas LXIII (2015-2018) y LXIV (2018-2021)*

<i>Legislatura</i>	<i>LXIII</i>	<i>LXIV</i>
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>46</b>
Técnicas	38	31
No técnicas	18	15

Fuente: Elaboración propia con base en Honorable Cámara de Diputados (2020).

La disparidad de género se expresa en las comisiones técnicas: en la LXIII Legislatura el porcentaje de hombres que presidieron comisiones técnicas fue de 78.9%, mientras que las mujeres presidieron 21.1%. En la LXIV Legislatura se observa un ligero avance del liderazgo de las mujeres en las comisiones técnicas (38.7%). Por otra parte, se presenta un patrón de paridad rebasado para las mujeres en las comisiones no técnicas (60.0%) (véase el cuadro 5).

CUADRO 5

*Presidencia en comisiones de la Cámara de Diputados, de acuerdo con su relevancia por género. Legislaturas LXIII (2015-2018) y LXIV (2018-2021)*

<i>Legislatura</i>	<i>LXIII</i>		<i>LXIV</i>	
<i>Tipo de comisión</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>
<b>Total</b>	<b>17 (30.0 %)</b>	<b>39 (70.0 %)</b>	<b>21 (45.7 %)</b>	<b>25 (54.3 %)</b>
Técnica	8 (21.1 %)	30 (78.9 %)	12 (38.7 %)	19 (61.3 %)
No técnica	9 (50.0 %)	9 (50.0 %)	9 (60.0 %)	6 (40.0 %)

Fuente: Elaboración propia con base en Honorable Cámara de Diputados (2020).

Revisemos ahora la influencia de los legisladores a partir del análisis de una segunda tipología de comisión, es decir, con base en los temas que tratan. Proponemos trabajar con cinco tipos de comisiones para observar la tendencia entre los géneros (véanse cuadro 6 y anexo 2).

CUADRO 6  
*Tipo de comisiones en la Cámara de Diputados  
de acuerdo con los temas que tratan.  
Legislaturas LXIII (2015-2018) y LXIV (2018-2021)*

<i>Legislatura</i>	<i>LXIII</i>	<i>LXIV</i>
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>46</b>
Económica	15	12
Social	22	14
Política	9	10
Cultural	2	2
Seguridad	9	8

Fuente: Elaboración propia con base en Honorable Cámara de Diputados (2020).

La primera categoría es económica, en la cual agrupamos a las comisiones que centran su trabajo en asuntos relativos a regulaciones que impactan la economía nacional. La segunda, social, es el grupo que atiende asuntos cercanos al bienestar social. En tercer plano está la política, sobre asuntos de carácter regulatorio diplomático y de relaciones políticas. La cultural es la cuarta y, por último, las de seguridad, que se encargan de aspectos de defensa militar y seguridad pública del país.

En la LXIII Legislatura la sobrerrepresentación de los hombres se presentó en todas las comisiones, con excepción de las culturales, ya que sólo son dos y las presidían un hombre y una mujer. En cambio, en la LXIV Legislatura las mujeres presiden más de 60% de comisiones abocadas a los asuntos de seguridad y sociales. No obstante, las económicas son presididas casi en su totalidad por hombres. Con base en estos datos podemos afirmar que el liderazgo de las mujeres ha permeado en la mayor parte de los temas y comisiones, con excepción de las económicas, como se observa en el cuadro 7.

CUADRO 7  
 Presidencia de comisiones de la Cámara de Diputados  
 por tema y género. Legislaturas LXIII (2015-2018) y LXIV (2018-2021)

Legislatura	LXIII		LXIV	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Total	17 (30.0 %)	39 (70.0 %)	21 (45.7 %)	25 (54.3 %)
Económica	4 (27.0 %)	11 (73.0 %)	2 (16.7 %)	10 (83.3 %)
Social	7 (33.3 %)	15 (66.7 %)	9 (64.3 %)	5 (35.7 %)
Política	3 (33.3 %)	6 (66.7 %)	5 (50.0 %)	5 (50.0 %)
Cultural	1 (50.0 %)	1 (50.0 %)	0 (0.0 %)	2 (100.0 %)
Seguridad	2 (22.0 %)	7 (78.0 %)	5 (62.5 %)	3 (37.5 %)

Fuente: Elaboración propia con base en Honorable Cámara de Diputados (2020).

### Iniciativas

Una forma de medir los resultados del trabajo legislativo es mediante las iniciativas propuestas por las presidencias de las comisiones y las aprobadas. Si bien es cierto que la aprobación de las iniciativas depende en gran medida de los intereses y los aliados políticos, es importante observar el comportamiento y los resultados por partido y género con el objetivo de estimar el rendimiento del trabajo legislativo.

Durante la LXIII Legislatura fueron propuestas 446 iniciativas por las presidencias de las comisiones técnicas y 172 por las comisiones no técnicas. Los resultados de aprobación fueron prácticamente los mismos para ambos tipos de comisiones (12.3% y 11.6%, respectivamente). Sin embargo, las mujeres registraron 17.0% de iniciativas aprobadas frente a 11.0% de los hombres (véase el cuadro 8). El resultado es interesante dado que las mujeres muestran mayor rendimiento a pesar de sus niveles de subrepresentación dentro del órgano legislativo (véase cuadro 8).

El rendimiento de las diputadas del PAN y del PRD fue mayor que el de los otros partidos y lograron un mayor nivel de aprobación en las comisiones técnicas, como se muestra en el cuadro 9.

CUADRO 8  
*Iniciativas de las presidencias de comisiones de la Cámara de Diputados. Legislatura LXIII (2015-2018) por género*

<i>Variable</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>
Presencia en cámara	42.40 %	57.60 %
Presidencia en comisiones	30.00 %	70.00 %
Técnicas	21.10 %	78.90 %
No técnicas	50.00 %	50.00 %
Iniciativas aprobadas	14.00 %	11.00 %

Fuente: Elaboración propia con base en la Honorable Cámara de Diputados (2020).

CUADRO 9  
*Iniciativas propuestas y aprobadas en las comisiones técnicas de la Cámara de Diputados. Legislatura LXIII (2015-2018) por partido y género*

<i>Partido</i>	<i>Mujeres</i>			<i>Hombres</i>		
	<i>Presencia</i>	<i>Iniciativas</i>	<i>Aprobadas</i>	<i>Presencia</i>	<i>Iniciativas</i>	<i>Aprobadas</i>
Totales	8	111	19 (17.0 %)	30	335	36 (11.0 %)
PAN	3	36	11 (31.0 %)	6	67	7 (10.0 %)
PRD	1	4	1 (25.0 %)	3	16	2 (13.0 %)
PRI	3	31	5 (16.0 %)	14	134	20 (15.0 %)
Morena	1	40	2 (5.0 %)	2	15	1 (7.0 %)
NA	0	0	0 (0.0 %)	0	0	0 (0.0 %)
MC	0	0	0 (0.0 %)	2	92	5 (5.0 %)
PVEM	0	0	0 (0.0 %)	3	11	1 (9.0 %)
PES	0	0	0 (0.0 %)	0	0	0 (0.0 %)

Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Movimiento Regeneración Nacional (Morena), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento Ciudadano (MC), Nueva Alianza (NA), Partido Encuentro Social (PES), diputados independientes (IND), diputados sin partido (SP).

Fuente: Elaboración propia con base en la Honorable Cámara de Diputados (2020).

## *Conclusiones*

Las cuotas de género en México han contribuido a cerrar las brechas de desigualdad (presencia) en el Congreso de la Unión, a pesar de que algunos partidos aún evitan postular a mujeres. Sin embargo, la política de paridad de género de 2014 y la reforma de 2019 representan un avance sustancial para garantizar que hombres y mujeres participen de manera paritaria no sólo en la esfera de la representación del Poder Legislativo, sino en la función pública de los poderes Ejecutivo y Judicial, así como en los organismos autónomos del Estado y en las instituciones correspondientes a las entidades federativas y los ayuntamientos, por lo que el reto más importante en el corto plazo para la consecución del efecto de la política es armonizar una importante cantidad de leyes y reglamentos en esos dos ámbitos.

La actual LXIV Legislatura en la Cámara de Diputados tiene históricamente la mayor proporción de mujeres. El liderazgo de las mujeres ha avanzado entre las comisiones técnicas, así como en las abocadas a asuntos de seguridad y de política, sin embargo, disminuyó en las de asuntos económicos.

En la LXIII Legislatura la distribución de la presidencia de comisiones fue más desigual entre hombres y mujeres. Las mujeres presidieron 30.0% de las comisiones ordinarias, de estas sólo 21.1% fueron de tipo técnico. Asimismo, su liderazgo fue inferior a una cuarta parte de las comisiones de seguridad y menos de la tercera parte de las comisiones económicas, políticas y sociales. Es decir, los hombres estuvieron sobre-representados en la mayoría de los asuntos relevantes y técnicos. Por su parte, los resultados del trabajo legislativo son superiores para las mujeres pues, a pesar de la disparidad de representación, registran un mayor nivel de aprobación de iniciativas dentro del tipo de comisiones relevantes en las que su representación como presidentas es de las más bajas.

La LXIV Legislatura inició en septiembre de 2018 y los primeros meses se dedicaron principalmente a la glosa del informe presidencial y a la aprobación del presupuesto anual, por lo que todavía no hay suficiente información para analizar las iniciativas en la Cámara de Diputados. No obstante, por primera vez la principal fuerza política tiene paridad de género dentro de la Cámara.

Para un trabajo más consistente y analítico deben considerarse otras variables que expliquen la subrepresentación de las mujeres en el trabajo legislativo, entre ellas las negociaciones de las principales fuerzas políticas en el Congreso. La legislación en materia de paridad de género se limita al ámbito electoral y no al del trabajo legislativo, por lo que sería deseable que el criterio de paridad de género permeara en el proceso de organización institucional del Congreso. Reconocemos que cada vez más mujeres están al frente de comisiones importantes, como la de Gobernación y Turismo, y recientemente en la de Marina y Seguridad Pública, pero permanecen fuera de la Comisión de Defensa Nacional.

Por otra parte, desde un punto crítico, habría que considerar que mientras más mujeres ocupen espacios de mayor relevancia en las estructuras de toma de decisión y menos se concentren en estructuras cercanas a temas “blandos”, podremos hablar de un aumento en el empoderamiento político de las mujeres. Muchas veces se piensa que por ser mujer hay una suerte de obligatoriedad o presión de tener que hablar de género; eso es desempoderarlas y minimizar su participación política. La paridad plantea cambiar la forma en que entendemos la representación universal y democrática, igualar el nivel de influencia en el ámbito legislativo, dado que parece que están feminizados los espacios.

### Bibliografía

- Archenti, Nélica (2011), *La paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región*, División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, recuperado de <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5835>>.
- Camil, Jorge (2009), “Las *juanitas* de San Lázaro”, en *La Jornada*, 18 de septiembre, recuperado el 22 de enero de 2019, de <<https://www.jornada.com.mx/2009/09/18/politica/021a2pol#>>.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2008), “Número de diputadas y senadoras por legislatura desagregadas por partido político”, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género / Cámara de Diputa-

- dos, LX Legislatura, México, recuperado el 22 de febrero de 2019, de <[http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/ceameg/Inv\\_Finales\\_08/DP1/1\\_19.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/Inv_Finales_08/DP1/1_19.pdf)>.
- De Gouges, Olympe (1993 [1791]), “Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadanía”, en Julio Seoane Pinilla (comp.), *La Ilustración olvidada. La polémica de los sexos en el siglo XVIII*, Anthropos / Comunidad de Madrid, Barcelona.
- Fernández, Anna M. (1999), *Mujeres en la élite política. Testimonio y cifras*, Universidad Autónoma de México (UAM), México.
- (2011a), “Las elecciones del 2009: electoras, candidatas y elegidas”, en Esperanza Palma (coord.), *Partidos y elecciones intermedias de 2009. Problemas para la construcción de mecanismos de representación y participación en México*, UAM / Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 297-324.
- (2011b), “Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina”, en *Argumentos*, año 24, núm. 66, UAM-Xochimilco, pp. 247-274, recuperado de <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0187-57952011000200010&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0187-57952011000200010&lng=es&nrm=iso)>.
- Fraser, Nancy (1990), “What’s Critical about Critical Theory? The Case of Habermas and Gender”, en Seyla Benhabib y Drucilla Cornell (coords.), *Feminism as Critique. On the Politics of Gender*, Universidad de Minnesota, Minneapolis.
- Freidenvall, Lenita, et al. (2013), *Cuotas de género. Visión comparada*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, recuperado el 19 de enero de 2019, de <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiD4IXPy97pAhXbKs0KHb9wChIQFjAHegQIBxAB&url=http%3A%2F%2Fwww.observatoriomujeresnl.mx%2Fdocs%2FSalida%2520Libro%2520Tribunal%2520para%2520web\\_0.pdf&usq=AOvVaw26XkNcdDsHtFsMuoLBrfb5](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiD4IXPy97pAhXbKs0KHb9wChIQFjAHegQIBxAB&url=http%3A%2F%2Fwww.observatoriomujeresnl.mx%2Fdocs%2FSalida%2520Libro%2520Tribunal%2520para%2520web_0.pdf&usq=AOvVaw26XkNcdDsHtFsMuoLBrfb5)>.
- García Martínez, Anayeli (2018), “El fraude para mantener prerrogativas: ‘candidaturas trans’”, en *Milenio*, 10 de junio, recuperado el 19 de enero de 2019, de <<http://www.milenio.com/elecciones-mexico-2018/el-fraude-para-mantener-prerrogativas-candidaturas-trans>>.

- García Méndez, Erika (2019), “Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación”, en *Estudios Políticos*, novena época, núm. 46, enero-abril, Universidad Nacional Autónoma de México, recuperado el 19 de enero de 2019, de <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjQgJzI8ODpAhUBUa0KHZRrD50QFjABegQIBBAB&url=http%3A%2F%2Fwww.revistas.unam.mx%2Findex.php%2Frep%2Farticle%2Fdownload%2F68289%2F60377&usg=AOvVaw2Sj-68RPU19M8-J8lcQgtF>>.
- Gutiérrez, Gabriela (2015), “El efecto de las cuotas de género en la influencia de las mujeres dentro de las comisiones de la Cámara de Diputados”, tesina de maestría en Administración y Políticas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, recuperado el 19 de enero de 2019, de <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjXk6r4vN7pAhVVZ80KHTfsDC4QFjAAegQIA-xAB&url=https%3A%2F%2Fcide.repositorioinstitucional.mx%2Fjs-pui%2Fbitstream%2F1011%2F505%2F1%2F000145818\\_documento.pdf&usg=AOvVaw0QUFTidaZqHeaCU9l9yQZC](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjXk6r4vN7pAhVVZ80KHTfsDC4QFjAAegQIA-xAB&url=https%3A%2F%2Fcide.repositorioinstitucional.mx%2Fjs-pui%2Fbitstream%2F1011%2F505%2F1%2F000145818_documento.pdf&usg=AOvVaw0QUFTidaZqHeaCU9l9yQZC)>.
- Gutiérrez, Óscar (2018), “36 ‘Juanitas’ renuncian a su cargo para que lo ocupen hombres”, en *El Universal*, 7 de septiembre, recuperado el 19 de enero de 2019, de <<https://www.eluniversal.com.mx/estados/36-juanitas-de-chiapas-renuncian-su-cargo-para-que-lo-ocupen-hombres>>.
- Hinojosa, Magda, y Jennifer M. Piscopo (2013), “Promoción del derecho de las mujeres a ser elegidas: veinticinco años de cuotas en América Latina”, en Lenita Freidenvall, *et al.*, *Cuotas de género. Visión comparada*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, pp. 55-107, recuperado el 19 de enero de 2019, de <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiD4IXPy97pAhXbKs0KHb9wChIQFjAHegQIBxA-B&url=http%3A%2F%2Fwww.observatoriomujeresnl.mx%2Fdocs%2FSalida%2520Libro%2520Tribunal%2520para%2520web\\_0.pdf&usg=AOvVaw26XkNcdDsHtFsMuoLBrfb5](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiD4IXPy97pAhXbKs0KHb9wChIQFjAHegQIBxA-B&url=http%3A%2F%2Fwww.observatoriomujeresnl.mx%2Fdocs%2FSalida%2520Libro%2520Tribunal%2520para%2520web_0.pdf&usg=AOvVaw26XkNcdDsHtFsMuoLBrfb5)>.
- Honorable Cámara de Diputados (2020), “Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (Infopal)”, LXIV Legislatura, recuperado el 3 de abril de 2020, de <[http://www.diputados.gob.mx/sistema\\_legislativo.html](http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html)>.

- Marshall, Thomas H., y Tom Bottomore (1998), *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid.
- Mouffe, Chantal (1993), “Feminismo, ciudadanía y política democrática radical”, en *Debate Feminista*, año 4, vol. 7, pp. 3-22, recuperado el 1 de marzo de 2019, de <[https://debatefeminista.cieg.unam.mx/df\\_ojs/index.php/debate\\_feminista/article/view/1636/1465](https://debatefeminista.cieg.unam.mx/df_ojs/index.php/debate_feminista/article/view/1636/1465)>.
- Palma, Esperanza (2015), “Perfiles políticos y sociodemográficos en el Congreso de la Unión: un comparativo de las diputadas panistas en la LXI Legislatura”, Documento de Trabajo núm. 621, julio, Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C., México.
- Palma, Esperanza, y Daniela Cerva (2014), “La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres. El cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012”, en *Política y Gobierno*, vol. 21, núm. 2, julio-diciembre, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 291-325, recuperado el 19 de enero de 2019, de <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-20372014000200002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372014000200002)>.
- Peña, Blanca O. (2015), “La paridad de género en candidaturas a cargos de elección popular”, en *Reformas Políticas en América Latina*, Organización de los Estados Americanos, recuperado el 19 de enero de 2019, de <[https://reformaspoliticas.org/reformas/genero-y-politica/blanca-olivia-pena-molina/#\\_ftn18](https://reformaspoliticas.org/reformas/genero-y-politica/blanca-olivia-pena-molina/#_ftn18)>.
- Phillips, Anne (1995), *The Politics of Presence*, Clarendon, Oxford.
- Proceso (2010), “Las 12 juanitas de San Lázaro”, en *Proceso*, 21 de enero, recuperado el 19 de enero de 2019, de <<https://www.proceso.com.mx/111263/las-12-juanitas-de-san-lazaro>>.
- Rangel, Xóchitl (2010), “PAN prefiere pagar multa que cumplir cuota de género”, en *El Universal*, 10 de junio, recuperado el 2 de febrero de 2019, de <<http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/686923.html>>.
- \_\_\_\_\_ (2020), “Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (Infopal)”, en *Cámara de Diputados*, recuperado el 3 de abril de 2020, de <[http://www.diputados.gob.mx/sistema\\_legislativo.html](http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html)>.
- Unidad para la Igualdad de Género (2017), *La incorporación de la perspectiva de género. Conceptos básicos*, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México, recuperado el 2 de febrero de 2019, de <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwik7KXU1N7pAhWMKM0KHa-bCdcQF->

jAAegQIAxAB&url=http%3A%2F%2Fbiblioteca.diputados.gob.mx%2Fjanium%2Fbv%2Fuig%2Flxiii%2Ffinco\_pers\_gene.pdf&usg=AOvVaw0efMeghIgWUWwOAJbHRIrk>.

- Young, Iris M. (1996), “Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal”, en Carme Castells (comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*, Paidós, Barcelona, pp. 99-126.
- Zaremborg, Gisela (2013), *El género en las políticas públicas: redes, reglas y recursos*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

### Documentos oficiales

- Cámara de Diputados (2019), “Boletín núm. 1697. Diputados aprueban reforma constitucional en materia de igualdad y paridad de género”, 23 de mayo, México, recuperado el 3 de septiembre de 2019, de <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Mayo/23/1697-Diputados-aprueban-reforma-constitucional-en-materia-de-igualdad-y-paridad-de-genero>>.
- Diario Oficial de la Federación* (1996, 2002, 2009), Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, recuperado el 2 de febrero de 2019, de <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipec.htm>>.
- \_\_\_\_\_ (2014), Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 23 de mayo, México, recuperado el 2 de febrero de 2019, de <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ (2017), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, recuperado el 2 de febrero de 2019, de <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_060320.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ (2019), “Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros”, recuperado el 3 de septiembre de 2019, de <[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019)>.
- Naciones Unidas (1995), “Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994”, Naciones Unidas, Nueva York, recuperado el 2 de febrero de 2019, de <[https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/icpd\\_spa.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/icpd_spa.pdf)>.

ONU Mujeres (2014 [1995]), “Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Declaración política y documentos resultados de Beijing+5”, ONU Mujeres, Nueva York, recuperado el 2 de febrero de 2019, de <[http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa\\_s\\_final\\_web.pdf?la=es&vs=755](http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?la=es&vs=755)>.

United Nations (1976), “Report of the World Conference of the International Women’s Year. Mexico City, 19 June-2 July 1975”, Naciones Unidas, Nueva York, recuperado el 2 de febrero de 2019, de <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/otherconferences/Mexico/Mexico%20conference%20report%20optimized.pdf>>.



## Anexos

### ANEXO 1

*Tipo de comisiones de acuerdo con su relevancia  
en la Cámara de Diputados.  
Legislaturas LXIII (2015-2018) y LXIV (2018-2021)*

<i>Legislatura</i>	<i>LXIII</i>	<i>LXIV</i>
<b>Técnicas</b>	<b>38</b>	<b>31</b>
	<p>Agricultura y Sistemas de Riego; Agua Potable y Saneamiento; Cambio Climático; Competitividad; Comunicaciones; Cultura y Cinematografía; Defensa Nacional; Desarrollo Metropolitano; Desarrollo Rural; Desarrollo Municipal; Desarrollo Rural; Desarrollo Social; Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; Economía; Educación Pública y Servicios Educativos; Energía; Fomento Cooperativo y Economía Social; Fortalecimiento al Federalismo; Ganadería; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Infraestructura; Jurisdiccional; Justicia; Marina; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Pesca; Presupuesto y Cuenta Pública; Puntos Constitucionales; Recursos Hidráulicos; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Pública; Trabajo y Previsión Social; Transparencia y Anticorrupción; Transportes; Turismo; Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.</p>	<p>Comunicaciones y Transportes; Cultura y Cinematografía; Defensa Nacional; Desarrollo Metropolitano, Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad; Desarrollo y Conservación Rural, Agrícola y Autosuficiencia Alimentaria; Desarrollo Social; Economía, Comercio y Competitividad; Educación; Energía; Economía Social y Fomento del Cooperativismo; Federalismo y Desarrollo Municipal; Ganadería; Gobernación y Población; Hacienda y Crédito Público; Infraestructura; Jurisdiccional; Justicia; Marina; Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales; Pesca; Presupuesto y Cuenta Pública; Puntos Constitucionales; Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Pública; Trabajo y Previsión Social; Transparencia y Anticorrupción; Turismo; Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; Seguridad Social.</p>

ANEXO I  
(Continuación)

<i>Legislatura</i>	<i>LXIII</i>	<i>LXIV</i>
No técnicas	18	15
	Asuntos Frontera Norte; Asuntos Frontera Sur-Sureste; Asuntos Indígenas; Asuntos Migratorios; Atención a Grupos Vulnerables; Ciencia y Tecnología; Ciudad de México; Deporte; Derechos Humanos; Derechos de la Niñez; Igualdad de Género; Juventud; Población; Protección Civil; Radio y Televisión; Régimen; Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Seguridad Social; Vivienda.	Asuntos Frontera Norte; Asuntos Frontera Sur; Pueblos Indígenas; Asuntos Migratorios; Atención a Grupos Vulnerables; Ciencia, Tecnología e Innovación; Deporte; Derechos Humanos; Derechos de la Niñez y la Adolescencia; Igualdad de Género; Juventud y Diversidad Sexual; Protección Civil y Prevención de Desastres; Radio y Televisión; Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Vivienda.

Fuente: Elaboración propia con base en la Honorable Cámara de Diputados (2020).

## ANEXO 2

Clasificación de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados. Legislaturas LXIII (2015-2018) y LXIV (2018-2021)

<i>Legislatura</i>		
<i>Tipo de comisión</i>	<i>LXIII</i>	<i>LXIV</i>
Económica	Agricultura y Sistemas de Riego; Competitividad; Comunicaciones; Economía; Energía; Fomento Cooperativo y Economía Social; Ganadería; Hacienda y Crédito Público; Infraestructura; Pesca; Presupuesto y Cuenta Pública; Radio y Televisión; Recursos Hidráulicos; Transportes; Turismo.	Comunicaciones y Transportes; Economía, Comercio y Competitividad; Energía; Economía Social y Fomento del Cooperativismo; Ganadería; Hacienda y Crédito Público; Infraestructura; Pesca; Presupuesto y Cuenta Pública; Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento; Turismo; Radio y Televisión.
Social	Agua Potable y Saneamiento; Asuntos Indígenas; Asuntos Migratorios; Atención a Grupos Vulnerables; Ciencia y Tecnología; Derechos Humanos; Derechos de la Niñez; Desarrollo Metropolitano; Desarrollo Municipal; Desarrollo Rural; Desarrollo Social; Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; Educación Pública y Servicios Educativos; Igualdad de Género; Juventud; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Población; Salud; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Vivienda.	Atención a Grupos Vulnerables; Ciencia, Tecnología e Innovación; Derechos Humanos; Derechos de la Niñez y la Adolescencia; Igualdad de Género; Juventud y Diversidad Sexual; Desarrollo Metropolitano, Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad; Desarrollo y Conservación Rural, Agrícola y Autosuficiencia Alimentaria; Desarrollo Social; Educación; Salud; Trabajo y Previsión Social; Seguridad Social; Vivienda.
Cultural	Cultura y Cinematografía; Deporte.	Cultura y Cinematografía; Deporte.
Política	Asuntos Frontera Norte; Asuntos Frontera Sur-Sureste; Ciudad de México; Fortalecimiento al Federalismo; Jurisdiccional; Puntos Constitucionales; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Régimen; Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.	Asuntos Frontera Norte; Asuntos Frontera Sur; Pueblos Indígenas; Asuntos Migratorios; Federalismo y Desarrollo Municipal; Gobernación y Población; Jurisdiccional; Puntos Constitucionales; Relaciones Exteriores; Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

ANEXO 2  
(Continuación)

<i>Legislatura</i>		
<i>Tipo de comisión</i>	<i>LXIII</i>	<i>LXIV</i>
Seguridad	Cambio Climático; Defensa Nacional; Gobernación; Justicia; Marina; Protección Civil; Seguridad Pública; Transparencia y Anticorrupción; Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.	Defensa Nacional; Justicia; Marina; Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales; Seguridad Pública; Transparencia y Anticorrupción; Protección Civil y Prevención de Desastres; Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Fuente: Elaboración propia con base en Honorable Cámara de Diputados (2020).

## PARTE II

# DIVERSIDAD PARA Y EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



# DE LA DISFORIA A LA EUFORIA DE GÉNERO

## POLÍTICAS PÚBLICAS Y CAMBIO CULTURAL

Carlos Alberto Guerrero Torrentera\*

### *Introducción*

El presente trabajo procura abonar a las reflexiones en torno al incremento de políticas públicas con perspectiva de género y la diversidad sexual dentro de un marco explicativo del cambio sociocultural. Esto nos permite ubicar como una experiencia epocal a las políticas públicas en conjunto con los movimientos sociales, las concepciones corporales, el erotismo, las nominaciones, la transformación de las relaciones de poder y las formas de organización del conocimiento.

En este sentido, abordamos el problema concibiendo una doble retroalimentación. Las políticas públicas son pensables en una estructura sociosimbólica, en este caso la visibilización y conformación de nuevas experiencias de la así llamada diversidad/disidencia sexo-genérica. Incluso, desde un enfoque más amplio; desde el encuadre de la teoría y la perspectiva de género, las cuales tienen en mente concebir las relaciones diferenciadas de hombres y mujeres en las relaciones sociales (Cazés, 1998; Pérez Duarte, 2007). Lo cual implica también la producción social de los roles y relaciones de género, así como sus vínculos de poder. Entendemos que el poder implica relaciones de fuerza, complejas y múltiples, con efectos puntuales, siguiendo a Wolf (1998: 20), es posible distinguir “cuatro maneras en que el poder se entreteje en las relaciones sociales” (Wolf, 1998: 20):

- a) La potencia inherente al individuo.
- b) Las interacciones donde se busca imponer una voluntad.

\* Posdoctorante de la Maestría en Políticas Públicas, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

- c) La capacidad de controlar los contextos en los que interactúan las personas.
- d) El poder estructural, que organiza y dirige campos y escenarios.

A ello debemos añadir, por lo tanto, que el marco explicativo del género y la diversidad sexual tiene en cuenta las diferencias traducidas en asimetrías favorables en términos de prestigio social, poder político y riqueza económica, el control de recursos estratégicos, la posesión de la tierra, la producción, la interacción de la información y las ideologías, los conocimientos científicos, la legitimidad de la autoridad política e incluso el control sobre la reproducción. La concepción generalizada ha hecho depositarios a los hombres –heterosexuales y/o cisgénero– de un mayor poder social. Sin embargo, más refinada que haga el entrecruce de variables de clase, etnia, racialización, condiciones de salud –entre ellas la mental– y jurídicas, entre otras, deberán llevar a matizar este supuesto. Por el momento, el macrorrelato o la sociodicea del género ha puesto impedimentos bien entendidos, debido a la posible constatación de la desigualdad general entre hombres y mujeres, por un lado, y entre el cisgenerismo y la diversidad-disidencia sexual, por el otro, en un sentido histórico –aunque bastante más matizado en los mundos contemporáneos de las sociedades posmodernas–.

De esta manera, repetimos, el primer momento del argumento tiene en cuenta las condiciones de posibilidad en las cuales tienen lugar las políticas públicas sensibles al género. En un segundo momento –debe entenderse como exposición analítica, pero en la síntesis del movimiento real se hallan entrecruzadas–, esas mismas experiencias son rearticuladas en una sensibilidad institucional y social posibilitada por las propias políticas públicas. En última instancia, el argumento procura señalar que las políticas públicas promueven cambios culturales, pero ellas mismas expresan parte de ese movimiento de transformación. Ello porque alientan valores, prácticas, ideales, pero también sanciones, vigilancias y argumentaciones que dibujan o posibilitan recorridos de los diseños institucionales y de la convivencia pública de las personas.

Esto implica que adherimos a la concepción según la cual las políticas públicas y las transformaciones de los sistemas de valoración, simbolización, clasificación, jerarquización, el parentesco, las relaciones de poder, generización y relaciones entre los individuos, es decir, las elaboraciones culturales, no deben verse como una distancia entre los dos hemisferios que divide la línea del Ecuador. Las políticas pú-

blicas son culturales, expresan relaciones sociales, simbolizaciones y negociaciones, contienen elementos éticos, políticos, económicos, epistémicos y de producción de subjetividad. Y en alguna medida participan y optan de los cambios. En el caso del género no podemos dejar a un lado las tensiones y conflictos inherentes a su marco conceptual y las prácticas sociales e institucionales que conlleva. Ello, porque implica el reconocimiento de las relaciones de poder y la necesidad de su redistribución en varios órdenes: entre los hombres y las mujeres, entre las formas de expresión de la identidad y las relaciones de la sexualidad, la pluralidad corporal o la fluidez del género. Esto implica que se hallan en pugna con otras concepciones y prácticas también culturales, que en varias oportunidades se muestran renuentes o abiertamente en contra del cambio que se realiza. Los ejemplos pueden ser muchos, desde las instituciones, grupos y personas que se oponen a legalizar la interrupción del embarazo, los matrimonios denominados igualitarios o entre personas del mismo sexo –sea lo que fuere que eso signifique–, las identidades trans o la prohibición de las intervenciones corporales no consentidas en las personas intersexuales.

Probablemente las condiciones epocales de este cambio cultural sociosimbólico lleven a una sociedad poshumana, tal como lo entiende Braidotti (2015), en donde el modelo del hombre –masculino, mayor de edad, preferentemente cultivado, europeo, etcétera– se desdibuja y reorganiza en formas múltiples de coherencia. El hombre, o ese hombre, al menos, objetivado en el Hombre de Vitruvio, deja de ser el modelo unitario a partir del cual la diferencia se mide y se reprime, para ir pasando paulatinamente a ser uno más en la cadena significativa, en una serie de desplazamientos metonímicos.<sup>1</sup>

Probablemente quienes diseñan, ejecutan y evalúan políticas públicas relacionadas con la diversidad/disidencia sexo-genérica no tengan en mente una sociedad poshumana. Pero es legítimo decir que forman parte de este proceso, aunque no se tenga plena conciencia de su nominación. Lo mismo puede señalarse con respecto a colectivos, movimientos y personas que empujan hacia esa poshumanidad sin que se asuma,

<sup>1</sup> Desde una perspectiva irónica del desplazamiento y la indistinción de la modelización, puede verse la variedad de “Hombres de Vitruvio” que existen en el mundo posmoderno y que pueden buscarse en Google: mujeres, caricaturas, animales, posiciones sadomasoquistas, homosexuales, entre decenas más.

en todos los casos, de forma explícita, la elaboración de este contenido. No deseamos decir “lo que verdaderamente son” ni montar una disposición sobre una voluntad no reconocida. Pero la reflexión permite pensar el movimiento actual en sus coordenadas históricas. En nuestra postura asumimos que parte de ese cambio sociohistórico y político-cultural entreteje la dimensión de la poshumanidad.

En el presente trabajo tomaremos como eje de análisis el proceso de despatologización de las identidades trans en la Ciudad de México. Optamos por esta unidad de análisis por varias razones. En primer lugar, por la importancia específica que contiene, es decir, por lo que implica en las trayectorias biográficas, corporales y psíquicas de las personas trans, así como las relaciones éticas y políticas en torno a la autodeterminación de la voluntad. Por otra parte, permite visualizar el dispositivo general de la propuesta que encaminamos. Somos de la idea de que las recientes décadas permiten reconocer que se transita a una centralidad del género. Y ello, en el campo de las identidades trans, permite situar el proceso que lleva de una disforia a una euforia del género. Es decir, de una concepción de la transexualidad y el transgenerismo, particularmente, como procesos ligados a los comportamientos y subjetividades patológicas, y por ello su complicación de articulación de acompañamiento con las políticas de los gobiernos y el tutelaje psiquiátrico, a una concepción de la identidad trans como una vivencia gozosa, productiva, incluso electiva, que conduce a la movilización, exigencia y acompañamiento en el diseño de cambios legislativos y de políticas públicas.

Es decir, lo que se identifica como el tránsito entre la disforia a la euforia del género podría comprenderse como un amplio proceso político, histórico, epistémico y simbólico que aúna aspectos colectivos y de las subjetividades, en donde la dimensión del género se convierte en un estandarte de activismo, visibilización, empoderamiento, enfatizando las relaciones de desigualdad y jerarquización. Este movimiento, en ocasiones, procura interconectar con otras lógicas de desigualdad social, pero en todo caso la euforia del género es un componente que se distingue en las prácticas de las recientes décadas.

La euforia del género debe comprender un aspecto bastante más amplio que el desarrollado en las presentes páginas. Debería incluir las múltiples expresiones de movimientos feministas no ligados, de forma explícita, aunque sin duda los incluye, al lesbianismo, la bisexualidad, las identidades trans, la intersexualidad y el queerismo. Es decir, los

feminismos que se han también denominado “cis” –por la concebida diversidad/disidencia sexual– y que contienen agendas muy diversas: antirracistas, ecologistas, por una vida libre de violencia, en favor de la legalización de la interrupción del embarazo, indigenista, teológica, entre muchas otras. Incluso, participan las feministas radicales trans-excluyentes), es decir, aquellas que abiertamente se postulan en contra de considerar como mujeres a las transexuales y transgénero. Y también a feministas que tienen en el campo de su discurso la misandria. Todas estas variedades tienen en común articular demandas, conocimientos y agrupaciones a partir de la euforia del género. Signadas por una historia que las hace posibles en esa subjetividad, simultáneamente reorientan esa historia con sus prácticas.

Sin embargo, el recorte contiene algo de artificiosidad. Las agendas y movimientos se interconectan y es difícil en ocasiones hallar un campo homogéneo para la elaboración analítica. La dinámica social se interseca en múltiples nodos. En ocasiones las/os actoras/es sociales son conscientes de ello y en otras ocasiones sólo de manera parcial. O incluso, de manera estratégica se enfatiza sólo uno de los aspectos de la movilización de recursos –por ejemplo, la lucha antirracista de mujeres mexicanas afrodescendientes, hoy en día en crecimiento, en donde los hombres afrodescendientes, pese a la condición racializada compartida, son colocados en el bando de quienes, como varones, detentan un poder ejercido contra las mujeres–. Se hallan también expresiones de defensa de la autonomía de un campo discursivo, social e identitario y pueden asumirse elementos de colonialismo de la expansión de una de las expresiones del movimiento sobre otro –como suponer la dominación de las feministas blancas sobre las negras, de las mujeres “cis” sobre las trans, de los hombres “aliados” del feminismo sobre las mujeres como conjunto, etcétera–.

Incluso, la concepción que sostenemos relativa a la euforia del género –y una de cuyas expresiones son las políticas públicas en la materia– debería incluir los estudios sobre las masculinidades –antiguas y nuevas– no delimitadas al espectro de las homosexualidades, bisexualidades, identidades trans e intersexuales, sino en el amplio sentido de lo que implica ser masculino, las estrategias, recursos, avatares y dinámicas sociales, culturales, históricas y psíquicas.

Por lo tanto, somos conscientes de la complejidad de un recorte analítico que no corra el riesgo de fragmentar, de volver unilateral, como diría Hegel, la imagen del movimiento del proceso en su conjunto. Y

que no consiga articular tampoco los estudios de la interseccionalidad. Tanto unos como otros cristalizan unidades sociales. En este caso, nos restringimos voluntariamente a la dimensión del transgenerismo y la transexualidad en el campo de las políticas de reconocimiento corporal y psíquico, pero asumiendo que forman parte de un todo complejo que debe ser concebido en su organización.

### *Algunas políticas públicas relacionadas con la diversidad sexual*

La perspectiva de género ha pluralizado la reflexión y la práctica en torno a la transformación de las relaciones de poder. Esto ha sido primordial para visualizar la necesidad de afinar y abatir desigualdades –simbólicas, políticas, económicas, jurídicas– en lo concerniente a las identidades y orientaciones (o preferencias) sexo-genéricas, así como a la pluralidad corporal y la fluidez de género. A mano –y en ocasiones contramano– de los feminismos, se ha comprendido que la llamada diversidad o disidencia sexual requiere un abordaje diferenciado en la política pública. Como señala Diego Sempol (2012), la necesidad de una política pública relacionada con la diversidad sexual –que puede inscribirse en el acrónimo de Lésbico, Gay, Bisexual, Travesti, Transgénero, Transexual, Intersexual y Queer (LGBTTIQ), pero no limitarse a él, puesto que son relaciones históricas de transformación que no incluyen prácticas eróticas como el “Bondage y Disciplina”, “Dominación y Sumisión” y “Sadismo y Masoquismo” u otras expresiones de las llamadas perversiones o trastornos de la sexualidad, con excepción de las identidades trans, justamente– se debe a que “Pese a todas estas diferencias la diversidad sexual comparte un grupo significativo de experiencias similares, todas ellas relacionadas con el estigma, la discriminación, el rechazo y la violencia” (Sempol, 2012: 20).

Sin duda, las personas que pueden ser concebibles como parte de la diversidad sexual anteceden en su existencia a las políticas públicas que se han organizado para su atención. Es un proceso relativamente reciente. Esbozaremos solamente algunas de las acciones. En 2006 se aprobaron los Principios de Yogyakarta, los cuales tutelan los derechos humanos respecto a la orientación sexual y la identidad de género. En junio de 2011 el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas adoptó por vez primera una resolución “relativa a derechos humanos,

orientación sexual e identidad de género”, a partir esta resolución la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos presentó un informe, denominado “Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género” (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2012: 7), aunque ciertamente en 2013, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos aprobó la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia e incentivó a los Estados a realizar cambios legislativos y políticas públicas considerando la orientación y la identidad de género y construir acciones afirmativas para promover la equidad. De acuerdo con el informe referido de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, existen datos de violencia letal y no letal cometida por actores estatales o no estatales, pero con aquiescencia de aquéllos. La mayoría de las víctimas fueron hombres gays y mujeres trans. Parte de los informes reportan acciones reiteradas contra las personas LGBTTTIQ que incluyen tortura, degradación y detenciones arbitrarias. Se indica que existen limitaciones estructurales para el acceso a la justicia.

Ahora bien, para la situación de nuestro país, en especial la Ciudad de México, las medidas que tienen como punto de atención la diversidad sexual y la equidad de género se han multiplicado. A nivel federal se cuenta con el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género y, a nivel local de la Ciudad de México, el matrimonio igualitario –con derecho a la adopción– y el reconocimiento legal de las identidades trans. Esta sensibilidad al género queda enmarcada en diversos instrumentos, como la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal, la Ley para la Prevención y Atención Integral del virus de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/Sida) del Distrito Federal, la Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar del Distrito Federal, la Ley de la Defensoría Pública del Distrito Federal, la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal, la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, entre otras.

Esto se ha traducido en diversas acciones. Por ejemplo, aproximadamente mil actas de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género, la atención para la población trans en las clínicas especializadas Condesa e Iztapalapa con hormonación gratuita, la creación de la Unidad Especializada para la Atención a Usuarios de la Comunidad LGBTTTI por parte de la Procuraduría General de Justicia y el Protocolo

de Actuación para la Atención de las Personas de la Comunidad LGTBTTI, la apertura del Centro Comunitario de Atención a la Diversidad Sexual, el Acuerdo de Implementación de Acciones en la Lucha contra las Fobias hacia las Poblaciones LGTBTTI, la elaboración del Decálogo por la Diversidad Sexual e Identidad de Género por parte de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, así como campañas y cursos de sensibilización al funcionariado, de pruebas de detección de VIH en reclusorios.<sup>2</sup>

Los avances señalados no deben hacer olvidar que la discriminación, la violencia, los derechos laborales, el derecho a la salud, la seguridad social, la igualdad ante la ley y el acceso a la justicia siguen siendo prioritarios para la población LGTBTTI. No olvidamos las relaciones de jerarquización, desigualdad, violencia, estigma y opresión sexo-genérica en una sociedad estratificada por género, patriarcal y centrada en lo que se hace llamar heteronormatividad. No abordamos por ahora lo que pueda ser definido como heterosexual, puesto que implica conceptualmente un problema con abordajes variados y no concluyentes y que hemos desarrollado en otro momento (Torretera, 2016b).

Sin embargo, este empuje global, regional, nacional y local –de la capital mexicana– ¿cómo es posible entenderlo? Lo que anteriormente comentamos es parte del movimiento social que nos interesa comprender. De esta manera, transitamos de una dimensión analítica a otra sintética, en torno a lo que postulamos un cambio cultural anclado en la euforia del género. Ésta forma parte de la movilización política que enfatiza derechos culturales y de las subjetividades plurales. Permite un enfrentamiento con otras formas culturales que se les oponen y conviven en una misma formación social.

Asumimos parcialmente la idea de Mary Douglas (1998) referente a que toda sociedad tiene cuatro culturas. Ella considera que es posible trazar una cuadrícula, donde puede colocarse en cada escaque una de las culturas que ella describe. El orden en que se presentan no prejuzga su importancia. Una cuadrícula estaría ocupada por personas que defienden una jerarquía en la sociedad y que puede ser variada acorde al contexto social. El espectro contrario estaría representado por una cultura horizontal, que tiende a las relaciones democráticas y supone que no hay nada en lo cual se fundamente la desigualdad entre las perso-

<sup>2</sup> Para una visión más detallada, véase Torretera (2016b).

nas. Las otras dos culturas se conforman por una visión individualista y competitiva de la vida, una aspiración a ascensos y movibilidades que no exigen una fidelidad ni a una visión jerarquizada *per se* ni a un horizontalismo. La cuarta cultura estaría organizada por individuos que tienden al aislamiento. La teoría cultural lleva a Douglas a señalar que no basta pensar desde el lugar del individuo, sino de las culturas en las cuales se adscribe. La sociedad impone estándares normativos, y vivir en sociedad significa vivir con esos roles o negociar para que se acepten nuevos. Su perspectiva es que existe un constante conflicto entre estas culturas, porque parte de la idea de que el individuo tiene interés en lo que sucede en su medio. Elegir implica una adhesión y al mismo tiempo una protesta contra el modelo que no se desea en la sociedad.

Probablemente la concepción universal de las cuatro culturas puede ponerse en entredicho. Pero resulta pertinente para una parte de nuestra argumentación, de acuerdo con la cual una formación social contiene culturas en oposición y que en la práctica de las regulaciones colectivas tiende a la argumentación, el convencimiento, la movilización y la imposición de modelos humanos que se cristalizan en políticas públicas. Por eso forman parte del cambio cultural o, desde cierta perspectiva, de los cambios generados por partes movilizadas de las culturas en una sociedad. En el caso de la diversidad y disidencia sexo-genérica, las que promueven una cultura horizontal en materia de la inclusión de las personas en la multiplicidad de las experiencias erótico-afectivas, corporales e identitarias. Se percibe esa potencia que Occidente moderno concibe en los individuos y en la capacidad de los grupos por movilizar recursos. Entre ellos, los derechos humanos, al enunciar que la discriminación y el trato no igualitario se ciñe sobre personas y colectivos que no cubren los estándares históricamente ideales.

En este sentido, las políticas públicas sensibles al género orientan y son orientadas por un cambio cultural que prioriza una mirada distintiva en la conformación simbólica y sociohistórica de los géneros.

### *De la disforia a la euforia de género*

Norman Fisk acuñó en 1974 el término disforia de género para suplir el término transexual. La disforia remite al disgusto, molestia y ansiedad que produce en las personas (desde este encuadre) el desfase entre poseer una estructura sexual dada y el sentimiento personal e íntimo de

identificarse con una diferente, así como expresiones y socializaciones de género esperadas acordes a esa sexualidad. Con ello se pretendía describir y comprender un proceso humano complejo, pero enfatizando que personas con una corporalidad –básicamente reducida a la genitalidad como significativa para su comprensión– y una identidad diferente a la socialmente esperada estarían signadas por la incomodidad o el sufrimiento.

El trastorno de la identidad sexual se tipifica en los manuales de psiquiatría. En 1980 se integra la transexualidad en el *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM). Aunque desde 1994 se utiliza el término trastorno de la identidad de género (Missé y Coll-Planas, 2010: 18). Como es sabido, el término transexual fue utilizado desde 1949 por Cadwell, y fueron los trabajos de Money, Benjamin y Stoller los que ayudaron a conformar una serie de principios teóricos y metodológicos para su descripción, comprensión y tratamiento. Pese a la incorporación de nuevos términos ha persistido el uso del término transexual para organizar a través de éste lo sustancial de una experiencia: aquélla que tiene en el tránsito de los marcadores sexo-genéricos una condición de su existencia.<sup>3</sup> A diferencia de la transexualidad, el término transgénero no proviene del dispositivo clínico y terapéutico, sino desde el orden descriptivo y epistemológico de las propias comunidades –acuñado por Virginia Prince–, dando a entender que el cruce, moldeamiento, retorcimiento, juego o posicionamiento del género no debe invitar a verlo como una enfermedad o una condición a ser tratada.

<sup>3</sup> No dejan de ser interesantes, para una sociología de la recepción de las ideas científicas (de existir tal campo), los ritmos en los cuales los conceptos se toman, incorporan y, en ocasiones, se desechan. En México los términos transexual y transgénero comienzan a incorporarse a finales de la década de los ochenta e inicios de los noventa, y es hasta este siglo que toman un carácter más ampliamente masivo. Para ese entonces, al menos dos nominaciones diferentes habían sido ya formuladas por los especialistas del primer mundo euroamericano, que es de donde proceden y de donde las retomamos. Por ello, los términos locales deberían ser utilizados como efecto y proceso del conocimiento, y no ser discriminados de la academia como poco conceptuales o irrespetuosos –así, locas, travas, vestidas u otras denominaciones– y tratar de pensar hasta dónde y en qué remiten a procesos semejantes y diferentes a la transexualidad y el transgenerismo, y situar a estos términos no como el universal que pretenden ser, sino como una modalidad cultural localizada en la historia y la civilización. Y eso implica relaciones históricas, políticas, clínicas, jurídicas, epistémicas, estéticas, laborales y subjetivas. Para un desarrollo de estas dimensiones, véase Torrentera (2016a).

Después de una serie de movilizaciones globales, la transexualidad ya no aparece clasificada como un trastorno mental en la más reciente versión del DSM, la quinta. Sin embargo, se ha mantenido el término “disforia de género” dentro de los trastornos de la identidad sexual. Esto marca justamente el campo de las disputas de los modelos culturales en competencia. Uno, jerarquizador, que presupone un ordenamiento corporal y psíquico con mayor coherencia y ciego a su propia conformación histórico-simbólica, casi naturalizando la dimensión arbitraria de la generización de sus propias corporalidades. Por otro lado, una cultura que impugna esa modelización en favor de una democracia sexual mayor.

Hay un hilo conductor entre los términos transexual, trastorno de identidad de género y la propuesta reciente de la World Professional Association for Transgender Health de denominarle incongruencia de género y, desde luego, la forma aceptada por el DSM-V de disforia de género. La idea que recorre estos planteamientos es doble: existe una anormalidad reconocible en la tensión que produce el reconocimiento de una identidad masculina o femenina en contraposición con el sexo y el género social asignado. Además, ese desfase produce un malestar. De ahí la coherencia del término disforia (sin hablar ahora de las parafilias). Así, la American Psychological Association (APA) reconoce que la transexualidad tiene como componentes la angustia y “un riesgo significativamente alto de sufrimiento, dolor, incapacidad o una importante pérdida de libertad” (APA, 1994, cit. en Lamas, 2012: 123).

Desde un cierto ángulo reconocemos dos fenómenos importantes. Que varios puntos de las descripciones de los protocolos psiquiátricos ayudan a circunscribir un fenómeno. Efectivamente, las personas trans guardan varias características descritas en protocolos y que salen a la luz en sus narrativas biomitográficas. También es cierto que varias de esas narrativas son descritas en función de cumplir con el propio protocolo y hacer oír a los especialistas lo que desean escuchar para poder conseguir lo que desean: las hormonaciones y, en más de una ocasión, intervenciones quirúrgicas.<sup>4</sup> El otro aspecto es que hay una dosis de

<sup>4</sup> La idea de que las personas trans modelan el discurso por el cual son modeladas ya es antigua. Quizá el primero en señalarlo fue Garfinkel. El caso que él y Stoller desarrollaron a partir de Agnes ya ha sido ampliamente descrito en varios espacios y yo mismo lo abordé en un trabajo anterior. Aquí solamente quisiera consignar que la actuación

malestar, angustia, incomodidad e incluso sufrimiento en esos procesos. Así, por ejemplo, durante una investigación realizada en la Clínica Condesa de la Ciudad de México, un especialista indicó que, de las trescientas personas atendidas, prácticamente todas habían intentado suicidarse al menos en una ocasión. Las historias de desilusión, de perturbación y desasosiego son frecuentes. Pero el dolor y la angustia forman parte de la condición humana. No son intrínsecas a una identidad. Y puede postularse que los intentos suicidas y el malestar tienen un componente muy complejo que debe considerar la dimensión inconsciente de los sujetos y, además, las formas de convivencia social en donde la transexualidad y el transgenerismo han sido sistemáticamente marginados, hasta años recientes.

El protocolo psiquiátrico y las ideas sobre las cuales se fundamenta son cada vez más impugnados. Los movimientos globales de los colectivos trans y de la diversidad y disidencia sexual se anclan en oposición a que las identidades sean patologizadas. Y dentro de un movimiento, igualmente amplio y legitimado, de los derechos humanos, en donde la sexualidad a su vez toma cada vez mayor importancia, han ayudado a que el discurso psiquiátrico comience a horadarse. De esta manera, en Francia desde 2010 el Ministerio de Salud suprimió el carácter patológico de las identidades trans en sus protocolos de atención. En Argentina se consiguió en mayo de 2012 y en México en noviembre de 2014.

---

de Agnes es parte de un postulado mayor en Garfinkel y que atañe, precisamente, a su idea central de la etnometodología: las personas tenemos métodos para actuar y para racionalizar y justificar nuestra actuación. Esa lógica se da a través de la experiencia práctica. Agnes supo convencer a Stoller y a Garfinkel de que requería la operación de reasignación sexual y había nacido intersexual, porque eran los procedimientos clínicos de la época. Posteriormente, revela que robaba los anticonceptivos de la madre para hormonarse desde muy joven. Ahí se percibe cómo la narrativa biográfica se describe en función del contexto. Desde otro ángulo, Mercader hace un señalamiento semejante. Al analizar las biografías de personas transexuales, indica que éstas van cambiando acorde con los protocolos médicos, no tanto por ser blandas superficies en las cuales la medicina (y la especialidad psiquiátrica en particular) puede dibujar, sino porque las personas intentan beneficiarse usando los propios recursos que las describen. Finalmente, varias personas trans, durante el trabajo de campo, me señalaron que dicen a los especialistas lo que saben que quieren escuchar para obtener las hormonaciones y otros beneficios. Sin embargo, a su vez, los especialistas me dijeron que saben que las personas trans les mienten y ellos conceden a sus mentiras. Probablemente Garfinkel y Goffman tenían razón al ver que la vida social se sostiene por medio de actuaciones, máscaras, estrategias, métodos y roles.

Probablemente sea el inicio de un proceso global que, al menos en las sociedades occidentales, ponga el acento en la capacidad de decisión y la responsabilidad de las personas. Y es ahí donde se juega, a mi parecer, el aspecto ético fundamental desde el cual es pensable y deben considerarse sus efectos.<sup>5</sup> Pero ese empuje impacta en los protocolos de atención médica y los procedimientos de obtención de documentos de identidad, pues antes era necesario transitar por el aval psiquiátrico.

Considero que en la situación actual de las relaciones de género existe una tendencia que conduce a personas y grupos de la población trans a posicionarse no en la disforia, sino en la euforia del género. No es un juego retórico. La euforia se ve en esa alegría, disposición a mostrarse, en el elogio de la diversidad, en los anclajes que politizan su agencia y que hacen suponer (o quieren suponer) que con ello desestabilizan un sistema opresivo. La euforia de género puede visualizarse en la estética, entendida en la forma de organizar el sentido para ser percibido por los otros por medio de la contemplación, en el escenario de las formaciones sociales, las elaboraciones del pensamiento y con su presencia misma que desestabiliza códigos de representación basados en lo que Bourdieu llama el pensamiento impensado. En esos procedimientos se visualiza menos un dolor, angustia, incomprensión, desazón de ser transexual, que una jocosidad, afirmación, deleite de serlo. No cuerpos en el armario, en la vergüenza familiar, en las zonas oscuras de la autovaloración, sino orgullo, afirmación y placeres. Y se manifiesta en la organización política, la discusión epistémica, la movilización callejera, la visibilización en los espacios públicos y privados, en la presión para el diseño y ejecución de políticas públicas y en la participación activa en ellas.

<sup>5</sup> No deja de ser secundario, en ningún sentido, que retirar de los protocolos de atención a las personas trans el criterio asociado a la patología se deba, al parecer y por la información que poseo, más a un proceso de presión y organización política, así como de toma de decisión “políticamente correcta” de los legisladores, que por tener criterios que sustenten que los fundamentos psiquiátricos están equivocados. De hecho, probablemente se conviva con dos sistemas. Por un lado, el del andamiaje del reconocimiento jurídico que prescinde del aval médico. Por el otro, el de la psiquiatría y los saberes y prácticas relacionados con ella, en donde se mantiene el criterio de patología. No debe olvidarse, tampoco, quienes encabezan los movimientos de despatologización, pues por lo general son militantes de organizaciones que marcan la agenda de la discusión.

Las sociedades occidentales contemporáneas tienen menos un imperativo de control sobre el orgullo del reconocimiento que una socialización y posicionamiento, creativo y lúdico, de las identidades y orientaciones de género. Una euforia y una disforia del género no se sustituyen: se retroalimentan. Ver sólo uno de sus aspectos es faltar a la verdad de un proceso cuya totalidad se alimenta en su dialéctica.

Probablemente un recorrido por las marchas del orgullo podría servir de referente para ver los cambios ocurridos, pasando por un puñado de personas —en la década de los setenta— a veces vergonzantes, con el rostro oculto, o sabiéndose señaladas como extrañas, pecadoras, anormales; a los contextos de los años recientes en donde se han vuelto masivas, carnavalescas y comerciales. Es posible suponer el paso de una situación que se coloca más fundamentalmente en la vergüenza, la secrecía, el estigma, a otra en donde se alienta, muestra y posiciona la expresión de las identidades desde un lado placentero.

La euforia de género tiene una doble correlación con la despatologización de las identidades. Ayuda a visualizar que no hay identidades intrínsecamente enfermas o patológicas y que incluso, al contrario, como gustan decir las personas trans, el malestar proviene más de un contexto social transfóbico que de un malestar interno. Desde otro lugar, la propia despatologización potencia las irrupciones de las euforias de género. Tiende a desmontar la supuesta coherencia “natural” entre cuerpo, psiquismo, emociones, erotismo y roles sociales. Desde luego, una labor más detenida debe considerar las fantasías y condiciones inconscientes de los sujetos, los procesos de la sexuación y en general las dinámicas de la subjetividad, en las cuales la anatomía y las identidades pueden estar correlacionadas con las posturas narcisistas de los sujetos que se identifican con ideales yoicos sin asumir la castración o la diferencia. Por el momento, permanecemos en el aspecto analítico de las expresiones sociales y los reconocimientos médicos y jurídicos acompañados de las políticas públicas correspondientes de hormonación y dotación de actas de nacimiento, entre otras acciones significativas.

La euforia de género también tiene una doble relación con la ética. La capacidad de decisión de las personas, la responsabilidad en la elección mediante criterios racionales, la convicción de la voluntad. A su vez, la anulación del tutelaje psiquiátrico (y un considerable debilitamiento respecto a la incidencia de la descripción de sí) toca en la dimensión ética al emancipar al sujeto de una relación causal anómala en la representación de sí. Pero lo ético-moral no podemos desconectar-

lo de lo político. Ambos se maridan al momento de la resistencia a la patologización –la disforia– de las identidades desde el encuadre de los dispositivos psi.

Para lo ético-moral es necesario tener la posibilidad de optar sin coerción (o que ésta no sea inmediata sobre la deliberación del sujeto), por ello, es necesario reconocer que se requiere una cierta libertad de la decisión. De alguna manera lo que está en juego es la capacidad de decidir de las personas o, desde otro ángulo, la soberanía del sujeto sobre sí mismo. Al menos, desde luego, por lo que atañe a la capacidad de reconocerse a sí y ante las demás personas con la identidad que afirman y defienden tener. Esta forma de agencia de las personas trans, posicionamiento ético-moral y sus impactos cotidianos y estructurales.

Una parte de estos efectos se visualiza en la dimensión de la política pública. El mismo hecho de ser concebibles y pertinentes marca, de entrada, que se ha generado un cambio en la sensibilidad social y la comprensión de los problemas, así como la forma de darles solución. Pero a su vez, las políticas que han hecho el énfasis en el reconocimiento de las identidades trans –la hormonación, la atención médica–, la despatologización de las identidades que conlleva el aceleramiento del reconocimiento legal de su identidad, las políticas de salud –pruebas de VIH/Sida, repartir preservativos en centros carcelarios–, las proliferación de un discurso social incluyente –promoción de combate a la homofobia como política de Estado– y en general la transversalización de la perspectiva de género (Barquet y Benítez, 2012; Zaremborg, 2013) son el resultado de un esfuerzo social por la lucha para la igualdad de las personas. Por ello, el diseño, ejecución y políticas públicas sensibles a la diversidad/disidencia sexo-genérica conllevan parte del proceso de cambio cultural que vivimos en décadas recientes. Estas políticas fueron posibilitadas por el proceso de transformación sociohistórica que hizo advenir nuevos sujetos políticos y nuevas problemáticas sociales para configurar relaciones más paritarias en el conjunto de la comunidad política.

### *Conclusiones*

Existen avances en materia legislativa y de políticas públicas encaminados a abatir la discriminación para las personas LGBTTTI e incidir en los procesos de una vida digna e igual para todas las personas que habitan o transitan por la Ciudad de México.

La sociedad civil ha mantenido un papel relevante en los cambios socioculturales, políticos y jurídicos para la construcción y consolidación de una ciudad plural que reconozca y valore las diferencias. Ha incidido en la construcción de una agenda que dé cuenta de las necesidades primordiales, así como en la exigencia de su operatividad. La biopolítica puede entenderse como este anclaje entre dos dispositivos, por ejemplo, en la hormonación, entre unas políticas sensibles al género y al cambio cultural de las demandas de la población trans, y aportan al cambio mismo del sistema sexo-género en la capital mexicana.

Los problemas y retos, sin embargo, son y siguen siendo muy importantes. Las formaciones sociales poseen estructuras de corto, mediano y largo plazo en las maneras de concebir y organizar los cuerpos, las identidades genéricas y expresiones y prácticas sexuales considerados coherentes, legítimos, cuando no posibles. Los modelos culturales con los cuales se organiza la vida íntima, privada y colectiva no sólo pueden diferir, sino aparecer francamente confrontados. La construcción de una sociedad que reconozca los principios de dignidad, igualdad y no discriminación requiere un esfuerzo de transformación de patrones y prácticas socioculturales profundos, en este caso, de los sistemas sexo-genéricos, los cuales atraviesan en diagonal los ejes o campos prioritarios a atender: salud, educación, trabajo; pero también los fenómenos de la violencia y la discriminación.

Es necesario reconocer que si bien las políticas públicas, los cambios normativos y la participación de la sociedad civil se dan principalmente por y para las personas LGBTTTI, debe situarse la necesidad de encarar que la multiplicidad y riqueza de la pluralidad humana no se agota con las formas ahora ya convencionales, tal como el acrónimo lo refiere. Invita, también, a reconocer el contexto histórico y político de su emergencia, socialización y accionar en las estructuras formales e informales.

Finalmente, la proliferación de políticas públicas sensibles a la diversidad sexual debe comprenderse como generada por, y generadora de, cambios socioculturales que confieren su condición de posibilidad. Sin embargo, estas políticas se articulan en un doble campo que debemos tener presente. Por un lado, una sociedad que, si bien ha ampliado sus horizontes y capacidades de convivencia, no por ello deja de estar habitada por varias culturas o sistemas de creencias, para los cuales la llamada diversidad es un modelo humano inasimilable, indeseable o, en el mejor de los casos, cuya atención no es prioritaria. Esto, dentro de un contexto social proclive al antagonismo y la violencia. Por otra par-

te, las instituciones mexicanas han hecho un esfuerzo importante de profesionalización y transparencia. Sin embargo, en varios de los temas prioritarios, como el acceso y la procuración de justicia, las instituciones permanecen signadas por la corrupción, la opacidad, la hostilidad a la ciudadanía, la lesbo-homo-transfobia y el sexismo.

Los retos por venir implican, tal vez, no sólo la transversalización de la perspectiva de género en los diversos campos institucionales y de la vida sociocultural, sino, a su vez, la reincorporación de aquélla dentro de marcos más amplios de la totalidad de la cual forma parte. Invita a la creatividad y el desafío.

### Bibliografía

- Barquet, Mercedes, y Alejandra Benítez Silva (2012), *La transversalización de la perspectiva de género: una estrategia para avanzar en la igualdad*, Suprema Corte de Justicia de la Nación / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación / Instituto Electoral del Distrito Federal (Colección Equidad de género y democracia, 4), México, recuperado de <[http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/descargas\\_equidad.php?id=75](http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/descargas_equidad.php?id=75)>.
- Braidotti, Rosi (2015), *Lo Posthumano*, Barcelona, Gedisa.
- Cazés, Daniel (1998), *La perspectiva de género. Guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas y civiles*, Programa Nacional de la Mujer / Consejo Nacional de Población, México, recuperado de <<https://www.ceiich.unam.mx/genero/conapo/guia.html>>.
- Douglas, Mary (1998), *Estilos de pensar*, Gedisa, Barcelona.
- Garfinkel, Harold (2006), *Estudios en etnometodología*, Anthropos / Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) / Universidad Nacional de Colombia, Barcelona.
- Lamas Encabo, Marta (2012), “Transexualidad: identidad y cultura”, tesis de doctorado en Antropología, UNAM, México.
- Missé, Miquel, y Gerard Coll-Planas (eds.) (2010), *El género desordenado. Críticas en torno a la patologización de la transexualidad*, Egales, Madrid.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2012), *Nacidos libres e iguales. Orientación sexual e identidad de género en las*

- normas internacionales de derechos humanos*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Nueva York / Ginebra, recuperado el 5 octubre de 2015, de <[https://www.ohchr.org/Documents/Publications/BornFreeAndEqualLowRes\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/BornFreeAndEqualLowRes_SP.pdf)>.
- Pérez Duarte, Alicia Elena (2007), *Derecho de familia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Sempol, Diego (2012), *Políticas públicas y diversidad sexual*, Ministerio de Desarrollo Social (Hablando de derechos DESC+A. Charlas de formación en derechos humanos, 7), Montevideo, recuperado de <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjW2dD7wePpAhUFTawKHQXjDko-QFjAAegQIBBAB&url=http%3A%2F%2Fguiaderecursos.mides.gub.uy%2Finnovaportal%2Ffile%2F20120%2F1%2Flibrillo\\_07.pdf&usg=AOvVaw35CtBMK6pCC7MMMLVSDsqQ](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjW2dD7wePpAhUFTawKHQXjDko-QFjAAegQIBBAB&url=http%3A%2F%2Fguiaderecursos.mides.gub.uy%2Finnovaportal%2Ffile%2F20120%2F1%2Flibrillo_07.pdf&usg=AOvVaw35CtBMK6pCC7MMMLVSDsqQ)>.
- Torrentera, Alberto (2016a), “El mundo de la transexualidad. Identidades y subjetividades transexuales”, en Francisco de la Peña Martínez (coord.), *Atlas etnográfico de los mundos contemporáneos. Volumen I*, de Antropología e Historia / Ediciones Navarra, México, pp. 21-54.
- \_\_\_\_\_ (2016b), “Modelos de lo humano: perversión, estigma y sistemas ético-políticos. Población LGTTTI en la Ciudad de México y la construcción de derechos”, en Carlos Ricardo Aguilar y María del Pilar Berrios (coords.), *Derechos y políticas públicas. Desafíos políticos e instituciones en México*, Universidad Autónoma Metropolitana-Lerma / Juan Pablos, México, pp. 485-536.
- Wolf, Eric (1998), *Figurar el poder. Ideologías de dominación y crisis*, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, México.
- Zaremborg, Gisela (2013), *El género en las políticas públicas. Redes, reglas y recursos*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

# LA FORMULACIÓN Y DISEÑO DE LAS ESTRATEGIAS PRO DERECHOS HUMANOS

LOS CASOS DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y DE LAS POBLACIONES  
LÉSBICO, GAY, BISEXUAL, TRAVESTI, TRANSGÉNERO, TRANSEXUAL E INTERSEXUAL  
DEL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Carlos Ricardo Aguilar Astorga\*

Laura Zapata Carmona\*\*

## *Introducción*

Prácticamente nadie duda de que los derechos deben ser operaciona-  
lizados vía políticas públicas, sin embargo, eludir a este término trae  
más confusión que acuerdos. ¿Qué entendemos por políticas públicas?,  
¿es lo mismo que políticas de gobierno?, ¿y las políticas de “Estado”?,  
parece ser que el surgimiento del concepto vino acompañado de su ob-  
viedad, como si cualquier acción de gobierno fuese sinónimo de política  
pública y que sólo había que complementarlo con algunos métodos de  
planeación (sobre todo positivistas), algunos cálculos económicos (cos-  
to-beneficio, costo-efectividad, etcétera), un marco normativo que evite  
que no sea –por lo menos– ilegal, agregar aprobación ciudadana me-  
diante la insistencia en los medios de comunicación de que se hace lo  
correcto y acatar medidas contables medianamente razonables, todo lo  
cual haría de la acción gubernamental una política pública.

Nosotros creemos que el proceso es harto distinto. Que la elaboración  
de políticas (*policy*) trae consigo un proceso más que la mera aplicación

\* Doctor en ciencias sociales en el Área de Relaciones de Poder y Cultura Política.  
Profesor-investigador adscrito al Departamento de Procesos Sociales de la Universidad  
Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma. Correo: <c.aguilar@correo.ler.uam.mx>.

\*\* Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales en el Área de Sociedad y Territorio  
de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Correo: <lacaza@hot-  
mail.com, laurazapata@outlook.com>.

(efectiva o no) de una o varias técnicas. Concebimos que la hechura de políticas públicas en sí es la forma de entender las relaciones sociales y cómo los actores involucrados le dan sentido público a la política.

Para bien o para mal, la política se ha sectorizado y esto ha implicado su manejo temático. Ejemplo de ello es el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (PDHCDMX) que se reformula en 2016, dividiéndose en 30 capítulos (19 para derechos específicos y 11 para grupos de poblaciones). Ante este avance significativo, ¿hubo avances significativos en la implementación de las políticas específicas?, ¿los diseños permitieron que fuera más efectiva su puesta en marcha?, ¿se gana más de lo que se pierde?

Ante tales disyuntivas, nosotros afirmamos que si bien hubo un avance significativo en cuanto a la especificidad de los derechos, la actualización de los marcos normativos, la reducción de las líneas de acción, la existencia de cuadros programáticos capaces de organizar los objetivos, metas y actividades, etcétera, la forma de pensar no sólo cómo implementar o tener mejores diseños, sino que en esta secuencia se mantuviese la idea de un problema público que permitiera pivotar la estrategia fue nuevamente el ausente; es decir, mejoraron cosas no sólo de forma sino también de fondo, pero la idea de problema público implícito en cada capítulo fue absorbida por actividades y acciones que no llevan a revertir el problema en cuestión. Por el contrario, aspectos como apelar a objetivos amplios y difusos, acompañados de actividades y acciones que desde el diseño no podrían revertir la falta de garantía del derecho, son cada vez más la regla que la excepción.

El objetivo de este trabajo es reflexionar acerca de la secuencia programática en el diseño del capítulo sobre el derecho de las mujeres (22) y el de la población Lésbico, Gay, Bisexual, Travesti, Transgénero, Transexual e Intersexual (LGBTTI) (30), dando cuenta de la relación entre la gestación, formulación y, en menor medida, la implementación de las políticas que plantean dichos capítulos. Para ello, primeramente, se describen los antecedentes del PDHCDMX; posteriormente, se analizan los capítulos mencionados; también se presenta una brevísima reflexión sobre la reforma política de la Ciudad de México, que es un aspecto político vital para la definición de la implementación del PDHCDMX; finalmente, se hacen unas valoraciones en el apartado de conclusiones.

### *Antecedentes y descripción del PDHCDMX<sup>1</sup>*

Desde 1992 se consolidaron redes internacionales en defensa de los derechos humanos en la Ciudad de México por parte de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Lombera y Sandoval señalan:

Ya desde 1992, por ejemplo, varias OSC mexicanas nos sumamos a la construcción de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad; y, desde sus trincheras, las organizaciones hemos aportado en redes internacionales para el reconocimiento, puesta en práctica, defensa y exigibilidad de derechos, civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales, y ahora sexuales (2011).

Ese mismo año, en el marco

de las actividades preparatorias de la II Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente que bajo el título “Cumbre de la Tierra” se realizara en Río de Janeiro, Brasil en 1992. El Foro Nacional por la Reforma Urbana de Brasil, la Coalición Internacional para el Hábitat y el Frente Continental de Organizaciones Comunales conjuntaron esfuerzos para redactar y suscribir en esa ocasión el Tratado sobre Urbanización “Por ciudades, villas y poblados justos, democráticos y sustentables” (Ortiz Flores, 2006).<sup>2</sup>

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena, Austria (1993), constituyó un hito en la materia por dos razones: *a*) la realización de los Tribunales de la Mujer, organizados por el movi-

<sup>1</sup> Esta sección se viene elaborando desde trabajos previos, véase Aguilar (2015, 2017).

<sup>2</sup> En la página de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, recuperada de <<http://derechoalaciudadf.blogspot.mx/>>, pueden verse otras fechas importantes, aunque más orientadas al derecho a la ciudad. Éste es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El derecho a la ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos (Artículo 1, apartado II).

miento feminista internacional, que lograron el reconocimiento de las violaciones sistemáticas a los derechos humanos de las mujeres en el mundo (Facio, 2011; Bunch *et al.*, 2000), y *b*) el compromiso, por parte de los países firmantes, de promover acciones concretas en defensa de los derechos humanos dentro de los planes nacionales. Esto implica la promoción de políticas públicas que garanticen los derechos humanos. El párrafo 71 es claro en ese sentido: “La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos” (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993: 48).

En 1997, la Asamblea General de las Naciones Unidas se propuso generar planes nacionales de derechos humanos que buscaban: *a*) establecer y fortalecer tanto organizaciones como instituciones nacionales y locales a favor de los derechos humanos; *b*) generar acciones concretas derivadas de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos; *c*) evitar las violaciones de los derechos humanos a partir de criterios humanos, sociales, culturales, ambientales y económicos; *d*) propiciar el entorno que dé respuesta a los cambios socioeconómicos en la materia; y *e*) procurar que los gobiernos nacionales cumplan con los compromisos firmados con anterioridad, como la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993). De esta manera, las Naciones Unidas buscaban diversificar la participación no sólo de entes gubernamentales, sino también de actores civiles y sociales (United Nations General Assembly, 1997).

En 2002, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos instaló oficinas en la Ciudad de México, suscribiendo un Acuerdo de Cooperación Técnica que dio origen al Diagnóstico sobre la Situación de Derechos Humanos en México, del que surgieron 31 recomendaciones para formular un Programa Nacional de Derechos Humanos que fue presentado por el gobierno federal en diciembre de 2005.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> El Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México contiene 31 recomendaciones generales agrupadas en los siguientes rubros: De Alcance General, Sistema de Justicia, Seguridad Pública, Otros Derechos Civiles, Acerca de los Derechos Humanos de las Mujeres, Acerca de los Derechos de los Pueblos Indígenas, Acerca de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Acerca de los Derechos Políticos y una

En marzo de 2007 se signó la Carta Compromiso para la instalación del Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico de Derechos Humanos para el Distrito Federal (DDHDF) y del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF). El objetivo del Diagnóstico fue identificar los obstáculos que impedían gozar plenamente el ejercicio de sus derechos a las personas que habitaban y transitaban en el entonces llamado Distrito Federal; además, buscó ser un referente acerca del nivel de cumplimiento y responsabilidad de las autoridades locales (Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (CCDPDHDF), 2008: 27).

A partir de los obstáculos identificados en el DDHDF, el Programa tiene por objeto proponer soluciones estableciendo estrategias, líneas de acción, plazos y unidades responsables, a partir del enfoque de derechos humanos en la legislación, las políticas públicas y el presupuesto (CCDPDHDF, 2009: 71).

Desde 2014 comenzó la discusión para rediseñar el PDHDF, que se presentó oficialmente el miércoles 31 de septiembre de 2016 ya como PDHCDMX.

El PDHDF (2009) se pensó como una herramienta incluyente, integral y capaz de proponer soluciones a través de estrategias, líneas de acción (LA),<sup>4</sup> plazos y unidades responsables, a partir del enfoque de derechos humanos en la legislación, políticas públicas y presupuesto. Para su elaboración se empleó una metodología participativa, sustentada en el análisis de los problemas detectados en el DDHDF, en la definición de propuestas de LA –surgidas de la convergencia de la investigación y estudio de información de la sociedad civil, los entes públicos y las recomendaciones de instancias de derechos humanos– y en la generación de consensos a partir de más de 150 reuniones de trabajo, discusión y análisis, así como la participación de más de 600 personas de OSC, instituciones académicas, organismos internacionales y el sector público (Ávila, 2011).

---

Recomendación Instrumental. El Diagnóstico puede ser consultado en la página <[https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=132:diagnostico-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-mexico-2003&catid=17&Itemid=278](https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=132:diagnostico-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-mexico-2003&catid=17&Itemid=278)>.

<sup>4</sup> Para mayor precisión de cada una de las 2 412 líneas de acción, véase el PDHDF (CCDPDHDF, 2009: 94-998).

El contenido del PDHDF se dividió en cuatro partes: I. Antecedentes, marco conceptual, enfoque de derechos humanos y estrategias transversales; II. Líneas estratégicas y acciones por derecho y por grupos de población; III. Agenda legislativa; y IV. Mecanismo de seguimiento y evaluación (MSyE).

Cabe recordar que el PDHDF tiene su propia ley (Ley del Programa de Derechos Humanos),<sup>5</sup> la cual señala en sus artículos 13 y 14 que cada seis años se debe contemplar su actualización. Del mismo modo, establece el funcionamiento del Programa a través del MSyE. Dicho mecanismo se compone de tres partes:

- a) El Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE), integrado por representantes de los tres poderes de gobierno de la ciudad, esto es, Asamblea Legislativa, Gobierno del Distrito Federal y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; tres representantes de instituciones académicas y cuatro representantes de organizaciones de la sociedad civil.
- b) Espacios de Participación, en los que participan no sólo sectores más amplios de la academia, gobierno, organizaciones civiles, sino también organismos internacionales, para aportar y coadyuvar en el proceso de seguimiento a la implementación del Programa.
- c) Secretaría Ejecutiva, una instancia desconcentrada de la Secretaría de Gobierno que tiene la atribución de orientar y dirigir las fases de la política pública del Programa.

El MSyE distribuye la toma de decisión e, incluso, da especial peso a las organizaciones de la sociedad civil; esto es importante porque una característica fundamental del Programa es su carácter público más que de gobierno. Si bien este último queda representado en sus tres poderes, son las organizaciones mediante sus cuatro representantes las que tienen un significativo peso en la decisión.

<sup>5</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 30 de mayo de 2011, recuperada de <<http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/LPDHDF.pdf>>.

### *La reformulación del PDHCDMX 2016*

Un gran problema para la implementación del PDHDF de 2009 fue que tuvo 2412 LA, las cuales implicaban una coordinación que quedó obviada y, por tanto, poco ejecutable. Es decir, se tuvieron las capacidades técnico-políticas, pero la materia de intercambio fue la acumulación de LA que saturaron la estructura institucional y organizacional. Quedó claro que el número de LA respondió más a criterios de no exclusión que de operatividad programática. Por otro lado, se definieron indicadores, pero no metas, al tiempo que los primeros se relacionaron muy poco con las LA, lo que ocasionó una dispersión de energías al momento de definir responsables a nivel de la microimplementación, esto es, la estrategia (cuarta variable), en tanto LA, quedó limitada.

El Programa en su versión 2016 aborda 19 derechos humanos (dentro de tres núcleos problemáticos) y 11 grupos de población:

*a) Núcleo Democracia y derechos humanos*

- 1) Derecho de acceso a la información y protección de datos personales
- 2) Derecho a defender derechos humanos
- 3) Derecho a la igualdad y no discriminación
- 4) Derecho a la libertad de expresión
- 5) Derechos políticos

*b) Núcleo Seguridad humana*

- 6) Derecho al agua y al saneamiento
- 7) Derecho a la alimentación
- 8) Derechos culturales
- 9) Derecho a la educación
- 10) Derecho a un medio ambiente sano
- 11) Derecho a la movilidad
- 12) Prevención y reducción de riesgos
- 13) Derecho a la salud
- 14) Derechos sexuales y derechos reproductivos
- 15) Derecho al trabajo y derechos humanos laborales
- 16) Derecho a una vivienda adecuada

c) Núcleo Sistema de justicia

- 17) Derecho de acceso a la justicia
- 18) Derecho al debido proceso
- 19) Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales

d) Grupos de población

- 20) Derechos de los pueblos y comunidades indígenas
- 21) Derechos de las personas jóvenes
- 22) Derechos de las mujeres
- 23) Derechos de niñas, niños y adolescentes
- 24) Derechos de las personas adultas mayores
- 25) Derechos de las personas con discapacidad
- 27) Derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional
- 28) Derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reinserción
- 29) Derechos de las personas víctimas de trata y otras formas de explotación
- 29) Derechos de las poblaciones callejeras
- 30) Derechos de la población LGTBTTTI

Como puede verse, la actualización del Programa contempló cinco nuevos capítulos: *a*) derecho a la alimentación, *b*) derechos culturales, *c*) derecho a defender derechos, *d*) derecho a la movilidad y *e*) prevención y reducción de riesgos. Si bien ya se tenían contemplados desde el Diagnóstico de 2008, no se contaba con información suficiente para incorporarlos a un programa. Es decir, tales derechos han tenido una importante discusión, por lo que fue posible incorporarlos en la actualización y, por ello, se vuelven innovadores en términos de los programas de derechos humanos que se tienen en el resto del país.

El orden metodológico que dicha actualización tuvo en su capitulo fue el siguiente: *a*) marco normativo (local, nacional e internacional), *b*) problema público planteado como problema en tanto derecho humano, *c*) objetivos (general y específicos), *d*) estrategias (acciones), *e*) metas (a 2018 y 2021), *f*) indicadores, *g*) ente responsable (responsable jurídico en la implementación), y *h*) alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 (complementariedad).

## *Los derechos de las mujeres. Capítulo 22 del PDHCDMX<sup>6</sup>*

### Principales problemáticas y marco normativo

A pesar del amplio marco normativo internacional que aboga por los derechos de las mujeres,<sup>7</sup> la realidad demuestra que las expectativas han quedado relegadas a su incumplimiento. En el plano nacional, con la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, se reconocen los tratados internacionales, obligando a los actores nacionales y locales a respetar dichos acuerdos.<sup>8</sup> A pesar de lo anterior, las brechas de género son amplias, por mencionar un dato: “El índice de feminidad de pobreza (mujeres pobres por cada 100 hombres pobres) pasó de 112.5 en 2008 a 108.3 en 2010” (Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2016: 152), más adelante se señala

el índice de desarrollo humano relativo al género de la Ciudad de México fue de 0.330. Esta desigualdad registrada entre mujeres y hombres es similar a

<sup>6</sup> Una primera aproximación al análisis del capítulo 22 del PDHCDMX se puede ver en Aguilar (2018).

<sup>7</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la creación de la Comisión de la Condición Social y Jurídica de la Mujer en la Organización de las Naciones Unidas, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Declaración y Programa de Acción (derivado de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos), el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (celebrada en El Cairo en 1994) y la Declaración y Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (celebrada en Beijing en 1995), Agenda 2030 de la Organización de Naciones Unidas (objetivo 5), Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belem do Pará”, el Consenso de Montevideo, por mencionar algunos.

<sup>8</sup> Véase el Artículo 4.º constitucional (que establece la igualdad entre hombres y mujeres), la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres; en el plano local destacan la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal, la Ley que Establece el Derecho a Recibir un Apoyo Alimentario a las Madres Solas de Escasos Recursos Residentes en el Distrito Federal, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal, la Ley de Salud para incluirla en el capítulo IX, entre otras.

la de países como Rumania y Mongolia. Las condiciones de desigualdad de género son superiores a las de Europa y Asia Central (0.280), pero inferiores a las de América Latina y el Caribe (0.419) y a las de África Subsahariana (0.577). Las tres delegaciones con el mayor nivel de desarrollo para las mujeres son Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Coyoacán (0.753, 0.790 y 0.791, respectivamente). En Milpa Alta, Tláhuac e Iztapalapa se registran los valores más bajos (0.916, 0.881 y 0.874, respectivamente) (Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2016: 152-153).

De igual manera, se mencionan cifras alarmantes sobre discriminación, salud reproductiva, interrupción legal del embarazo, embarazos adolescentes, educación, trabajo doméstico no remunerado, participación política, derecho a la no violencia, violencia sexual, feminicidios, acceso a la justicia, trabajo sexual y mujeres privadas de su libertad.

En su parte programática, el capítulo tiene el objetivo general de respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, los derechos humanos de las mujeres que habitan y transitan en la Ciudad de México (Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2016: 180). Asimismo, plantea seis objetivos particulares, cuya relación con poblaciones LGBTTTI es apenas implícita, pues no se visualizan estrategias o metas alusivas a las problemáticas específicas de la relación poblaciones LGBTTTI-derechos de las mujeres.

En este sentido, el diseño de políticas con enfoque de derechos tiene que retomar sus propios diagnósticos; no es ninguna casualidad que lo que se encuentra en éstos va disminuyendo conforme avanza el ciclo de las políticas, lo cual no se limita a este caso, sino que cada vez es más evidente que la planeación (sobre todo con enfoque positivista) pierde gradualmente su especificidad al momento de la formulación y más aún en la implementación. De ese modo, la elaboración de políticas no debe entenderse como un “requisito” que se ajuste únicamente a los esquemas de planeación para que puedan recibir recursos, sino que en todo momento debe hacer latente el problema específico que se encuentra en el diagnóstico; dicho de otra manera, cumplir únicamente con los requisitos de la planeación, termina por diluir el problema público y, con ello, la política pública pierde su característica justiciable. Por ello mismo, al principio señalábamos que tanto la exigibilidad como la justiciabilidad son complementarias y mutuamente interrelacionadas;

vemos por un lado que las demandas sobre derechos a la educación y derechos de las mujeres plantean problemas muy específicos, pero su programación (objetivos, metas indicadores) van perdiendo sus características. Cuando eso sucede, se pierde la justiciabilidad, porque la programación ya no responde al problema público, sino a los tiempos presupuestales. ¿De qué sirve tener una amplia gama de formas de exigibilidad si al momento de articular la justiciabilidad mediante políticas públicas se pierde su vínculo con el diagnóstico y más aún con el problema central? Esto se aprecia más cuando se interrelacionan derechos (educación, mujeres) que lejos de fortalecerse quedan disociados.

No basta con hacer buenos diagnósticos si, al final, objetivos, metas e indicadores conducen a problemas periféricos y no a los centrales. Por otro lado, mucho se ha dicho que los derechos tienen una interrelación, pero ésta no queda plasmada al momento del diseño, sino que simplemente se da por hecho que, en algún momento de la implementación, estos derechos van a tener vinculación simétrica. No, el diseño de la programación debe posibilitar este hecho y fundamentarlo en un encañamiento del proceso para que el resultado sea el esperado.

Es todo un reto pasar de la exigibilidad (proceso sociopolítico que exige obligaciones al ente gubernamental) a la justiciabilidad en tanto políticas públicas. Justamente no hay avances significativos en esto último porque no hay una interrelación entre exigir y justiciabilizar. Logar pleno disfrute de derechos requiere de una armonización entre el problema público (exigibilidad) y su solución (justiciabilidad). Lo que vemos en este caso —y que hipotéticamente se deduce en muchos más— es que no existe esta armonización porque de un lado están quienes demandan y del otro quienes planean y, pese a que el PDHCDMX (mediante su mecanismo) establece cercanía y vínculos estrechos entre estas dos partes, resulta claramente insuficiente.

### *Los derechos de las poblaciones LGBITTI, Capítulo 30 del PDHCDMX*

#### Problemas detectados y marco normativo

El propio capítulo hace énfasis en el carácter reciente del marco normativo internacional, lo que incide en la insuficiencia de acciones concretas a nivel general. Esto se traduce en situaciones que prevalecen des-

de el Diagnóstico de 2008, básicamente los avances han sido mínimos para garantizar los derechos de esta población, así, cuando se refiere como un problema detectado la escasez de políticas públicas, se registra (para 2015) un

Aumento de las políticas públicas y de carácter interinstitucional que, sin embargo, a nivel de los órganos político-administrativos, adolecen de planificación y coordinación interinstitucional (Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2016: 650),

lo que sintetiza el avance real del capítulo en la implementación.

Se menciona que, para la sociedad civil, los temas torales tienen que ver con el acceso integral y sin discriminación a la salud, educación, trabajo, vivienda, impartición de justicia e inserción de poblaciones etarias en las distintas temáticas LGBTTTTI y, en menor medida, la discriminación por razones étnicas, migratorias, por desplazamiento, trabajo sexual y en situación de trata (Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2016: 651).

En efecto, el capítulo detalla la serie de problemáticas que padece esta población, sin embargo, lo que aquí queremos destacar es cómo los problemas públicos identificados en los diagnósticos se transforman o no en acciones concretas. Previo a las matrices descriptivas, el capítulo concluye que

los cambios normativos señalados sirven para la construcción del trato igualitario dentro del orden jurídico. Sin embargo, se insta a afinar y fortalecer los mecanismos que permitan el acceso a la procuración y administración de justicia, lo cual habría de incidir en una sentencia justa y en la reparación del daño. Sin embargo, el sistema de justicia mexicano se ha caracterizado por sus problemas operativos, e incluso por su corrupción, a lo que se añade la poca cultura de la denuncia y el fortalecimiento de la cultura de la impunidad. En el caso de las personas LGBTTTTI, se agregan estructuras cotidianas, formales e informales que dificultan la igualdad efectiva y el acceso pleno a la justicia por la discriminación (Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2016: 656).

CUADRO 1  
 Comparativo entre problemáticas detectadas y objetivos específicos  
 de los capítulos 22 y 30 del PDHCDMX

<i>Capítulo 30</i>		<i>Capítulo 22</i>	
Objetivo general: Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales de la población LGBTTTI que habita y transita en la Ciudad de México.		Objetivo general: Respetar, proteger, promover y garantizar bajo el principio de igualdad y no discriminación, los derechos humanos de las mujeres que habitan y transitan en la Ciudad de México.	
<i>Problemáticas detectadas</i>	<i>Objetivos específicos</i>	<i>Problemáticas detectadas</i>	<i>Objetivos específicos</i>
Patrones culturales discriminatorios	Incidir en la generación de patrones y prácticas socioculturales que propicien la igualdad y la no discriminación hacia la población LGBTTTI.	Pobreza y desigualdad	Promover la corresponsabilidad de la vida personal, familiar y laboral entre las mujeres y hombres.
Medios de comunicación	Fortalecer políticas en materia de medios de comunicación con el fin de promover la inclusión y el respeto a la población LGBTTTI.	Discriminación	Garantizar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, así como la reducción de las brechas de desigualdad entre ellos.
Trabajo	Promover, garantizar y fomentar los derechos laborales, la seguridad social y el acceso al trabajo, así como la cultura de inclusión laboral, de la población LGBTTTI.	Salud reproductiva	Prevenir, atender, sancionar y erradicar las diferentes formas de violencia hacia las mujeres, niñas y adolescentes.
Salud	Garantizar el acceso y la atención en salud, con servicios de calidad y principios científicos y libres de discrimina-	Interrupción legal del embarazo	Garantizar el acceso a los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y laborales de las mujeres

	ción, hacia los sectores que conforman la población LGBTTTI.		que viven y transitan en la Ciudad de México.
Educación	Garantizar el acceso a la educación libre de discriminación para la población LGBTTTI.	Embarazo adolescente	Instituir una política que garantice el seguimiento y la evaluación de los principales resultados en la política de igualdad y no discriminación de las mujeres en la Ciudad de México.
Justicia	Garantizar la impartición y procuración de justicia a la población LGBTTTI.	<p>Educación</p> <p>Trabajo doméstico no remunerado</p> <p>Participación política y participación en la toma de decisiones</p> <p>Derecho a una vida libre de violencia</p> <p>Violencia sexual en el espacio público</p> <p>Feminicidios</p> <p>Acceso a la justicia</p> <p>Trabajadoras del hogar remunerado (sic)</p> <p>Trabajadoras sexuales</p> <p>Mujeres privadas de su libertad</p>	Garantizar el derecho de las mujeres en la Ciudad de México para que accedan al servicio de interrupción legal del embarazo.

Fuente: Elaboración propia con base en el PDHCDMX 2016.

Lo que puede deducirse es que los problemas identificados en el “Diagnóstico” del propio capítulo se abordan con poca simetría respecto de las estrategias y líneas de acción que desarrollan los cuadros programáticos. Lo que se quiere destacar es que la redacción de los objetivos, tanto el general como los particulares, tienen una disociación con lo que se conoce como teoría del cambio, pues se redactan objetivos particulares que se desdoblan en líneas estratégicas, muchas de las cuales son poco operativas y más bien aluden a cambios ontológicos y en menor medida a lo epistemológico, pero se refieren muy poco a lo operacionalizable. Por ejemplo, su objetivo general es:

Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales de la población LGBTTTI que habita y transita en la Ciudad de México (Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2016: 657),

mientras que su primer objetivo particular es: “Incidir en la generación de patrones y prácticas socioculturales que propicien la igualdad y la no discriminación hacia la población LGBTTTI”, mediante líneas estratégicas como la 558, que señala: “Diseñar, implementar y evaluar campañas que generen un cambio cultural que evite la discriminación y violencia sistemáticas”, o la 559: “Promocionar los derechos humanos de la población LGBTTTI, con el propósito de fomentar una cultura de la denuncia” (Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2016: 658); como puede notarse, la redacción parte de un objetivo general más o menos articulado pero que en sus especificidades se va haciendo más abstracto y no lo contrario, pues debería ser más concreto y por tanto operacionalizable. No hay una línea causal entre lo deseable y lo posible y más aún entre lo viable políticamente y lo factible políticamente.

Algunos otros objetivos particulares (de un total de siete) son más o menos operacionalizables, como el cuarto: “Garantizar el acceso y la atención en salud, con servicios de calidad y principios científicos y libres de discriminación, hacia los sectores de la población LGBTTTI”, que involucra seis líneas estratégicas (574-579) con poca reciprocidad entre éstas: “Crear estímulos administrativos y fiscales”, “Modificar las reglas de operación de los programas del Instituto de Vivienda”, “Ca-

pacitar al personal de los servicios de salud, en todos sus niveles”, “Difundir los programas y servicios públicos”, “Sistematizar datos sobre salud mental”, “Elaborar diagnóstico de la estructura de la población LGBTTTT”, “Elaborar un protocolo de salud”, “Articular a los entes públicos para desarrollar el proyecto de iniciativa para reformar la Ley de Salud del DF, que regule las intervenciones quirúrgicas de cambio de sexo para quienes las soliciten” (Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2016: 667-669); en resumen, no parece que la sumatoria de las líneas estratégicas sea suficiente para alcanzar el objetivo específico, del mismo modo que la sumatoria de éstos no da cuenta, ni remotamente, del objetivo general, dada la amplitud de éste y lo excesivamente específico de las acciones.

Cuando a ello se suma que esto deba ser implementado por entes de gobierno como la secretarías de Salud, Gobierno, de Desarrollo Social, del Trabajo y Fomento al Empleo; institutos de la Juventud, para la Atención de los Adultos Mayores; el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, etcétera, pareciera ser que estas líneas y objetivos inconexos habrán de disponer de recursos (financieros, de infraestructura, de personal) de otros entes gubernamentales que tienen varias agendas políticas que atender. La pregunta obvia es ¿cuáles son los incentivos económicos, normativos, presupuestales, fiscales, políticos, etcétera, de que disponen las autoridades responsables de la implementación de estas líneas estratégicas?, la respuesta es obvia: ninguno.

Por si fuera poco, lo anterior no es el único problema, sino que el problema público en el “Diagnóstico” del capítulo no deja de ser una apreciación abstracta, mientras que las líneas estratégicas tampoco dejan de serlo y tienden a redactarse por momentos como meros accesos a bienes y servicios públicos en tanto derechos humanos, erigiendo a las autoridades responsables como las obligadas a implementarlos.

Por otro lado, cualquiera puede apreciar el mandato sobre la transversalidad de los derechos humanos, sin embargo, la mayoría de los capítulos, específicamente el 22 y el 30, no se “tocan”, no se vinculan en sus acciones ni se puede apreciar que se reflejen como aliados o como sujetos corresponsables. Por lo menos la redacción de las líneas estratégicas así lo deja ver; en esa tesitura ¿cuál es su correlación?, tal parece que queda obviada.

En el siguiente cuadro puede observarse que no existe la armonización programática, en cada uno de los capítulos, que posibilite transitar de las problemáticas detectadas a su realización mediante objetivos específicos.

### *Reforma política de la Ciudad de México*

El 29 de enero de 2016, el presidente de la república mexicana Enrique Peña Nieto, promulgó la reforma política que transformó el Distrito Federal en Ciudad de México. Dicha reforma buscaba darle a la capital del país un estatus similar al de las 31 entidades federativas, es decir, se convirtió en la entidad federal número 32. Con esta reforma las delegaciones pasaron a ser alcaldías y la Asamblea Legislativa pasó a ser Constituyente.

Independientemente de la nomenclatura de la reforma, lo que aquí importa es relacionarlo con el PDHCDMX. En primer lugar, dicha reforma es parte de un acuerdo que deriva del Pacto por México más que de una exigencia ciudadana por tener mayores atribuciones en su ciudadanía. ¿Cuál es entonces el objetivo de la reforma? Segundo, el proceso de aceleración de ambas figuras (reforma y PDHCDMX) obedece más a tiempos electorales que a la canalización de demandas ciudadanas, es decir, las grandes decisiones siguen siendo centrales.

Por estas mismas razones, no hubo un proceso de sincronización entre ambas, primero fue la actualización del PDHCDMX y en este momento está por instalarse el nuevo constituyente. Vale la pena detenerse en esto último para entender la problemática que plantea la reforma para el PDHCDMX. Al ser una reforma que viene del Pacto por México y no de la demanda ciudadana, la composición del nuevo poder legislativo ha generado –no sin razones– reacciones muy críticas, pues el nuevo constituyente constará de 100 integrantes, de los cuales sólo 60 serán votados vía sufragio, mientras que el resto se asignará vía partidista, dándole un fuerte peso a los partidos de derecha (Partido Revolucionario Institucional y Partido Acción Nacional) que tiene poca receptividad en la capital, asimismo, el Partido de la Revolución Democrática ha sido desde 1997 el partido dominante, con la salvedad de que sus recientes acercamientos a los dos partidos anteriores lo han llevado a una impopularidad que lo deja en la posibilidad de perder por primera vez la capital en 2018. Sin embargo, por la propia arquitectura de la reforma,

el partido Movimiento de Regeneración Nacional, que viene creciendo fuertemente en la capital, no tendrá poder de veto (de hecho, ninguno, lo que obliga a alianzas), pero lo que se quiere destacar es que el control político de la capital es muy importante y ante la impopularidad de los tres partidos más importantes, la reforma se ha vuelto la puerta para tener control político sin necesitar el voto para ello. Es decir, habrá una fuerte injerencia de los poderes federales sobre los locales, lo cual implica no un avance sino un retroceso.

Esta deducción obliga a pensar que los derechos humanos son aceptados en el plano discursivo más que en el terreno de la justiciabilidad. Otro ejemplo: en cualquier entidad de la república, el Poder Legislativo se concentra en un congreso local, mientras que en la capital será una Asamblea Constituyente; las delegaciones serán alcaldías, pero no municipios; con ello, no se sabe a ciencia cierta si tendrá vigencia el artículo 115 constitucional, pues si bien hay autonomía, no hay soberanía. Esto repercute en la gestión en materia de seguridad, presupuesto, etcétera.

En un ejercicio innovador, el alcalde local, relacionado con el Pacto por México, delegó la redacción del texto constitucional a un grupo de 28 notables –todos ellos con gran trayectoria– que redactaron la propuesta constitucional sin que ello garantice su aprobación como tal. Cobra sentido por qué la reforma planteaba que sólo el 60% de los integrantes del nuevo constituyente fuese asignado por voto directo, lo que hace sospechar que la nueva constitución tendrá modificaciones de los tres principales partidos hoy día con amplio rechazo en la capital, esto mediante alianzas.

Regresando a la relación entre la reforma y el PDHCDMX, resulta importante señalar que el segundo ha quedado oficialmente presentado, pero su parte programática necesariamente habrá de cambiar con base en la nueva constitución que todavía no se conoce. Esto hace suponer que todo el esfuerzo de la actualización del PDHCDMX puede quedar limitado por el nuevo texto constitucional.

Parte de las discusiones que se tuvieron entre el MSyE y la sociedad civil era precisamente la relación con la reforma, pero sin un texto constitucional como referencia; es difícil asociar las obligaciones de Estado desde el PDHCDMX. Afortunadamente, el largo proceso que tiene el PDHCDMX desde el Diagnóstico de 2008 es una manera no sólo de garantizar derechos, sino de potencializar la participación ciudadana. Por ello mismo, este texto es tan enfático en visualizar a la participación como

un asunto de relaciones de poder. Faltará ver cómo desde el PDHCDMX y sus mecanismos se defiende la exigibilidad y justiciabilidad de derechos. Sin embargo, el proceso tan amplio y desgastante del PDHCDMX lleva a suponer que la ciudadanía (que de por sí en amplio número desconoce en qué consiste la reforma y aún más el PDHCDMX) tendrá un proceso de desgaste más que de participación en los mecanismos ya existentes y que han sido un logro ciudadano más que una dádiva gubernamental. El reto es generar un proceso participativo desde y con el PDHCDMX que permita una sinergia de bienes a intercambiar con amplio sentido de proyecto político.

### *Conclusiones*

El proceso de actualización del PDHCDMX, si bien deja preguntas abiertas, pone de manifiesto a su vez que no existen diseños de política perfectos, sino que éstos tienen una lógica propia, no lineal, que puede ser aprovechada desde los procesos participativos realmente ciudadanos.

Un hallazgo significativo, que se pudo obtener cuantitativamente, es que en el capítulo 22 (sobre derechos de las mujeres) se menciona 83 veces la palabra “violencia”, pero ninguna en el objetivo general y sólo una vez en el objetivo específico 22.3 y siete veces en el “Diagnóstico”. Lo que se trata de enfatizar es que la carga semántica de una palabra —que es nuclear cuando se habla de derechos de las mujeres— queda plasmada como problema, pero no como estrategia, es decir, la violencia como concepto fundamenta parte importante del problema, pero no así de la parte programática.

Aquí la lección no únicamente es que el problema identificado no siempre es simétrico a un diseño de política, sino que la exigencia programática es un proceso largo, técnico, participativo, que tiene su resultado final en los actores involucrados en diferentes momentos. No menos importante es señalar la compleja relación entre derechos humanos y políticas públicas, pues se supone que incorporar un enfoque hacia el otro conlleva a los resultados esperados, sin embargo, como trata de demostrar este trabajo, la relación entre ambos es una discusión todavía por terminar, dado que no es un proceso lineal ni automático. No obstante, la pertinencia del PDHCDMX es muy valiosa y habrá que observar cómo se desarrolla en su implementación y, sobre todo, en la coyuntura actual de la reforma política de la Ciudad de México, esto es,

en la puesta en marcha del Sistema Integral de Derechos Humanos y el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México a partir de 2019.

Es de vital importancia destacar que el programa no ha logrado tener alguna valoración *ex post* precisamente por la cuasi inexistencia de sus acciones detectables, con ello no estamos diciendo que no existan sino que son difíciles de rastrear justamente porque la planeación de los capítulos en cuestión no permiten que haya una implementación medianamente efectiva, no por la incapacidad técnico-política de sus actores, sino por las relaciones complejas que existen entre aquéllos y la nula existencia de acuerdos mantenidos a lo largo del tiempo, o bien la falta de alguna sanción por no implementar lo que mandata lo planeado, así como la llegada de nuevos temas a las agendas preestablecidas, donde también es muy habitual que las prioridades cambien en las dependencias de gobierno al ritmo de los tiempos políticos y no de los problemas que dieron sentido a las políticas.

Tal vez habrá que preguntarse si el PDHCDMX realmente necesita una evaluación de procesos, resultados e impacto, pues podríamos deducir que ni siquiera son factibles en este momento y habría que poner atención en qué es lo que impide que se lleve a cabo la implementación. Para ello habrá que hacer propuestas sensatas de evaluación que se ubiquen entre dos fases de la política, como lo es el diseño y la implementación, y preguntarse qué hace que una no se desdoble en la otra. Aquí la hipótesis es que, si bien un programa con planeación trae consigo estrategias, metas e indicadores, no hay una concepción de la negociación implícita, pues por lo que se ha podido constatar son los acuerdos intergubernamentales los que no han sido capaces de mantener la importancia de la implementación de los capítulos en la agenda gubernamental, pues el programa de *facto* funciona como una agenda política más que de políticas públicas (Rogers y Dearing, 1988), esto es, son importantes para los actores sociales con la anuencia de los gubernamentales. Así, por ejemplo, los capítulos del PDHCDMX que aquí nos ocupan han sido abordados dentro de un programa que es un órgano desconcentrado del gobierno de la capital, con una ley que le da sustento jurídico, pero que aun así no representa un programa del gobierno, es uno de la sociedad civil y en ella se ubican sus necesidades medianamente atendidas, pero en la realidad éstas no son prioridad de gobierno. Aquí no sólo se destacan las muchas agendas (sistémica, gubernamental, política, pública, de los medios, etcétera), sino que hay un paralelismo entre las agendas

de la sociedad civil y las del gobierno que tienen como punto de encuentro un programa desconcentrado que actúa como repositorio más que como ente operativo y de seguimiento.

En esa tesitura, para los actores sociales y civiles, así como para el gobierno el tema de los derechos humanos y del PDHCDMX es algo importante, pero no hay acuerdo entre lo que se deba hacer con base a lo planeado porque el PDHCDMX procura que las líneas de acción se implementen, no por él sino por innumerables actores del gobierno de la capital, es decir, el PDHCDMX ejecuta el programa *de iure*, pero *de facto* son las 16 alcaldías y los demás entes de gobierno quienes con sus presupuestos tendrían que implementar acciones que provienen de agendas no propias. Por tanto, el paralelismo de los involucrados deja ver las muchas agendas de los muchos actores que no ayudan mucho (o casi nada) en la implementación efectiva del PDHCDMX. Es una política tan amplia, tan incluyente, tan plural que es demasiado laxa y que por contener las voces de todos acaba por ser inoperante, por sus debilidades institucionales, administrativas y, por tanto, organizacionales. ¿Estamos diciendo que el programa deba de ser más jerárquico, menos incluyente, menos plural? No, lo que tratamos de decir es que el PDHCDMX dispersa energías en vez de concentrarlas y canalizarlas, sin embargo, el origen de esas fuerzas escapa al control del propio PDHCDMX y su MSyE, de modo que su CSyE no tiene mucho que hacer frente a la correlación de fuerzas que constantemente navega en los problemas inmediatos y urgentes de las agendas políticas de los entes gubernamentales.

No se trata de caer en el lugar común de explicar las limitaciones en la implementación a partir de las capacidades institucionales, sino más bien de cómo el problema público está pensado desde la sociedad civil con poco involucramiento de las agencias gubernamentales, de modo tal que la agenda de éstas minimiza su implementación, pues tienden a ocuparse de “sus propios problemas”.

El PDHCDMX es y ha sido una experiencia de suma importancia, porque en realidad representa la discusión y la agenda de actores civiles, sociales, políticos, gubernamentales, internacionales, etcétera; no obstante, a pesar de la participación ciudadana que lo impulsó, el PDHCDMX no generó equilibrios ni moduló energías, de modo que fue un acuerdo sin acuerdo. Fue un acuerdo porque se lograron líneas de acción y estrategias muy específicas; pero no fue un acuerdo porque *de facto* la sociedad civil “le impuso” la implementación mediante la

agenda de políticas públicas a los entes gubernamentales, mientras que éstos traían su propia lógica de implementar sus propias agendas.

No está por demás insistir en que las relaciones de poder en las políticas públicas (*politics of policy*) sigue siendo el tema clave y que sigue sin abordarse adecuadamente, y se pierde énfasis por querer valorar todo desde una lógica evaluativa *ex post* de corte positivista que cada vez se estandariza más obviando los conflictos en su profundidad.

El PDHCDMX vale mucho la pena, tal vez no por lo que ha logrado sino por el potencial que siempre ha tenido. Para su consecución se requieren no sólo capacidades institucionales, presupuesto, marcos normativos, capacidad técnica de implementar, infraestructura, personal, y todo el catálogo de elementos comunes, sino que lo verdaderamente importante es cómo se “negocian” las líneas de acción con actores diversos y que son cambiantes en el tiempo. Tal vez ésta sea la ruta que el nuevo Sistema Integral de Derechos Humanos en relación con el nuevo Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México, que mandata la Constitución de la Ciudad de México, tenga que transitar (Art. 5, Apdo. A, núm. 6). Probablemente, si sus nuevos actores no toman en cuenta la historia del PDHDF y la del PDHCDMX, estén condenados a cometer los mismos errores.

### Bibliografía

- Aguayo, Sergio (2003), “Derechos humanos: Mariclaire e Irene”, en *Reforma*, 13 de agosto, México.
- Aguilar, Carlos (2015), “Intercambio político en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF)”, en Carlos Aguilar (coord.), *Intercambio político. Una forma de indagar las relaciones de poder entre sociedad y gobierno*, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Lerma / Juan Pablos, México, pp. 275-317, recuperado de <[https://www.academia.edu/35572925/Intercambio\\_politico\\_en\\_el\\_programa\\_de\\_derechos\\_humanos\\_del\\_Distrito\\_Federal.pdf](https://www.academia.edu/35572925/Intercambio_politico_en_el_programa_de_derechos_humanos_del_Distrito_Federal.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ (2017), “La participación ciudadana en el rediseño del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Una visión desde el intercambio político”, en Manuel Lara y José Javier de la Rosa (coords.), *Análisis y evaluación de políticas públicas en México. Una agenda de investigación*, UAM-Lerma / Juan Pablos, México, pp. 309-336, recuperado de <<https://www.researchgate.net/publica->

tion/328736325\_La\_participacion\_ciudadana\_en\_el\_rediseño\_del\_Programa\_de\_derechos\_Humanos\_de\_la\_Ciudad\_de\_México\_Una\_vision\_desde\_el\_intercambio\_politico>.

\_\_\_\_\_ (2018), “Los derechos de las mujeres en la educación desde el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México: elementos programáticos para su justiciabilidad y exigibilidad”, en Raquel Güereca (coord.), *Género y políticas públicas en ciencia y educación superior en México*, UAM-Lerma / Benemérita Universidad Autónoma de Puebla / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México pp. 69-95.

Aguilar Villanueva, Luis (2005), “Las políticas públicas: su aporte”, en Adrián Acosta (coord.), *Democracia, desarrollo y políticas públicas*, Universidad de Guadalajara, México, pp. 19-31.

\_\_\_\_\_ (2006), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.

\_\_\_\_\_ (2010), *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México, recuperado de <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjWqYaQu-3pAhVK5awKHS0jA5cQ-FjAAegQIAhAB&url=http%3A%2F%2Fred.sevalladolid.mx%2Fpdf%2F20150713120009871783Aguilar%2520Luis\\_Gobernar%2520el%2520nuevo%2520proceso%2520de%2520gobernar.pdf&usq=AOvVaw0wyfJYlmdOfhL-4eW0w-KU](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjWqYaQu-3pAhVK5awKHS0jA5cQ-FjAAegQIAhAB&url=http%3A%2F%2Fred.sevalladolid.mx%2Fpdf%2F20150713120009871783Aguilar%2520Luis_Gobernar%2520el%2520nuevo%2520proceso%2520de%2520gobernar.pdf&usq=AOvVaw0wyfJYlmdOfhL-4eW0w-KU)>.

Ávila, J. A. (2011), “Desde que el Jefe de Gobierno tomó posesión del cargo como tal, anunció la elaboración del diagnóstico para el Distrito Federal”, en *Noticias de tu Ciudad*, 30 de mayo, recuperado el 7 de enero de 2018, de <<http://www.noticiasdetuciudad.df.gob.mx/?p=15136>>.

Bunch, Charlotte, Samantha Frost, y Niamh Reilly (2000), “Las redes internacionales y la traducción de las dimensiones globales a las esferas locales (a manera de introducción)”, en Charlotte Bunch, Claudia Hinojosa y Niamh Reily (eds.), *Los derechos de las mujeres son derechos humanos. Crónica de una movilización mundial*, Edamex, México, pp. 25-44.

Cacciari, Massimo (1980), “Transformación del Estado y proyecto político”, en *Cuadernos Políticos*, núm. 25, Era, julio-septiembre, pp. 7-28, recuperado de <<http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.25/CP.25.3.MassimoCacciari.pdf>>.

Canto, Manuel (2002), “Introducción a las políticas públicas”, en Manuel Canto y Oscar Castro (coords.), *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*, Movimiento Ciudadano por la Democracia, México, pp. 59-77, recuperado de <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi50OzTvO3pAhUCLKwKH eB E C 1 Q Q F j A A e g Q I A R A B &url=http%3A%2F%2Fterceridad.net%2FPyPS%2FPor\\_temas%2F15\\_Ciclo-PP\\_concepto%2FExpositores%2FCanto%2520Chac%2520Manuel%2C%2520Introducci%25F3n%2520a%2520las%2520Pol%25EDticas%2520P%25FAblicas%2520pp.59%2520-%252077.pdf&usg=AOvVaw23HadvvexIoUp6Fb-VvaJEL](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi50OzTvO3pAhUCLKwKH eB E C 1 Q Q F j A A e g Q I A R A B &url=http%3A%2F%2Fterceridad.net%2FPyPS%2FPor_temas%2F15_Ciclo-PP_concepto%2FExpositores%2FCanto%2520Chac%2520Manuel%2C%2520Introducci%25F3n%2520a%2520las%2520Pol%25EDticas%2520P%25FAblicas%2520pp.59%2520-%252077.pdf&usg=AOvVaw23HadvvexIoUp6Fb-VvaJEL)>.

\_\_\_\_\_ (ed.) (2005), *Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*, Icaria, Barcelona.

Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2011), recuperado el 10 de septiembre de 2019, de <<http://derechoalaciudadf.blogspot.mx/>>.

Código Civil para el Distrito Federal (2015), en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 5 de febrero, recuperado de <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjfvMytvu3pAhUBlKwKH aKpDAkQFjAAegQIAhAB&url=http%3A%2F%2Fwww.aldf.gob.mx%2Farchivo-c9dc6843e50163a0d2628615e069b140.pdf&usg=AOvVaw2OMXWff2-XmpLvMEAAUucj>>.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2010), “Presentación del mecanismo de seguimiento y evaluación del Programa de Derechos Humanos del DF”, en *Boletín*, núm. 67, 17 de marzo.

Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (CCDPDHDF) (2008), *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*, Solar, México, recuperado el 10 de septiembre de 2018, de <<http://www.cdhdh.org.mx/index.php/boletines/712-boletin-672010>>.

\_\_\_\_\_ (2009), *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, Solar, México, recuperado de <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjCoIb4rO-jpAhURY6wKHWevBn8QFjABegQIBhAB&url=http%3A%2F%2Fcgsservicios.df.gob.mx%2Fprontuario%2Fvigente%2F3226.pdf&usg=AOvVaw0jPU36hGAONIZMVuvZYX1w>>.

- \_\_\_\_\_ (2011), “Primer año de implementación del Programa de Derechos Humanos en el Gobierno del Distrito Federal”, Gobierno del Distrito Federal, México, recuperado de <[https://pdh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/3.%20Seguimiento%20y%20Evaluacion/Informes%20SyE/informe\\_1/1anodelpdhdf.pdf](https://pdh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/3.%20Seguimiento%20y%20Evaluacion/Informes%20SyE/informe_1/1anodelpdhdf.pdf)>.
- Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993), Declaración y programa de acción de Viena, aprobados el 25 de junio, recuperado de <[https://www.ohchr.org/documents/events/ohchr20/vdpa\\_booklet\\_spanish.pdf](https://www.ohchr.org/documents/events/ohchr20/vdpa_booklet_spanish.pdf)>.
- Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2009), Sesión Ordinaria del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, acuerdo 35/2009, núm. 8/2009, recuperado el 6 de enero de 2018, <[http://directorio.cdhd.org.mx/libros/consejo/09/acuerdo\\_35-2009.pdf](http://directorio.cdhd.org.mx/libros/consejo/09/acuerdo_35-2009.pdf)>.
- Del Pino, M. (2008), “Organizaciones civiles, políticas públicas y derechos humanos: el caso del Programa Nacional de Derechos Humanos (2004-2006)”, tesis de maestría, UAM-Xochimilco.
- El Universal* (2011), “Presentan Ley del Programa de Derechos Humanos”, 30 de mayo, recuperado el 5 de mayo de 2018, de <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/769054.html>>.
- Facio Montejo, Alda (2011), “Viena 1993, cuando las mujeres nos hicimos humanas”, en Marcela Lagarde y Amelia Valcárcel (coords.). *Feminismo, género e igualdad*, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid, pp. 3-20.
- Flores Ortiz, Enrique (2006), “Hacia una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad”, recuperado de <<http://hic-gs.org/document.php?pid=2799>>.
- Hernández, Luis (2012), “Ernesto Zedillo y la violación a los derechos humanos”, en *La Jornada*, 3 de abril, recuperado de <<https://www.jornada.com.mx/2012/04/03/opinion/017a2pol>>.
- Lombera, Rocío, y Arely Sandoval (2011), “El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, ejemplo de incidencia y participación ciudadana en las políticas públicas para el ejercicio y exigibilidad de los derechos humanos”, en *Boletín de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo A. C.*, núm. 30.
- Maza, Emma (2008), “Los derechos humanos en México ¿Retórica o compromiso?”, tesis de maestría en derechos humanos y democracia, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2003), “Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México”, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, recuperado de <[https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=132:diagnostico-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-mexico-2003&catid=17&Itemid=278](https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=132:diagnostico-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-mexico-2003&catid=17&Itemid=278)>.
- Olvera, Alberto (2003), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, Universidad Veracruzana / Fondo de Cultura Económica, México.
- Presidencia de la República (1999), “El presidente Ernesto Zedillo recibió la visita de la Alta Comisionada de la ONU de Derechos Humanos, Mary Robinson”, comunicado núm. 1876, 24 de noviembre.
- Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2010), Informe de avances 2010. Mecanismo de seguimiento y evaluación. Programa de derechos humanos del Distrito Federal, México, recuperado de <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiBlePA4-3pAhUMZKwKHZzqATMQFjAAegQIBRAB&url=http%3A%2F%2Fdata.salud.cdmx.gob.mx%2Fssdf%2Ftransparencia\\_portal%2FArchivos%2Fa14f14%2FMSyE\\_PD-HDF\\_2010.pdf&usg=AOvVaw3mR6W3pWTKOPIRsDARfliu](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiBlePA4-3pAhUMZKwKHZzqATMQFjAAegQIBRAB&url=http%3A%2F%2Fdata.salud.cdmx.gob.mx%2Fssdf%2Ftransparencia_portal%2FArchivos%2Fa14f14%2FMSyE_PD-HDF_2010.pdf&usg=AOvVaw3mR6W3pWTKOPIRsDARfliu)>.
- Reglamento del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2011), *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 23 de noviembre, recuperado de <[http://www.infodf.org.mx/nueva\\_ley/14/1/doctos/REGLAMENTO%20DEL%20MECANISMO%20DE%20SEGUIMIENTO%20Y%20EVALUACION%20DEL%20PROGRAMA%20DE%20DERECHOS%20HUMANOS%20DEL%20DF.pdf](http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/14/1/doctos/REGLAMENTO%20DEL%20MECANISMO%20DE%20SEGUIMIENTO%20Y%20EVALUACION%20DEL%20PROGRAMA%20DE%20DERECHOS%20HUMANOS%20DEL%20DF.pdf)>.
- Robinson, M. (1998), “High Commissioner for Human Rights Expresses Mounting Concern About Situation in Chiapas”, boletín de prensa, 12 de junio, Organización de Naciones Unidas, HR/98/3, Ginebra.
- Rogers, Everett M., y James W. Dearing (1988), “Agenda-Setting Research: Where Has It Been, Where Is It Going?”, en *Annals of the International Communication Association*, vol. 11, núm. 1, Routledge, pp. 555-594.
- Rusconi, Gian Enrico (1985), *Problemas actuales de teoría política*, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (2016), *Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México*, Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, México, recuperado de <<https://pdh.cdmx.gob.mx/programa>>.

Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (2010), “Registra TSJDF avance de 70 por ciento en cumplimiento de líneas de acción del Programa de Derechos Humanos”, 10 de diciembre, recuperado el 5 de enero de 2018, de <[http://www.poderjudicialdf.gob.mx/es/PJDF/REGISTRA\\_TSJDF\\_AVANCE](http://www.poderjudicialdf.gob.mx/es/PJDF/REGISTRA_TSJDF_AVANCE)>.

\_\_\_\_\_ (2011), “Informe de actividades, Cap. VI Derechos humanos y equidad de género”, recuperado el 6 de enero de 2018, de <[estadistica.tsjdf.gob.mx/portal/docs/informe/derechos\\_humanos.pdf](http://estadistica.tsjdf.gob.mx/portal/docs/informe/derechos_humanos.pdf)>.

United Nations General Assembly (1997), “The General Assembly Reaffirmed the Right to Development as an Integral Part of Fundamental Human Rights”, comunicado de prensa GA/9380, en *United Nations*, 12 de diciembre, recuperado el 10 de septiembre de 2019, de <<http://www.un.org/press/en/1997/19971212.GA9380.html>>.

## Leyes

Ley de Educación del Distrito Federal (2000), *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 8 de junio, recuperado el 10 de septiembre de 2019, de <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-f1bc626693525aad87a173335511a96d.pdf>>.

Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2011), *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 30 de mayo, recuperado el 10 de septiembre de 2019, de <<http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/LPDHDF.pdf>>.



# INTERSECTORIALIDAD Y DIVERSIDAD SEXUAL EN URUGUAY: DEL MOVIMIENTO SOCIAL AL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Rosalío Wences Acevedo\*

María del Pilar Berrios Navarro\*\*

## *Introducción*

La inclusión de grupos históricamente discriminados en la región latinoamericana ha sido un reto que aún no logra llegar a buen puerto, sobre todo desde el reconocimiento de derechos y el diseño e implementación de políticas públicas, sin embargo, se encuentra en la República Oriental del Uruguay (ROU) un desarrollo significativo en términos de la garantía de derechos de una población particular; la diversidad sexual y de género,<sup>1</sup> según informes de organismos internacionales<sup>2</sup> sobre inclusión de lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgéneros, travestis, intersexuales, *queers*<sup>3</sup> (LGBTTTIQ), etcétera.

\* Maestro en políticas públicas de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-X).

\*\* Doctora en sociología, profesora-investigadora de la UAM-X.

<sup>1</sup> Para efectos del presente artículo se engloba en este término a personas lesbianas, gay, bisexuales, transexuales, travestis, transgénero, intersexuales, queer y otras que se identifiquen contrarias al binarismo sexo-género y la heterosexualidad.

<sup>2</sup> Véase declaraciones del Banco Mundial (2016); comunicados del gobierno uruguayo (*Uruguay Presidencia*, 2014); declaraciones del representante de la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (*Uruguay Natural*, 2014).

<sup>3</sup> “Agrupa todas las ‘minorías sexuales’ contra la identidad sexual o erótica y se opone a que cualquier autoridad moral, científica o política las defina arbitrariamente y a que se mantenga la separación normal/patológico. Reconoce el carácter artificial y ficticio de las identidades socialmente construidas e impuestas como hombre, mujer, masculino, femenino, hetero u homosexual” (Escobar, 2007: 90).

El proceso de políticas supone diversas etapas en la construcción de un problema público; desde la expresión de una inconformidad personal, posiblemente emanada del rubro privado, encuentra en la generalidad la introducción de dichas temáticas en una agenda pública en la lucha por entrar a la agenda gubernamental, es aquí donde podríamos ubicar la ventaja del caso uruguayo en contraste con la realidad latinoamericana, pues el movimiento social ha logrado este paso, transformar las demandas sociales particulares en el derecho a la no discriminación, introyectando dichas problemáticas en la agenda que el gobierno promueve desde las actividades propias de su administración pública.

Ante esta situación, se pretende dilucidar la importancia del movimiento social de la diversidad sexual y de género en la ROU para el diseño de políticas de inclusión, partiendo de un enfoque intersectorial de gestión, considerando las características particulares del caso uruguayo en el avance del problema público de la discriminación por orientación sexual e identidad y expresión de género en la agenda gubernamental.

El presente texto se articula en tres apartados; comenzando con las especificidades del movimiento de la diversidad sexual y de género en Uruguay. Después se analiza la entrada a la agenda gubernamental; en un tercer momento se entrelaza la institucionalización de la intersectorialidad para el proceso de diseño de las políticas, tomando en cuenta a los principales participantes. Estos tres ámbitos de análisis permitirán identificar los derroteros del caso uruguayo respecto a dichas políticas desde el vínculo de la construcción de la agenda y el diseño de éstas a través de una gestión intersectorial.

### *El movimiento de la diversidad sexual y de género*

Para efectos del presente artículo se utiliza el enfoque de los movimientos sociales con relación a cambios culturales y estructurales a gran escala. En este sentido, “un movimiento social es el comportamiento colectivo organizado de un actor de clase luchando contra su adversario de clase por el control social de la *historicidad* en una comunidad dada” (Touraine, 1981: 77, cit. en Diani, 2015: 5), esto es en contraposición de sistemas “de significado que fijan las reglas dominantes en una sociedad dada” (Touraine, 1981: 81, cit. en Diani, 2015: 5), o la perspectiva que rescata la cuestión organizacional de los movimientos como:

series continuas de interacciones entre los detentadores del poder e individuos que reclaman con éxito hablar en nombre de un sector de la sociedad carente de representación formal, en el curso de la cual estas personas realizan públicamente demandas de cambio en la distribución o ejercicio del poder, y respaldan estas demandas con manifestaciones públicas de apoyo (Tilly, 1984, cit. en Diani, 2015: 5).

Los movimientos sociales emanan de una inconformidad que se desarrolla de manera común en cierta parte de la población, la cual exige, entre otras cosas, el acceso a la agenda gubernamental de las exigencias de inclusión y cambio social, particularmente en aspectos conflictivos en términos históricos y contextuales.

Para identificar los problemas públicos es necesario partir de la existencia de los problemas individuales que pueden llegar a ser problemas sociales; parafraseando a Aguilar (2014: 26), los individuos y las organizaciones buscan transformar problemas de su interés particular en problemas generales y de utilidad para toda la población, problemas que afectan a determinadas poblaciones y que la propia interacción social no ha logrado solventar. La incapacidad de resolver estas situaciones problemáticas conlleva a la necesidad de intervención de los poderes públicos para solucionarlos, de ahí una de las acepciones más básicas de la distinción entre un problema público y uno privado.

Así, en el caso que nos atañe, podemos identificar la presencia de esta inconformidad inicial y que se ha transformado en diversos escenarios de la vida social y política para ser visibilizada. Lo que busca el movimiento social de diversidad sexual y género a nivel internacional es la garantía de los derechos que cada persona detenta por su simple condición humana, sin embargo, resulta necesario establecer las puntualizaciones concretas del caso uruguayo, pues desde diversas aristas, el movimiento social desarrollado en el país sudamericano difiere del movimiento emancipatorio globalizado por los derechos sexuales, emprendido desde mediados del siglo XX.

El movimiento uruguayo de la diversidad sexual y género es un movimiento relativamente joven, aunque sus inicios pueden identificarse mucho antes de su consolidación e institucionalización (Diani, 2015: 6), sus primeros registros se ubican a finales de la última dictadura sufri-

da en Uruguay (1973-1985);<sup>4</sup> inicialmente en 1984 con el impulso de otros movimientos sociales<sup>5</sup> y la posibilidad de organización formal por parte de la izquierda<sup>6</sup> (Sempol, 2013; Caetano, 2015), pues el régimen autoritario de esta época prohibía las expresiones e ideas contrarias, lo que ponía a movimientos sociales y partidos de izquierda como claros enemigos.

El movimiento ha pasado por diversos momentos. El Código Penal uruguayo de 1934, por ejemplo, criminalizaba la sodomía cuando se producía sin consentimiento, se presentaban diversos sucesos plagados de represión policial a través de razias<sup>7</sup> que justificaban las acciones en nombre de “atentados a las buenas costumbres” o “actos inmorales”, éstas se presentaron hasta 1989, ya que existía un decreto promulgado en el periodo de las dictaduras<sup>8</sup> que lo permitía, por lo que de algún modo continuaron ocurriendo eventos aislados, sobre todo vinculados con personas trans, principalmente por el ejercicio del trabajo sexual (Sempol, 2013).

Más que describir cronológicamente el movimiento de la diversidad sexual en Uruguay, es menester del presente artículo establecer las características bajo las que se desarrolló. Así, por ejemplo, se encuen-

<sup>4</sup> La primera dictadura (cívico-militar) dio inicio en 1933 con un golpe de Estado dirigido por Gabriel Terra; la segunda, de corte civil y renombrada como el golpe “bueno” por buscar el derrocamiento del anterior régimen, fue iniciada en 1942 por Alfredo Baldomir y culminó en 1958; la tercera dictadura fue de nueva cuenta de corte cívico-militar y se desarrolló entre 1973 y 1985 (Caetano, 2015).

<sup>5</sup> Como quienes se oponían a la Ley de Caducidad promovida en el lapso de negociación y transición de la última dictadura, esta ley garantizaba que no serían castigadas las personas que habían cometido delitos durante la dictadura.

<sup>6</sup> La dictadura no permitió oposición alguna sino hasta 1982, aunque la izquierda fue excluida de estas prescripciones, ante una evidente negativa de la sociedad contra el régimen militar, lo que permitió que paulatinamente se abriera la arena política a la denominada izquierda uruguaya, que en 1983 “quedó definitivamente integrada y acreditada en el frente opositor, legalizada de hecho en las movilizaciones callejeras pese a la permanencia de proscripción formal impuesta por el régimen, en una fase de negociación al final de la dictadura de 1973-1985” (Caetano, 2015).

<sup>7</sup> Las razias son, de esta forma, decisiones claramente políticas, que buscan imponer disciplina a grupos o poblaciones antes que castigar faltas o delitos, ya que lo que se busca es imponer una concepción de orden y una moral particular, conceptualizada como pública (Sempol, 2013:86).

<sup>8</sup> “[...] el autoritarismo también avanzó en el terreno de la sexualidad, y desplegó formas de regulación y persecución policial y militar a los disidentes sexuales” (Sempol, 2013: 45).

tran diversos factores para catapultar el problema de la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la agenda de gobierno; donde se pueden ubicar algunos factores de los movimientos sociales identificados por Diani (2015): las redes sociales informales e interseccionales, el trabajo político para incentivar la solidaridad, y la acción colectiva en torno a temas conflictivos, lo cual posibilitó que una vez que existió una ventana de oportunidad (Zahariadis, 2007) fue aprovechada por una *Advocacy Coalition* (Sabatier y Weible, 2007), aunque de manera informal.

### Redes sociales informales e interseccionalidad

Una de las características más relevantes del movimiento social en Uruguay se relaciona con las redes sociales informales, tanto quienes se ubicaban como víctimas de las razias, por ejemplo, como quienes podían contrarrestar los ataques policiales desde el gobierno o quienes amenazaban a las personas con revelar su orientación sexual (Sempol, 2013: 36). En esta categoría se incluye la presencia de militantes, adherentes y espectadores públicos (Diani, 2015: 7).

Estos vínculos pueden ser difusos y dispersos, o bien constituir redes altamente cohesionadas. Dichas redes facilitan la circulación de recursos esenciales para la acción colectiva, así como la ampliación del sentido de pertenencia e identidad al movimiento social. “A pesar de sus diferentes énfasis, estas definiciones coincidían en reconocer la pluralidad de actores implicados en los movimientos sociales y la informalidad de los lazos que vinculan a unos con otros” (Diani, 2015: 7).

En este sentido, el movimiento de la diversidad sexual y de género uruguayo se ha desarrollado a través de estrategias informales que han posibilitado la ubicación de sus demandas en la agenda gubernamental. Por ejemplo, en la conformación de grupos informales de apoyo entre quienes sufrían los embates de la denominada seguridad pública durante las dictaduras cívico-militares del país, aunque también seguían presentes eventos de ataques policiales amparados en el decreto 680/980, aprobado durante la dictadura y que fue diseñado como una medida de control del tráfico de drogas que permitía las redadas contra población potencialmente conflictiva; hombres gay y trans como principales focos de atención. En determinado momento, la vigencia de este

decreto se enfrentó a contradicciones, pues existían leyes<sup>9</sup> que tipificaban la discriminación por orientación sexual e identidad de género como un delito. Así, según Diego Sempol (2013) la importancia del decreto era que

tipificaba una figura jurídica abierta que permitía todo tipo de ilegalidades al amparo de una supuesta conexión con la legalidad, y a partir de este resguardo ejercer e invisibilizar al mismo tiempo la suspensión de las protecciones civiles de las personas. Esta ambivalencia legal-no legal, que como señala Agamben [2003], es propia de los estados de excepción, volvía confusa la situación legal de la homosexualidad: si bien no estaba criminalizada en la Constitución ni en el Código Penal, sí lo estaba en los hechos a través de la utilización del decreto, que permitía que la detención de homosexuales por motivos discriminatorios fuera invisibilizada (2013: 100).

Si bien las razias terminaron en 1989, el decreto continuó vigente hasta 2005 sin que se aplicara en realidad (Sempol, 2013). Así, se hizo necesario llegar a acuerdos informales entre las personas involucradas en las razias, el movimiento social y los sitios de recreación que padecían tales eventos.

Es necesario mencionar que en determinados momentos el movimiento social fue impulsado principalmente por hombres homosexuales y personas trans, quienes impulsaron las primeras acciones, más adelante se incorporarían mujeres lesbianas. Esto es importante dadas las condiciones que el sistema sexo-género impone en la sociedad, en muchos sentidos las personas que estaban en disidencia con el sistema aparentemente funcional tradicional cisgénero<sup>10</sup> eran consideradas como enemigas y potencialmente peligrosas; así, un hombre que en el imaginario social de la masculinidad hegemónica renuncia a ser hombre al tener contacto sexual con otro hombre (principalmente si ejerce el rol sexual receptivo-pasivo) y, por otro lado, el binarismo sexual que opone la feminidad como una expresión de menor estatus, un hombre que minimizaba su persona, al vestir como culturalmente se asume al

<sup>9</sup> Principalmente los artículos 15-17 constitucionales y los artículos 118-124 del Código Penal, reformados en 2003.

<sup>10</sup> Personas que se identifican con el género asumido por la sociedad como correcto según su sexo biológico.

género femenino, es un enemigo a la masculinidad. Bajo estas construcciones de género se ejercía violencia estructural hacia esta población.

La represión policial en Montevideo durante las dictaduras se centró dentro de la diversidad sexual, en particular en hombres homosexuales y travestis. Si bien en algunos casos se detuvo a lesbianas fue la excepción. Esta diferencia probablemente radique en las diferentes formas de relacionamiento con el espacio público que tienen lesbianas, homosexuales y travestis, pautadas por los patrones de género y a la persistencia durante la dictadura de las formas de invisibilización que sufren las lesbianas comúnmente (Sempol, 2013: 50).

Otra de las redes de interacción informal suscitada es la que se registraba entre algunos policías, servidores públicos y los sitios de recreación dirigidos a la población mencionada, principalmente en Montevideo. No existieron boliches<sup>11</sup> para la diversidad sexual, sino hasta la erradicación de la última dictadura (Sempol, 2013: 49), y sin embargo los pocos sitios que emergieron retomaban un componente discriminatorio al excluir a población trans de sus eventos para evitar las razias que se vieron acentuadas para la mencionada población, llegando así a acuerdos informales de no agresión por tales motivos o por el pago de alguna cuota para protección del lugar (Sempol, 2013).

Ahora bien, un aspecto coyuntural del movimiento social es el enfoque interseccional<sup>12</sup> que desarrolló, pues desde diversas perspectivas se vinculó con otros movimientos sociales, no sólo como una estrategia de posicionamiento en la agenda, sino como un entendimiento estructural de la desigualdad y exclusión por razones de género, etno-racialidad, nivel socioeconómico, entre otras.

<sup>11</sup> Nombre que se da en Uruguay a sitios de recreación como bares, *pubs*, pizzerías, etcétera.

<sup>12</sup> “El concepto mismo de interseccionalidad fue acuñado en 1989 por la abogada afro-estadounidense Kimberlé Crenshaw en el marco de la discusión de un caso concreto legal, con el objetivo de hacer evidente la invisibilidad jurídica de las múltiples dimensiones de opresión experimentadas por las trabajadoras negras de la compañía estadounidense General Motors. Con esta noción, Crenshaw esperaba destacar el hecho de que en Estados Unidos las mujeres negras estaban expuestas a violencias y discriminaciones por razones tanto de raza como de género y, sobre todo, buscaba crear categorías jurídicas concretas para enfrentar discriminaciones en múltiples y variados niveles” (Viveros, 2016: 5).

Si bien existieron debates al interior del movimiento para abocar este enfoque interseccional, la realidad es que logró conjuntarse en ideas concretas. Por ejemplo, en la nomenclatura de la protesta festiva sobre lo que mundialmente se conoce como la marcha del orgullo gay, pues en muchos sentidos invisibiliza a otras poblaciones que también son discriminadas por las mismas razones. Así, se optó en Uruguay por denominarla marcha del “Orgullo del ser” en 2003 y “De la Diversidad”<sup>13</sup> en 2005, permitiendo estratégica y solidariamente un pensamiento en pro de la igualdad real no sólo de las personas no heteroconformes, sino también mujeres, personas afrodescendientes, personas con discapacidad, jóvenes, entre otras.

De la mano con lo anterior, existió un vínculo relevante con el movimiento social de las trabajadoras sexuales, pues lograron conjuntar las demandas debido a que las mujeres trans continuaban siendo atacadas por policías por el ejercicio del trabajo sexual. Cabe mencionar que en Uruguay es legal dicha actividad desde 2002,<sup>14</sup> incluyendo a personas trans mayores de 18 años. Así, la lucha por parte de diversos organismos, sobre todo de mujeres trabajadoras sexuales que eran hostigadas por la autoridad, convergió con las demandas del movimiento de la diversidad sexual y género en el citado país, haciendo de sus luchas, una sola (Sempol, 2013). Entonces, siguiendo a Diani,

para que sea considerada un movimiento social, una colectividad en interacción requiere una serie de creencias compartidas y un sentimiento de pertenencia. Los distintos autores hacían referencia a “una serie de opiniones y creencias” (McCarthy y Zald); “solidaridad” (Melucci) o “identidad” (Touraine, Melucci, Tilly). Turner y Killian destacaban la continuidad de los movimientos sociales, que descansa sobre la “identidad de grupo” y las “ideologías”. La identidad colectiva y la solidaridad podían ser consideradas como sinónimos en este contexto, puesto que era difícil pensar en la primera sin la segunda, es decir, en un sentimiento de pertenencia sin que viniera

<sup>13</sup> Es necesario apuntar que la marcha de la diversidad en Uruguay se distancia del movimiento internacional globalizante, pues se realiza en el mes de septiembre, a diferencia de la mayoría de los países donde se desarrolla (junio en honor al recuerdo de los disturbios en el bar Stonewall Inn en Nueva York en 1969) eligiendo este mes por ser el mes de creación de la mayoría de las organizaciones LGBT locales (Sempol, 2013: 181).

<sup>14</sup> Véase Ley 17.515 sobre Trabajo Sexual (Poder Ejecutivo de la República Oriental de Uruguay, 2002).

acompañado de solidaridad, o de la percepción de un destino común a compartir (2015: 7).

Esta existencia de creencias compartidas y de solidaridad ofrece un anclaje importante para el movimiento social, al permitir la significación de “acontecimientos colectivos que de otro modo no podrían ser identificados como parte de un proceso común” (Diani: 2015: 8), de igual forma, se asociaron ciertas luchas, demandas y acciones durante este proceso que pretendía la estructuración del movimiento.

Este vínculo solidario no hubiera sido posible sin el trabajo político y de acuerdos en el que se desarrolló la interseccionalidad en el caso uruguayo. Este trabajo de construcción de la red para el proceso político permitió que ciertos grupos que quizá no convergían logaran la unión por la visión de sus liderazgos.

### Acción colectiva en torno a temas conflictivos

Pasando a un rubro activo del movimiento social, es necesario mencionar que el vínculo entre las identidades y los sentidos de pertenencia fueron reflejando un cúmulo de acciones respecto a problemas puntuales que diversas partes del movimiento padecían. Por ejemplo, la vinculación concreta entre poblaciones que vivían sometidas por las construcciones normalizadas del *statu quo*. Según Mario Diani, “La existencia de una identidad colectiva que une a unas organizaciones con otras hace posible que estas se sientan parte del mismo esfuerzo colectivo, incluso cuando acaben las acciones específicas o se desarrollen más acciones conjuntas sobre esa base” (2015: 11).

El movimiento social supo entender que los orígenes de la opresión y desigualdad que se vivían no diferían mucho de los padecidos por el movimiento feminista o el afro, mucho menos con el de trabajadoras sexuales. Así, en diversas manifestaciones y eventos se congregaban en un mismo contingente, particularmente para exigir el alto a las razias. Los movimientos sociales uruguayos se conjuntaron contra un mismo adversario, la policía y el régimen militar (principalmente en los años ochenta). Para los noventa se deja de hablar de represión y la agenda tiene un viraje hacia los derechos y el reconocimiento.

La primera vez que el movimiento social logra pasar de las acciones de lo privado, irrumpiendo en el espacio público, fue en 1992, cuando se

registra la primera manifestación callejera, a la cual acudió un pequeño grupo de hombres gay y lesbianas con mensajes sobre la no discriminación, a la que apelaban repartiendo volantes entre los transeúntes (Sempol, 2013: 148), un año más tarde se realiza la primera marcha del orgullo homosexual en el Uruguay. Este momento es, sin duda, la “salida del clóset” del movimiento de la diversidad sexual y de género en el país sudamericano (Sempol, 2013), reforzando la visibilidad que sus problemáticas exigían.

Si bien el movimiento comenzaba a tener mayor visibilidad, no ocurría lo mismo con sus líderes, empero, se documenta la presencia de dos figuras en la televisión nacional: Fernando Frontán y Diana Mines, el primero un reverendo homosexual a favor de los derechos de gays, lesbianas, bisexuales y trans; la segunda, una fotógrafa lesbiana de origen paraguayo radicada en Uruguay, ambos comenzaron a ser parte de los debates en la opinión pública. Esta situación se debió principalmente a los cambios socioculturales que enfrentaba la sociedad uruguaya respecto a reformas políticas y otros aspectos idiosincráticos:

Esta erosión es palpable en los cambios que empezó a sufrir la imagen que tenía de sí la sociedad uruguaya, que pasó a ser construida en forma más plural gracias a la emergencia de discursos que intentaban enfrentar el imaginario europeo e hiperintegrado socialmente, haciendo hincapié en la “africanidad” y la “indianidad” [Porzecanski, 1997: 333]. La instalación de nuevas formas de pertenecer a la esfera pública y la consiguiente politización de identidades sociales hasta ahora reservadas a lo privado también alcanzó a los disidentes sexuales (Sempol, 2013: 153).

Estas transformaciones facilitaron la apertura de la agenda para los temas que el movimiento disidente sexual y de género buscaba, en tanto que se abrieron oportunidades para las organizaciones homosexuales, lésbicas y trans uruguayas. La ruta seguida hasta este momento permitió los grandes triunfos del movimiento en materia de reconocimiento, sobre todo en un periodo “bisagra” (Sempol, 2013: 157) entre un momento en que existieron regulaciones enfocadas a la contención sanitaria por la pandemia del virus de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/Sida), que ignoraron a

cierta parte de la población,<sup>15</sup> y un momento (2005) en que el gobierno reconocería ciertos derechos que impulsarían la integración del sector no heteronormativo en la sociedad (Sempol, 2013: 157).

*Laicidad uruguaya y el ascenso del Frente Amplio:  
la ventana de oportunidad para la agenda  
de la diversidad sexual y de género*

El marco de análisis del proceso de políticas públicas nos permite advertir diversos aspectos que permitieron al movimiento social uruguayo catapultarse a la agenda gubernamental. Se distinguen dos aspectos relevantes en este sentido: la temprana laicidad de la ROU y su partidocracia; con ello, el ascenso de la izquierda al gobierno central en 2004 en la figura del Frente Amplio (FA) (Caetano, 2015) conglomerante de las izquierdas del país.

La coyuntura analizada permitió que después de la última dictadura se formalizaran algunas organizaciones de la diversidad sexual y de género (Escorpio en 1984, Homosexuales Unidos en 1988, Asociación de Travestis del Uruguay [Atru] en 1994, Ovejas Negras en 2004, entre otras), así como una configuración de condiciones que creó el terreno fértil para que los agentes sociales y políticos que defienden la causa lograran ingresarla en la agenda (Ministerio de Desarrollo Social [Mides], 2014); pasar de la *problem window* y obtener soluciones de política pública a través de la *policy window* (Kingdon, 2003).

Hasta este momento se cuenta la manera en que el movimiento social uruguayo irrumpió en la agenda gubernamental. El lograr que las demandas puestas por las diversas organizaciones del movimiento se colocaran en la agenda se debió a una ventana de oportunidad (Zahariadis, 2007; Mides, 2014).

La República Oriental del Uruguay se reconoce como laica desde 1919, no solamente en el texto constitucional (artículo 5.º), sino que se encuentra eficazmente en el imaginario colectivo uruguayo (Da Costa,

<sup>15</sup> “La situación así en los años noventa pasó a ser muy próxima a lo que Foucault (1999: 83) definió como ‘rechazar hacia la muerte’, en donde las regulaciones se centran en producir y garantizar la existencia a las personas que le interesan, y abandonar al resto a su suerte, acercándolos y exponiéndolos así a la muerte” (Sempol, 2013: 153-154).

2009: 137) después de años de disputas,<sup>16</sup> tras la influencia francesa (Da Costa, 2009) y el nimio peso social que tuvo la religión católica en el citado país en comparación con el resto de América Latina. Esta referencia hace notar un primer factor relevante para la apertura a los temas que engloba la diversidad sexual y de género. Esto no significa que no existieron antagonismos en el rubro religioso ante la ascendente agenda LGBTTIQ del Uruguay, sin embargo, el impacto de éstos no significó barreras infranqueables a diferencia de otras latitudes del continente.

Un componente que debilita a los grupos conservadores y religiosos es el estatus del Estado uruguayo, al ser dirigido por un gobierno unitario, y cuya Constitución estipula los componentes integracionistas, pacifistas, laicos, pluralistas, humanistas y de derecho que dan sentido a las grandes transformaciones que acontecieron en Uruguay durante su historia. Principalmente el hecho de que sea un Estado unitario facilitó que las demandas por reconocimiento de derechos fueran retomadas en todo el territorio, pues las decisiones del gobierno central (como el derecho al matrimonio entre personas del mismo sexo logrado en 2013, la ley para el ejercicio del trabajo sexual promulgada en 2002, entre otras) tienen que ser puestas en marcha con políticas alusivas en cada departamento,<sup>17</sup> sin importar el partido o ideología gobernante en cada uno de ellos.

<sup>16</sup> “En 1906 tiene lugar la remoción de los crucifijos de todos los hospitales públicos, y en 1907 se promulga la Ley de divorcio. También en 1907 se suprime toda referencia a Dios y a los evangelios en el juramento de los parlamentarios. En 1917 se consagra una Reforma constitucional que establece la separación legal y real entre Iglesia y Estado; la fórmula establecida en el artículo 5º de esa Constitución [...] no retomó las propuestas más radicales, sino que fue el fruto de la transacción de los grupos en pugna. En 1919 se produce lo que los historiadores han llamado la secularización de los días feriados (esto es, el cambio de denominación de los feriados, por ejemplo, la Navidad fue transformada en el ‘Día de la familia’, la Semana Santa en ‘Semana de Turismo’, el 6 de enero, Epifanía o Día de Reyes fue transformado en ‘Día de los niños’ y el 8 de diciembre, día de la Virgen, en ‘Día de las playas’, por tratarse de una fecha próxima al comienzo del verano uruguayo). Finalmente, se llevó a cabo el cambio de nombres en la nomenclatura de las poblaciones, lo que implicó el cambio de nombre de más de 30 poblaciones con nombres de santos a nombres laicos (por ejemplo ‘Santa Isabel’ a ‘Paso de los Toros’)” (Da Costa, 2009: 139).

<sup>17</sup> La división administrativa de la ROU se estructura con 19 departamentos: Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano, Tacuarembó y Treinta y Tres.

El segundo factor analítico en la ventana de oportunidad de la agenda planteada por el movimiento disidente sexual y de género es el político y la partidocracia:<sup>18</sup>

La visibilidad (del movimiento) permitió avanzar en los contactos con el sistema político y progresivamente se fueron construyendo alianzas con algunos políticos/as que serían decisivas para el ingreso del tema en los tres partidos políticos mayoritarios y para la progresiva construcción de una agenda parlamentaria (Sempol, 2013: 185).

El irrumpir en el espacio público y hacerlo propio permitió al movimiento social catapultar sus demandas, construyendo redes entre quienes estaban en el gobierno y los diversos movimientos en el contexto uruguayo, recordando en este rubro el aspecto interseccional con que el movimiento de la diversidad sexual y de género dirigió su lucha.

Ahora bien, desde luego que el triunfo electoral de 2004<sup>19</sup> por parte de la izquierda uruguaya en la figura del FA<sup>20</sup> significó una apertura más a los temas sobre orientación sexual e identidad de género, aunque evidentemente no estuvo exento de contrariedades y disputas al interior del mismo partido, pues no había convergencia en todos los rubros retomados (Sempol, 2013: 185), sin embargo, la apertura se fue dando progresivamente tras los compromisos políticos que emergieron del movimiento social y que ahora tenían vínculos directos con el grupo gobernante.

Se puede señalar [...] la existencia de un alto grado de apertura del sistema político institucionalizado que se reflejó en la accesibilidad que tuvieron las organizaciones a los despachos de jefes del gobierno y parlamentarios, y a la disponibilidad al diálogo y colaboración que mostraron muchas veces ante esta agenda (Sempol, 2013: 232).

<sup>18</sup> La centralidad de los partidos políticos (Caetano, Rilla y Pérez, 1987).

<sup>19</sup> “El triunfo de Tabaré Vázquez en las elecciones de 2004 con un 51.5% de los votos, permitió al Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría tener mayoría en ambas cámaras, lo que modificó significativamente la configuración local política” (Sempol, 2013: 231-232).

<sup>20</sup> Un triunfo que llega después de un ambiente plagado de esperanza antidictatorial y ante muchos años de dominio casi exclusivo de los partidos históricos y de tendencia de centroderecha: el Partido Colorado y el Partido Nacional.

El ascenso de la izquierda no significó que la agenda de la diversidad sexual y de género entrara sin problemas, empero, al contar con mayoría parlamentaria desde el triunfo en 2004 se reducían las dificultades de gestión del movimiento social respecto al gobierno, pues aunado a que los actores con los que se tenía que negociar eran menos, se encontraban aliados del movimiento inmersos en la nueva estructura gubernamental, lo que permitió que los temas alusivos a la orientación sexual e identidad de género fueran retomados, y aunque no se incorporaron en los programas político electorales del FA, la presión política del movimiento y el impulso de los aliados,<sup>21</sup> una suerte de *Advocacy Coalitions* (Sabatier y Weible, 2007),<sup>22</sup> ablandaron la arena política.

Este contexto político hizo evidente la necesidad de abordaje de las problemáticas sufridas por la citada parcialidad poblacional del Uruguay, se realizaron diversos eventos de debate e información al respecto, conformando organizaciones dentro de los mismos partidos políticos y otros. Así, se presentaron diversos avances en materia legislativa, pues en 2003 se aprobó la reforma de los artículos 149 bis y 149 ter del Código Penal que criminalizaban la incitación al odio por orientación sexual e identidad de género, lo cual fue retomado eficazmente por los partidos y el funcionariado público,<sup>23</sup> esta norma tenía un carácter punitivo y educativo para avanzar a nivel social contra la discriminación a través de esas dos vías en cuanto incentivos para su institucionali-

<sup>21</sup> También influyó el hecho de que personas disidentes sexuales y de género dentro de la administración pública comenzaron a hacer pública su orientación sexual, como en 2011, cuando el director de Políticas Sociales del Mides habló sobre su orientación sexual y exigió retomar la agenda LGBTTIQ en la política social (*Ciento ochenta*, 2011), después de ello han sido incorporados otros actores clave del movimiento como Federico Graña, Florencia Forrisi y Valeria Rubino, quienes emanaron del movimiento social y al entrar en la estructura gubernamental continuaron con la lucha que los había llevado ahí.

<sup>22</sup> “El marco de las coaliciones promotoras [*Advocacy Coalitions*] desarrollado por Sabatier y Jenkins-Smith, se enfoca en la interacción de coaliciones promotoras (cada una compuesta por actores de diversas instituciones que comparten un conjunto de creencias sobre políticas) dentro de un subsistema de políticas. El cambio de políticas depende tanto de la competencia dentro del subsistema como de los eventos fuera del subsistema. El marco dedica mucho tiempo a delinear los sistemas de creencias de las elites políticas y a analizar las condiciones en las cuales puede darse el aprendizaje orientado a las políticas entre coaliciones” (Sabatier, 2010: 12).

<sup>23</sup> “Este cambio cultural es significativo y fue, sin lugar a duda, el primer paso para volver un delito a la discriminación por orientación sexual e identidad de género, hasta entonces completamente legitimada y naturalizada” (Sempol, 2013: 198).

zación. En 2004 se aprobó la Ley 17.817 (“Lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación”), que incluía a la población de la diversidad sexual y de género, creando una Comisión Honoraria para dar seguimiento a denuncias por supuestos actos de discriminación, promover políticas públicas en esta área, asesorar al sistema judicial y desarrollar actividades culturales y de difusión (Sempol, 2013: 207), aunque sin un estatus relevante dentro de la administración pública nacional, debido a las capacidades institucionales otorgadas por la ley y su operación sin presupuesto.

Si bien las citadas leyes no significaron cambios tangibles inmediatos en la reducción de la discriminación por orientación sexual e identidad de género, constituyeron un parteaguas en lo referente a esta situación, pues fue la primera vez que de manera formal el Estado uruguayo reconoció la existencia de discriminación hacia dicha población y para combatirla se comprometió al diseño e implementación de políticas y medidas de inclusión.

Bajo este contexto, se incluye a la población LGBTTTTIQ en la agenda gubernamental, entrando en una nueva fase del proceso de políticas: el diseño.<sup>24</sup> Este proceso hizo necesaria la conjunción de diversos sectores de la vida pública del país: administración pública, organizaciones de la sociedad civil (OSC), la academia y el ámbito empresarial.

<sup>24</sup> “Según Kraft y Furlong (2004) el diseño de la política pública hace referencia a la cuidadosa consideración, durante la etapa de la formulación de la política, del rol que desempeñarán –durante la implementación– tanto los organismos públicos como la población a la que se aplicará la política. A su turno, Birkland (2005) define el diseño de la política pública como el proceso por el cual las políticas son delineadas, a través de un análisis técnico y de un proceso político, con la finalidad de alcanzar una cierta meta” (Olavarría, 2007: 32).

Por su parte, Julio Franco (2012) menciona que, en la fase de diseño de la política pública, los actores con capacidad de decisión e influencia analizan con detalle el problema público que les ha sido planteado y buscan soluciones creativas y viables para resolverlo; su tarea más importante es brindar una recomendación de política pública inteligente, presupuestal y económicamente viable, legalmente lícita, así como administrativa y políticamente posible. Es por ello que, como sucede en el caso uruguayo, primero han tenido que lograrse las diversas reformas citadas, así como la inclusión de los actores involucrados en su diseño.

### *El Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Diversidad Sexual y la intersectorialidad*

El problema de la discriminación por orientación sexual e identidad de género había entrado a la agenda gubernamental, el gobierno frenteamplista tenía entre sus compromisos el retomar las demandas del movimiento social que no se rendía e intentaba aprovechar el ambiente esperanzador de reformas legislativas, sin embargo, era necesario aterrizar los esfuerzos en políticas públicas (Sempol, 2013) y esto fue posible gracias a la creación del Mides.

El Mides es un ministerio de reciente creación en la estructura gubernamental de Uruguay; en 2005 se disolvió el Ministerio de Deporte y Juventud y se integraron las funciones de éste al nuevo órgano de la administración pública.<sup>25</sup> Se creó en un momento de cambio político que incentivó la construcción de una visión particular sobre la política de desarrollo social desde las parcialidades frenteamplistas, lo que incluyó políticas de no discriminación que pretendían medidas reparatorias y de acción afirmativa para población históricamente discriminada como afrodescendientes, mujeres, personas con discapacidad, jóvenes, diversidad sexual, entre otras poblaciones.

El Mides tiene como objeto formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas alusivas al desarrollo social, coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación, así como establecer ámbitos de coordinación y asesoramiento con la sociedad civil involucrada (Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 2005).

Un aspecto por retomar en términos de institucionalismo es la capacidad sancionadora con la que se dota al nuevo ministerio sobre el

<sup>25</sup> El rubro del deporte fue incluido en el Ministerio de Turismo y Deporte, y en el nuevo Mides se unificaron tanto el Instituto Nacional de la Juventud (Inju) como el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer (ahora Instituto Nacional de las Mujeres) y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, además se crearon nuevos departamentos y áreas (Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 2005).

funcionariado que no acate o imposibilite las medidas diseñadas en términos de su misión, estas sanciones consistirán en apercibimiento, observación, multa o suspensión del establecimiento, en forma temporaria o, con autorización judicial, de clausura definitiva.

Así, se realizaron diversas reformas y se impulsaron nuevas leyes para construir el marco institucional de la política de no discriminación. El primer acercamiento, hasta cierto punto informal, fue la Mesa de Trabajo de la Diversidad Sexual (2008), como un espacio abierto de participación ciudadana entre sociedad civil, organismos de la administración pública nacional y de la Intendencia de Montevideo, de la cual emanaron diversas acciones y modificaciones a leyes.<sup>26</sup> Esto se hace posible tras la creación de la Dirección de Políticas Transversales (DPT)<sup>27</sup> del Mides con la misión de introyectar la perspectiva de derechos humanos, género y no discriminación en las políticas públicas, construyendo la nueva institucionalidad que dirigiría la actual política de no discriminación por orientación sexual e identidad de género en la ROU.

Con los grandes cambios anteriormente mencionados, en 2013 se concreta el Consejo Consultivo de la Diversidad Sexual (CCDS) como el primer espacio institucional coordinado por el Mides con participación de las OSC sobre diversidad sexual y de género, para la elaboración y propuesta de políticas públicas para la erradicación de la discriminación por orientación sexual e identidad de género (Mides, 2017a). Esta primera aproximación vincula a la sociedad civil organizada con el go-

<sup>26</sup> Adopción en el Código de la Niñez y la Adolescencia (2009), cambios en la perspectiva de diversidad en la enseñanza (2010), Ley de Cambio de Nombre y Sexo en documentos oficiales (2009), registro de la identidad de género en la base de datos del Mides (2012) e implementación del programa Tarjeta Uruguay Social (TUS) para personas trans (2012), la aprobación del denominado matrimonio igualitario (2013), Ley de Reproducción Asistida (2013) y la reformas a la Ley de Empleo Juvenil (2013).

<sup>27</sup> El primer paso de la estrategia desarrollada por la DPT para avanzar en todas las líneas de acción priorizadas fue establecer espacios de consulta con la sociedad civil, los cuales tuvieron su punto fuerte en 2011 y 2012 (Gainza, 2014: 7). “Esta definición es consecuente con la visión de la perspectiva de derechos humanos que pregona el organismo, que insta a la rendición de cuentas, la transparencia de la información y a dotar de un papel protagónico en el diseño y la gestión de las políticas sociales a la ciudadanía, y está acorde a una concepción de la población objetivo de las políticas como sujetos de derechos y no como beneficiarios pasivos de la atención estatal” (Mides, 2011, cit. en Mides, 2014: 30).

bierno, tendiendo un hilo conductor de participación en el proceso de diseño e implementación de políticas.

A partir de la creación del CCDS se desprendieron las prioridades del movimiento en materia de políticas públicas, sobre todo para acciones afirmativas como las cuotas laborales y en programas sociales para población trans, servicios públicos de salud sin discriminación y proyectos de leyes. Al retomar a las poblaciones mencionadas en un contexto en que nunca habían sido incluidas, se evidenció la necesidad de producción de información, como una suerte de diagnóstico, para impulsar las políticas que se habrían de diseñar e implementar, así se logró un convenio entre el Mides y el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (UdelaR) para la realización de investigaciones al respecto, así como para la sensibilización del funcionariado público.

Hasta este momento, es evidente que las discusiones en torno a las políticas de diversidad sexual y de género en Uruguay tienen como punto elemental la intersectorialidad (Cunill-Grau, 2014), pues ésta engloba en procesos participativos a diversos sectores gubernamentales y no gubernamentales desde el diseño de las políticas e incluso en su implementación.

Retomar el concepto de intersectorialidad supone comenzar por lo que se entiende por sector. Para efectos de la presente investigación se retoman las dos visiones enunciadas por Cunill-Grau (2014): la especialidad de conocimiento expresada en el aparato gubernamental a través de la organización funcional en áreas (salud, educación, trabajo, etcétera) y, por otro lado, la participación en el proceso de actores que no se ciñen únicamente al aparato gubernamental, como sociedad civil y organizaciones privadas.

Así, la intersectorialidad pretende la vinculación entre los actores que hacen parte de la política pública desde su sector, impulsando un diálogo de mutua influencia. Esto refiere al conjunto de esfuerzos que desarrolla el funcionariado para orientar y conducir a todas las personas involucradas en el cumplimiento del mandato.

Desde esta perspectiva, la noción de la intersectorialidad remite a la integración de diversos sectores, principalmente –aunque no sólo– gubernamentales, con vistas a la solución de problemas sociales complejos cuya característica fundamental es su multicausalidad. Implica, además, relaciones de colaboración, claramente no jerárquicas e incluso no contractuales (Cunill-Grau, 2014: 8).

Para tales efectos, surge la necesidad de llegar a acuerdos de participación y colaboración de las partes implicadas, esto es, la coordinación en las políticas, que puede ser vertical (intergubernamental) u horizontal (intersectorial, interinstitucional o interagencial) (Licha y Molina, 2006). Esta última será retomada como nodo central del caso uruguayo.

La intersectorialidad es planteada como un modelo de gestión para solucionar problemas públicos multicausales y estructurales, como la discriminación, mejorando probablemente su abordaje integral. Estos *wicked problems*<sup>28</sup> incentivan, de hecho, la necesidad de gestionarlos a través de la intersectorialidad, dadas las complicaciones que suponen, ya que no puedan ser solucionados a través de una política sectorial, sino, con la influencia de diversos sectores en todo el ciclo de la política.

Es preciso indicar que la intersectorialidad es un modelo de gestión que surge de las consideraciones latinoamericanas respecto al abordaje de la política social. Nuria Cunill-Grau (2014: 16) señala que este modelo “crea mejores soluciones (en comparación con la sectorialidad) porque permite compartir los recursos (saberes, experiencias, medios de influencia, recursos económicos, etcétera) que son propios de cada sector” (Cunill-Grau, 2014: 16), trabajando juntos para resolver un problema que definen y asumen como común.

En Uruguay, la participación de la sociedad civil en el ciclo de las políticas ha sido una de las bondades de la incorporación de la diversidad sexual y de género en las políticas sociales, así como en términos de las medidas de acción afirmativa creadas específicamente para la citada población.

En lo concerniente a la institucionalización, en 2015 desapareció el CCDS y se creó el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Diversidad Sexual (CNDS) por decreto presidencial (321/015) como un órgano dependiente del Mides en la División de Derechos Humanos, siendo el primer espacio interinstitucional de alcance nacional compuesto por el gobierno y la sociedad civil (Mides, 2017a). El CNDS es la muestra tangible de un espacio de coordinación intersectorial para la gestión de un derecho humano, en particular el referente a la no dis-

<sup>28</sup> “[...] la mayoría de los problemas que deben enfrentar los gobiernos corresponden a problemas perversos (*wicked problems*), ya que tienen muchos factores causales, objetivos de políticas en conflicto y desacuerdos acerca de las soluciones apropiadas, lo que requiere abordajes más interactivos que los tradicionales” (Cunill-Grau, 2014: 11).

criminación por orientación sexual e identidad de género, que de esta manera logra institucionalizarse.

El CNDS sigue lo estipulado en la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (2013) de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, la cual expresamente prohíbe la discriminación por motivo de orientación sexual y expresión de identidad de género.

Así, el Estado uruguayo integró el enfoque de diversidad sexual y no heterosexista para la erradicación de la desigualdad de las personas gays, lesbianas, transgénero, transexuales e intersexuales, con la participación de OSC en la lucha contra la discriminación por orientación e identidad de género a todos los niveles, así como en la propuesta e implementación de nuevas líneas de política pública.<sup>29</sup>

El Consejo será presidido por un representante de la Dirección Nacional de Promoción Sociocultural (DNPS) del Mides, e integrado por representantes de cada ministerio designado por el ministro respectivo, un ministro de la Suprema Corte de Justicia, dos integrantes del Congreso de Intendentes, seis representantes de la sociedad civil: cuatro designados por las organizaciones de la diversidad sexual, uno por el Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores y uno por las cámaras empresariales, un representante de la UdelaR, un representante del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, quienes se reunirán periódicamente (al menos una vez al mes) a convocatoria de la presidencia del Consejo.

Este contexto describe el marco de actores participantes en el diseño de las políticas, en un proceso que se encontraba en una época fértil respecto a políticas de derechos humanos, en la que se identificaron las prioridades que la política tenía que seguir.

Estos avances fueron posibles por la capacidad organizativa del Mides, los diversos organismos de la administración pública uruguaya y, sobre todo, de la sociedad civil, con un vínculo concreto dentro del proceso de implementación de políticas. “El tener a la sociedad civil

<sup>29</sup> Entre las acciones se cuenta el primer censo trans de Uruguay (2016), y en materia de políticas diseñadas al respecto pueden señalarse la TUS para personas trans y el acceso al trabajo para la misma población, a través de cuotas en programas de reinserción laboral del Inju, el propio Mides, así como el 2% en el Programa Uruguay Trabaja.

adentro’, como plantea Gainza (2014: 18), permite mayor precisión en la formulación de las medidas y facilita su acercamiento a la población objetivo” (Mides, 2014: 32).

Así, se puntualizaron las vías de inclusión de la labor del Consejo en la administración pública uruguaya nacional, principalmente en lo referente a los cambios legislativos en materia de la Ley Integral para Personas Trans que actualmente se debate en Uruguay, así como los esfuerzos rumbo al Primer Plan Nacional de Diversidad Sexual que se encuentra en construcción y que pretende ser el punto de convergencia para futuras políticas de diversidad sexual y de género.

Los principales objetivos del CNDS se vinculan al asesoramiento al Poder Ejecutivo en materia de su competencia, la promoción de la transversalización del enfoque de diversidad sexual en las políticas públicas y otras en función de su marco organizativo. Cabe mencionar que ya existían diversas acciones en materia de políticas públicas para la diversidad sexual en algunos ministerios, sin embargo, se necesitaba un marco institucional formal para su desarrollo. En palabras de Federico Graña (comunicación personal, 2016), director general de la DNPS y presidente del CNDS, éste

pretende ser el marco institucional para empezar a tener un espacio de discusión en donde abordar las cosas que se venían haciendo por pedacitos, y empezar a pensarlas en un marco mucho más global, todos juntas y juntos. Ese es el objetivo, coordinar el Estado, que nadie tenga la forma de escaparse de estos temas.

Lo anterior vinculado a la coordinación y responsabilidad de acción por parte de los diversos ministerios en materia de inclusión para personas de la diversidad sexual y de género, lo cual pudo ser corroborado en entrevistas a representantes de los ministerios de Salud (Florencia Forrisi) y del Interior (Noelia Pérez), desde las áreas de Salud Sexual y Reproductiva, y Género y Diversidad, respectivamente.

Así, en el caso uruguayo, en el recientemente creado CNDS convergen los diversos sectores involucrados en las políticas de no discriminación por orientación sexual e identidad de género, al menos desde la fase de diseño, constituyendo un espacio de coordinación en el que se exponen y concretan las acciones que se desarrollarán.

Resulta de suma relevancia mencionar el impulso que el compromiso y *expertise* sobre temas de diversidad sexual y de género puede

aportar a la política pública de no discriminación. Ha sido más eficaz incorporar tales casos en los ministerios donde se cuenta con un área especializada en temas de género y diversidad sexual (como el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud Pública),<sup>30</sup> donde se ubican personas comprometidas con la causa y que a la par se encuentran en un marco institucional y político que les dota de facultades para diseñar e implementar acciones. La mayoría de estas personas han emanado del movimiento social y se encuentran inmersas ahora en el aparato gubernamental que ha sentado las bases institucionales para el diseño e implementación de políticas para la diversidad sexual y de género.

Si bien el CNDS logra conjuntar los esfuerzos de todos los ministerios respecto a la disidencia sexual y de género, lo cierto es que cada sector decide las acciones concretas que desarrollarán. Así, se encuentran avances plausibles, como en el Ministerio del Interior,<sup>31</sup> pero también se ubican dificultades en otros ministerios, donde los actores encuentran mayores barreras (Educación y Cultura<sup>32</sup> y Vivienda,<sup>33</sup> por ejemplo), en estos casos, los participantes de dichos ministerios encuentran dificultades al llevar los acuerdos del Consejo a sus respectivos ministerios.

Otro aspecto coyuntural del caso uruguayo es que la intersectorialidad se ha llevado a cabo pese a que el citado Consejo no cuenta con un presupuesto propio, sin embargo, cada ministerio cuenta con una partida presupuestaria destinada a las áreas de género y diversidad sexual, lo cual, aunado al impulso y voluntad política, permite que se ejecuten las acciones necesarias en materia de inclusión. Cunill-Grau (2014) menciona la importancia de la mancomunidad para lograr la intersectorialidad, sin embargo, como pudo ser corroborado, la ausen-

<sup>30</sup> Se hizo necesaria la ubicación de personas especializadas o referentes consolidados en el tema que ya trabajaran en las áreas de género y diversidad de algunos ministerios. Se evitó aumentar la burocracia y se garantizó el compromiso y *expertise* de quienes impulsarían el diseño e implementación de las acciones de inclusión, pues la mayoría ha emanado del movimiento social y continúan reivindicando su lucha al interior del gobierno.

<sup>31</sup> Por ejemplo, en la educación policial se cuenta con un incentivo respecto a la capacitación: es necesario cursar los temas de diversidad sexual y género para aumentar de rango en la estructura policial del país (en lo referente a los requisitos de formación).

<sup>32</sup> Se han ubicado problemas sobre los contenidos de sexualidad y género en los currículos escolares.

<sup>33</sup> Se mencionó en entrevistas que este ministerio no ha acudido al CNDS debido a que no consideraron plausible retomar tales políticas en sus funciones sectoriales.

cia de un presupuesto en común no ha sido un elemento limitativo en el caso uruguayo, en palabras de las personas entrevistadas, Gonzalo Gutiérrez (Mides), Florencia Forrissi (Ministerio de Salud), Noelia Pérez (Ministerio del Interior), Karina Pankievich (Atru) y Nicolás Mauri (Ovejas Negras), la asignación presupuestal etiquetada para el CNDS podría facilitar las acciones propias de esta instancia, pero no ha sido una barrera para la intersectorialidad.

Estos aspectos analíticos dan muestra de las características de la intersectorialidad implementada en Uruguay en lo que respecta a las políticas públicas para la diversidad sexual y de género.

### *A modo de conclusión: los derroteros del caso uruguayo*

Retomar la diversidad sexual y de género en las políticas públicas es, sin duda, un reto aún para las diversas instituciones en las que se desarrolla la vida sociopolítica. Las consideraciones respecto a la dicotomía sexo-género quedan cortas ante la presencia de la realidad misma.

Esta mirada parte de una comprensión del “sexo” como un efecto de las normas de género (en la jerga de la última) o bien como efecto de la sexualidad en tanto que dispositivo de poder (en términos foucaultianos). De este modo, el género no puede ser comprendido como una construcción cultural que se “erige” sobre una base biológica fundante, universal e inapelable, sino que el proceso es inverso: son las normas de género las que construyen a los cuerpos sexuados, convirtiendo a los organismos biológicos y fisiológicos que somos las personas en “cuerpos” dicotómicamente sexuados, machos y hembras de la especie (Mides, 2014: 10).

Así, los cuerpos, las identidades y las formas de relacionarse representan una oportunidad para el ejercicio de las libertades y el cumplimiento de los derechos humanos, pues en la autodeterminación se encuentra uno de sus principios fundantes.

Bajo estas condiciones, el caso uruguayo ha logrado llevar la demanda social a los terrenos de la política pública, seguramente no siempre de forma exitosa pero sí en un marco institucional que la toma en cuenta. Se ha logrado un salto del movimiento social de la calle a una auténtica política de inclusión de la diversidad sexual y de género que, aunque se encuentra en construcción, contiene los cimientos que ubican

a la República Oriental del Uruguay como un país que ha introducido en su agenda gubernamental un debate más allá de las consideraciones tradicionales en las políticas sociales.

La principal bondad que ha permitido tal suceso es precisamente el movimiento social, las OSC que han fraguado una lucha intensa desde los momentos álgidos de las dictaduras en Uruguay. Aunado a ello, sin la laicidad que impera en la ROU y el ascenso del FA al gobierno central, esta ventana de oportunidad seguramente habría tardado más en abrirse.

Vivir gobiernos tradicionales, dirigidos por partidos de derecha que han existido desde el siglo XIX (Partido Colorado y Partido Nacional), así como las dictaduras que sufrió el país sudamericano, sin duda sembró un sentimiento contrario a ellos, y desde la militancia, una vez siendo oposición, el FA logra (no sin problemas) adentrar las problemáticas de quienes se identifican como disidentes sexuales y de género. Logro que no sería posible sin la aguerrida lucha del movimiento social que actualmente ha colocado representantes clave en diversos órganos de gobierno, desde los cuales se han desplegado las principales políticas con enfoque de diversidad sexual, acentuando la presencia de esta perspectiva en la agenda gubernamental, como sucede en el CNDS, que se encuentra planeando el Primer Plan Nacional de Diversidad Sexual, que incluirá acciones de política pública como directrices a seguir por los ministerios.

La referencia uruguaya respecto a la intersectorialidad de las políticas sociales y sobre derechos humanos tiene lógica en las consideraciones sobre la democracia. Para Chasqueti y Buquet (2004: 227), “La democracia uruguaya es la más antigua y estable de América Latina y, tras el interregno militar (1973-1984), se encuentra plenamente consolidada”, sustentada en los partidos políticos de manera central, una partidocracia de consenso (Chasqueti y Buquet, 2004) que había estado presente en los partidos tradicionales, pero que con la llegada del Frente Amplio, primero al gobierno de la Intendencia de Montevideo y después al gobierno central, permitió un reajuste en el sistema de partidos del país y el ascenso de la nueva agenda de derechos en la ROU.

Uruguay es un país unitario. Esta acotación cobra relevancia en este caso, pues permitió los avances legislativos y de políticas públicas, que se han desarrollado gracias a la centralización que este sistema supone.

Inicialmente, la centralización impulsó la agenda promovida por el movimiento social: desde 1990 el FA gobierna la Intendencia de Monte-

video, la ciudad capital y principal núcleo poblacional del país, con casi el 40% del total de la población (1 278 268 personas, según el último censo). En este sentido, los avances que se tuvieron en materia de matrimonio entre personas del mismo sexo y otras reformas legales fueron de observancia general, lo que significa que al ser un gobierno centralista tienen vigencia en todo el territorio nacional. Así, desde los noventa se tiene un gobierno de izquierda en Montevideo, de donde ha emanado mayormente el impulso para las políticas de no discriminación, tanto a nivel local como nacional.

Este evento representó otro aspecto elemental para la ventana de oportunidad abierta, sin embargo, la centralización ha sido un problema para efectos de obtención de resultados e impactos, pues, al acentuar las políticas en la capital, el interior del país encuentra dificultades para ser incluido. Se corroboró que se hacen esfuerzos para solventar esa problemática, al incluir a representantes de la sociedad civil de otros departamentos en el CNDS o con la creación de la Federación Uruguaya de la Diversidad Sexual en 2007, que busca conjuntar a las organizaciones de todo el país. Por otro lado, se está buscando descentralizar las funciones del Mides a este respecto.<sup>34</sup>

Existe sin duda mucho camino por recorrer, empero, la ubicación de la temática en la agenda gubernamental da la posibilidad de que, con el aumento de la visibilidad y la representación en la vida política y gubernamental del país, haya mayores probabilidades de seguir avanzando. Las políticas y los derechos no son cosas dadas, se ha tenido que luchar a lo largo de la historia para mantener los arreglos institucionales que den cabida a su presencia. En la República Oriental del Uruguay se vislumbra la construcción de este entramado institucional que ha permitido los avances aquí citados y que, a partir del enfoque interseccional e intersectorial que se ha dado desde el movimiento social al problema de la desigualdad y la discriminación, da cuenta de los pasos hacia la institucionalización de la intersectorialidad para el derecho a la no discriminación por orientación sexual e identidad de género.

Finalmente, si bien el proceso participativo en la fase de diseño de las políticas podría considerarse exitoso desde el punto de vista intersectorial, lo cierto es que se identifica a la implementación como un

<sup>34</sup> Se crearán oficinas del Mides en los diferentes departamentos (Gonzalo Gutiérrez, comunicación personal).

momento lleno de incertidumbre respecto a las situaciones a las que se puede enfrentar la política (Hill y Hupe, 2002), donde existen diversos entramados que bloquean o posibilitan la política. Bardach los denomina “juegos de implementación” (1977) y son aquellos en que los diversos actores involucrados intervienen según sus intereses y contexto, asumiendo o no lo dictado en el diseño de la política a través de dinámicas que el autor identifica como juegos. Pese a que no es tema del presente artículo se hace extensiva la necesidad de ahondar en ello en futuras intervenciones.

### Referencias

- Aguilar, Luis (2014), “Estudio introductorio”, en Luis Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Banco Mundial (2016), “Uruguay: un líder global de los derechos LGT-BI”, en *Noticias*, 21 de julio, recuperado el 3 de septiembre de 2019, de <<https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2016/07/21/uruguay-global-leader-lgbti-rights>>.
- Bardach, Eugene (1977), *The Implementation Game. What Happens After a Bill Becomes a Law*, Instituto de Tecnología de Massachusetts, Cambridge.
- Caetano, Gerardo (2015), “La vida política”, en Aldo Marchesi, Vania Markarian y Jaime Yaffé (coords.), *Uruguay. Tomo III. 1930-2010. El “país modelo” y sus crisis. En busca del desarrollo entre el autoritarismo y la democracia*, Planeta, Montevideo.
- Caetano, Gerardo, José Rilla, y Romeo Pérez (1987), “La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos”, en *Cuadernos del CLAEH*, vol. 44, núm. 4, Centro Latinoamericano de Economía Humana, pp. 37-62.
- Chasqueti, Daniel, y Daniel Buquet (2004), “La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso”, en *Política*, núm. 42, otoño, Universidad de Chile, pp. 221-247, recuperado de <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi6wIjF0\\_DpAhUKi6wKHWL-tAr4QFjAAegQIAxAB&url=https%3A%2F%2Fwww.redalyc.org%2Fpdf%2F645%2F64504211.pdf&usg=AOvVaw25FVNEZ7jQ92h5G18QPKn](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi6wIjF0_DpAhUKi6wKHWL-tAr4QFjAAegQIAxAB&url=https%3A%2F%2Fwww.redalyc.org%2Fpdf%2F645%2F64504211.pdf&usg=AOvVaw25FVNEZ7jQ92h5G18QPKn)>.

- Ciento ochenta* (2011), “Hacer pública la homosexualidad, un acto político”, en *Ciento Ochenta*, 15 de noviembre, recuperado el 3 de septiembre de 2019, de <[http://www.180.com.uy/articulo/22682\\_Hacer-publica-la-homosexualidad-un-acto-politico](http://www.180.com.uy/articulo/22682_Hacer-publica-la-homosexualidad-un-acto-politico)> último acceso 20/03/2018>.
- Cunill-Grau, Nuria (2014), “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual”, en *Gestión y Política Pública*, vol. 23, núm. 1, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 5-46, recuperado de <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiF4MPSqfDpAhUVOs0KHRYqAK0QFjAAegQIARAB&url=http%3A%2F%2Fwww.scielo.org.mx%2Fpdf%2Fgpp%2Fv23n1%2Fv23n1a1.pdf&usg=AOvVaw0-nfZD7MpNqp9lioggx\\_q->](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiF4MPSqfDpAhUVOs0KHRYqAK0QFjAAegQIARAB&url=http%3A%2F%2Fwww.scielo.org.mx%2Fpdf%2Fgpp%2Fv23n1%2Fv23n1a1.pdf&usg=AOvVaw0-nfZD7MpNqp9lioggx_q->)>.
- Da Costa, Néstor (2009), “La laicidad uruguaya”, en *Archives de Sciences Sociales des Religions*, abril-junio, Éditions de l’EHESS, pp. 137-155, recuperado el 19 de marzo de 2018, de <<http://journals.openedition.org/assr/21270?lang=es#text>>.
- Diani, Mario (2015), “Revisando el concepto de movimiento social”, en *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, núm. 9, pp. 1-16, recuperado de <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjz9ovGgO7pAhVCWK0KHXPdQUQFjABegQIAhAB&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F5171769.pdf&usg=AOvVaw36Jo5AeSdE\\_GZJQTD1xukS->](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjz9ovGgO7pAhVCWK0KHXPdQUQFjABegQIAhAB&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F5171769.pdf&usg=AOvVaw36Jo5AeSdE_GZJQTD1xukS->)>.
- Escobar, Jaime (2007), “Diversidad sexual y exclusión”, en *Revista Colombiana de Bioética*, vol. 2, núm. 2, julio-diciembre, pp. 77-94, recuperado de <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi3gIL-9e3pAhVERK0KHf2fC\\_YQFjAAegQIAhAB&url=https%3A%2F%2Fwww.redalyc.org%2Fpdf%2F1892%2F189217250004.pdf&usg=AOvVaw2G1q-7BruMxV-fvh9B1kN->](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi3gIL-9e3pAhVERK0KHf2fC_YQFjAAegQIAhAB&url=https%3A%2F%2Fwww.redalyc.org%2Fpdf%2F1892%2F189217250004.pdf&usg=AOvVaw2G1q-7BruMxV-fvh9B1kN->)>.
- Franco, Julio (2012), *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, IEXE, México.
- Gainza, Patricia (2014), “Acciones afirmativas. El caso de la Tarjeta Uruguay Social para población trans”, ponencia presentada en la Universidad de La Habana, 5-12 de mayo, La Habana.
- Hill, Michael, y Peter Hupe (2002), *Implementing Public Policy. Governance in Theory and in Practice*, Sage, Londres.
- Kingdon, John (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Longman, Nueva York.

- Licha, Isabel, y Carlos Molina (2006), *Coordinación de la política social: criterios para avanzar*. Documentos de trabajo del Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social, Washington D.C.
- Ministerio de Desarrollo Social (Mides) (2014), *Diversidad sexual en Uruguay. Las políticas de inclusión social para personas LGBT del Ministerio de Desarrollo Social (2010-2014). Informe final*, Mides, Montevideo, recuperado de <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjXstPptPDpAhVM-Q80KHZ1SBr4QFjAAegQIBBAB&url=https%3A%2F%2Furuguay.unfpa.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fpub-pdf%2F112\\_file1.pdf&usg=AOvVaw2Gc1dIafVRfTqv2tCG3KKK](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjXstPptPDpAhVM-Q80KHZ1SBr4QFjAAegQIBBAB&url=https%3A%2F%2Furuguay.unfpa.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fpub-pdf%2F112_file1.pdf&usg=AOvVaw2Gc1dIafVRfTqv2tCG3KKK)>.
- \_\_\_\_\_ (2017a), “La construcción de la agenda y políticas de diversidad sexual. 1984-2017”, Mides, Montevideo, recuperado de <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi4ufSfxPLpAhUC-na0KHZf4B-8QFjAAegQIARAB&url=http%3A%2F%2Fwww.opp.gub.uy%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fcpd%2FLa\\_construccion\\_de\\_agenda\\_y\\_politicas\\_publicas\\_de\\_diversidad\\_sexual\\_1984-2017.pdf&usg=AOvVaw37IGDr3\\_Q2fe10mM4xiPoE](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi4ufSfxPLpAhUC-na0KHZf4B-8QFjAAegQIARAB&url=http%3A%2F%2Fwww.opp.gub.uy%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fcpd%2FLa_construccion_de_agenda_y_politicas_publicas_de_diversidad_sexual_1984-2017.pdf&usg=AOvVaw37IGDr3_Q2fe10mM4xiPoE)>.
- \_\_\_\_\_ (2017b), “Personas trans e inclusión laboral en Uruguay. Un análisis de la aplicación de cuotas en programas públicos de inserción laboral. Informe final”, Mides, Montevideo, recuperado de <[https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/personas\\_trans\\_inclusion\\_laboral\\_uruguay.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/personas_trans_inclusion_laboral_uruguay.pdf)>.
- Olavarría, Mauricio (2007), “Conceptos básicos en el análisis de las políticas públicas”, Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile (Documentos de Trabajo, 11), Santiago de Chile, recuperado de <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwju-4m5lfDpAhUKQ60KHT3P-CPcQFjABegQIARAB&url=http%3A%2F%2Frepositorio.uchile.cl%2Fbitstream%2Fhandle%2F2250%2F123548%2FConceptos\\_%2520Basicos\\_Politicas\\_Publicas.pdf%3Fsequence%3D1&usg=AOvVaw2YjtR9crVNFvYIVq4adsdy](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwju-4m5lfDpAhUKQ60KHT3P-CPcQFjABegQIARAB&url=http%3A%2F%2Frepositorio.uchile.cl%2Fbitstream%2Fhandle%2F2250%2F123548%2FConceptos_%2520Basicos_Politicas_Publicas.pdf%3Fsequence%3D1&usg=AOvVaw2YjtR9crVNFvYIVq4adsdy)>.
- Parlamento del Uruguay (2015), *Constitución de la República*, Montevideo.
- Poder Ejecutivo de la República Oriental de Uruguay (2002), Ley núm. 17.515. Ley sobre el Trabajo Sexual, *Normas y Avisos Lega-*

- les de Uruguay*, recuperado de <<http://www.impo.com.uy/bases/leyes/17515-2002>>.
- Sabatier, Paul (2010), “Se necesitan mejores teorías”, en Paul Sabatier (ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación de la República Argentina, Buenos Aires, pp. 5-19, recuperado de <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwivvcvCkfDpAhUCRK0KHcPYChYQFjADegQIBxA-B&url=http%3A%2F%2Fpdfhumanidades.com%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fapuntes%2F66%2520-%2520ZAHARIADIS%2520en%2520SABATIER%2520Teo%2520del%2520Proc%2520de%2520las%2520Pol.pdf&usg=AOvVaw0jTJoF6lfCKVOXaK7O\\_RFE](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwivvcvCkfDpAhUCRK0KHcPYChYQFjADegQIBxA-B&url=http%3A%2F%2Fpdfhumanidades.com%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fapuntes%2F66%2520-%2520ZAHARIADIS%2520en%2520SABATIER%2520Teo%2520del%2520Proc%2520de%2520las%2520Pol.pdf&usg=AOvVaw0jTJoF6lfCKVOXaK7O_RFE)>.
- Sabatier, Paul, y Christopher Weible (2007), “The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications”, en Paul Sabatier y Christopher Weible (eds.), *Theories of the Policy Process*, Westview, Boulder, pp. 189-220.
- Sempol, Diego (2013), *De los baños a la calle. Historia del movimiento lésbico, gay, trans uruguayo (1984-2013)*, Random House Mondadori, Montevideo.
- Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay (2005), Ley núm. 17.866, Creación del Ministerio de Desarrollo Social, recuperado de <<http://guiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/file/61/1/ley-mides.pdf>>.
- Subirats, Joan (1994), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- Touraine, Alain (1981), *The Voice and the Eye. An Analysis of Social Movements*, Universidad de Cambridge, Cambridge.
- Uruguay Natural* (2014), “ONU: Uruguay es la nación que más avanzó en derechos de LGBT”, 25 de junio, recuperado el 3 de septiembre de 2019, de <<http://marcapaisuruguay.gub.uy/onu-uruguay-es-la-nacion-que-mas-avanzo-en-derechos-de-lgbt/>>.
- Uruguay Presidencia* (2014), “Uruguay es considerado el país más ‘amigable’ de América Latina”, 19 de septiembre, recuperado el 3 de septiembre de 2019, de <<https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/conferencia-internacional-gayfriendly>>.
- Viveros, Mara (2016), “La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación”, en *Debate Feminista*, núm. 52, Centro de Investigaciones y Estudios de Género-Universidad Nacio-

nal Autónoma de México, pp. 1-17, recuperado de <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi2h97mqu7pAhVLMqwKHQ9LBUoQFjABegQIBhA-B&url=http%3A%2F%2Fwww.debatefeminista.pueg.unam.mx%2Fwp-content%2Fuploads%2F2016%2F12%2Farticulos%2F052\\_01.pdf&usg=AOvVaw03cSZ5zrKeI\\_Hr47RrhXeX](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi2h97mqu7pAhVLMqwKHQ9LBUoQFjABegQIBhA-B&url=http%3A%2F%2Fwww.debatefeminista.pueg.unam.mx%2Fwp-content%2Fuploads%2F2016%2F12%2Farticulos%2F052_01.pdf&usg=AOvVaw03cSZ5zrKeI_Hr47RrhXeX)>.

Warner, Michael (1993), *Fear of a Queer Planet. Queer Politics and Social Theory*, Universidad de Minnesota, Minneapolis.

Zahariadis, Nikolaos (2007), "The Multiple Streams Framework: Structures, Limitations, Prospects", en Paul Sabatier y Christopher Weible (eds.), *Theories of the Policy Process*, Westview, Boulder, pp. 65-92.





*Políticas públicas de género y diversidad. Nuevos y viejos desafíos para su incorporación en la agenda pública*, de Pilar Berrios Navarro y Alberto Guerrero Torrentera (coordinadores), se terminó de imprimir en noviembre de 2021. Se tiraron 1000 ejemplares. El cuidado de la edición estuvo a cargo de David Moreno Soto. Formación de originales: Nancy Blancas Balderrama.











Los artículos que componen la obra *Políticas públicas de género y diversidad. Nuevos y viejos desafíos para su incorporación en la agenda pública*, buscan reflexionar sobre la necesaria y la obligada ejecución de acciones para garantizar la igualdad, la equidad y la representatividad de las mujeres y la comunidad de la diversidad sexual en la diferentes arenas del quehacer público; aspectos sustantivos que forman parte de los compromisos internacionales desde 1995 en Beijing, y ahora en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El libro ofrece una vista panorámica de los diferentes cursos de acción de los actores gubernamentales en la elaboración de políticas públicas. Este texto pretende contribuir a la realización de un balance de lo que aún se debe abonar en este rubro a partir del análisis de casos en los ámbitos federales, locales e internacionales.

El eje que articula este libro es analizar las estrategias y los instrumentos para la incorporación de la perspectiva de género y la diversidad sexual en el desafío de enfrentar múltiples desigualdades en México en materia de salud, trabajo e inequidad.