

# **Fortalecimiento y consolidación de la perspectiva de género en la Administración Pública Estatal y Municipal**

## **Memorias Tomo II**

### **Modelos de transversalización**



---

# Capítulo 1

**La transversalidad de género  
Antecedentes y experiencias**

## **Memoria**

Dra. Adriana Ortiz-Ortega  
Lic. Laura Olivia Martínez Montes

---



## Contenido

Antecedentes del concepto de transversalidad

1. La transversalidad: concepto aproximación teórica y estrategia de aplicación  
Conclusiones

2. Experiencias sobre transversalidad a nivel mundial  
Conclusiones

3. La transversalidad de género en México: avances y retrocesos  
Retos y desafíos de la implementación de la transversalidad en México  
Conclusiones

4. La transversalización de género en Nuevo León

Bibliografía

Semblanzas



## La transversalidad de género

### Antecedentes del concepto de transversalidad

Bien podría decirse que en el mundo, hasta principios de la década de los setenta, las políticas públicas fueron “ciegas al género” o “neutrales al género” en casi todas las áreas del quehacer público. Es decir, si bien el tema de la igualdad entre hombres y mujeres ya había sido planteado como una cuestión legal y asumido con mayor o menor énfasis por los distintos gobiernos del mundo, pocas eran las acciones a nivel de política pública emprendidas por los mismos para instrumentar acciones encaminadas a corregir las diferencias entre hombres y mujeres que actuaban como obstáculos para la igualdad o el reconocimiento explícito de estas diferencias a beneficio de las mujeres. Sin embargo, para mediados de la década de los ochenta y, gracias a los esfuerzos de los movimientos de mujeres y de las académicas comprometidas con el desarrollo de nuevos marcos conceptuales, la igualdad comenzó a ser redefinida.

A lo largo de la década de los noventa, bajo la cobertura de los organismos internacionales, se conformaron grupos de expertas/os que fueron parte clave del esfuerzo por movilizar un cambio sustantivo que permitiera la conformación y definición de las desigualdades de género como parte de la agenda pública y su sanción como políticas gubernamentales propiamente dichas.

Finalmente, a nivel local y en distintos contextos el compromiso de los Estados por institucionalizar la perspectiva de género permitió ampliar el espectro de espacios en los cuales podían y debían ejecutarse políticas de igualdad.

Como parte de este proceso vale la pena resaltar que la igualdad entre hombres y mujeres es un concepto en evolución que partió, en el ámbito de la política formal, de la asignación de recursos para la realización de diagnósticos encaminados a identificar las desigualdades entre hombres y mujeres. En otras palabras, el diseño de la igualdad ha requerido que los gobiernos reconozcan y generen instituciones *ad hoc*, como los institutos de las mujeres, para trabajar en remediar las desigualdades existentes.

Nos encontramos aún en los albores de la construcción de la igualdad si consideramos, por ejemplo, que sólo hace una década los derechos de las mujeres son reconocidos como derechos humanos, dando lugar al surgimiento de políticas para atender la violencia sistemática que experimentan las mujeres en el ámbito público y privado. Por estas razones, a nivel de diseño de política pública puede destacarse que la evolución de las políticas de igualdad ha coincidido con el desarrollo mismo del principio de igualdad y que, como parte de este proceso, surge el enfoque de transversalidad.

Resumiendo: En las siguientes páginas analizaremos la transversalidad, que es un escalón importante para buscar la igualdad.

El presente texto se divide en cuatro secciones: la primera hace una presentación somera del concepto así como una ubicación teórica del mismo. La segunda ofrece una ubicación histórica del concepto, seguida de la presentación de discusiones aplicadas del mismo a distintos contextos históricos. La tercera sección consiste de una reflexión del caso mexicano en materia de transversalidad, incluyendo algunos ejemplos de aplicación de esta noción en el campo de la violencia de género y termina ofreciendo conclusiones y prospectivas.

### **1. La transversalidad: concepto, aproximación teórica y estrategia de aplicación**

La transversalidad (definida en inglés como *gender mainstreaming*, o GM por sus siglas) es ante todo una estrategia múltiple que abarca todos los niveles de una organización, pero cuya efectividad depende del compromiso *vertical* y horizontal de utilidad en el diseño de políticas públicas. La aplicación de este concepto en el área de género ha llevado a que se trabaje directamente con el reconocimiento de las *mujeres como integrantes de un “grupo minoritario”*, más que considerando al género como una variable de interpretación de la realidad. Esto pone de manifiesto la transversalidad como instrumento de la política pública que atiende, en primera instancia, las desigualdades y desventajas que las mujeres han experimentado con respecto a los hombres en términos de acceso a oportunidades y, más recientemente, las desigualdades que los hombres pueden experimentar como resultado del cambio en los arreglos sociales.

Actualmente se discuten y debaten al menos tres enfoques sobre transversalidad de género. El primero es el de Rounaq Jahan<sup>1</sup>, que distingue entre un enfoque integracionista y la transversalidad de género; éste pretende incorporar una perspectiva de género sin cambiar el sistema político, por lo tanto, realmente carece de una estrategia y no ofrece un enfoque transformador. Jahan denomina este enfoque como integrista porque no intenta propiciar un cambio de agenda en el que realmente se intente introducir la perspectiva del GM, redirigiendo la agenda política principal, cambiando todas las prioridades de la agenda política y, por ende, modificando gradualmente al sistema político a través, incluso, de propiciar la participación de una constelación de actores y actoras favorables a la perspectiva de género.

El segundo enfoque es el de Judith Squires<sup>2</sup>, cuya discusión propone reflexionar en la distinción posible entre uno de inclusión, que es más parecido al enfoque integracionista, (es decir, se pretende incluir a las mujeres en el mundo dejando las cosas así como están), y un enfoque de igualdad de oportunidades, que permite reconocer las diferencias entre hombres y mujeres para abrir un mayor espacio a la existencia de diferentes identidades de género.

El tercer enfoque consiste en la mirada del desplazamiento, a través de implementar acciones y políticas para desplazar todas aquellas jerarquías de género y, con ello buscar establecer una política de la diversidad.

1 Rounaq Jahan, 1995, *The elusive agenda: Mainstreaming Women in Development*, Dhaka, Bangladesh: University Press; London; Atlantic Highlands, N.J.: Zed Books.

2 Squires, Judith, 2005, “Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation”, en *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, Vol. 12, No. 3, pp. 366-388.

Mieke Verloo<sup>3</sup>, otra experta en transversalidad, aporta a la discusión resaltando que si bien el enfoque de desplazamiento sí es transformativo, es difícil llevarlo a la práctica. Por lo tanto, esta autora centra su esfuerzo en complementar la transversalidad a través de organizar espacios para el empoderamiento de las mujeres. La transversalidad incluiría, de acuerdo con este enfoque, llevar a cabo foros para que las diferentes luchas de las mujeres sobre la igualdad puedan efectivamente tener un lugar donde expresarse, al mismo tiempo garantizar que las visiones de las mujeres sean recogidas en la agenda política.

Resumiendo: Las distintas aportaciones a la transversalidad revisadas hasta ahora muestran cómo la transversalidad es un paso hacia adelante en el reconocimiento de diferencias, expresiones de diversidad y diseño de políticas públicas que implican una renovada relación entre estado y sociedad. Cabe destacar que la transversalidad o *gender mainstreaming* (GM) ganó preeminencia no sólo porque haya resultado intelectualmente atractiva o políticamente correcta, sino porque es expresión de acuerdos nacionales e internacionales. Por tanto, puede concebirse como:

- Una herramienta básica para cumplir con los objetivos políticos públicos sobre promoción de la igualdad y la efectiva distribución de los servicios públicos.
- Un instrumento que sitúa a las personas y a sus necesidades e intereses específicos en el centro del proceso político.
- Una política que conduce hacia un mejor gobierno a través de una mayor transparencia de dichos procesos.
- Una acción que utiliza plenamente los recursos humanos, implicando tanto a hombres como mujeres en la batalla por la igualdad.
- Una estrategia que ayuda a enfrentarse al déficit democrático, promoviendo una participación más amplia en el proceso político y el uso de mecanismos de consulta.
- Un concepto que hace visibles e importantes los temas de igualdad en la sociedad, con consecuencias para todos y todas.
- Una plataforma que enfrenta a las estructuras sociales que contribuyen a la discriminación o a la segregación de género.
- Una medida que ayuda a evitar la adopción de políticas y programas que sean discriminatorios o que incrementen las desigualdades existentes.

## Conclusiones

El punto nodal a resaltar sobre la transversalidad de género es que se trata de una noción expansiva que busca integrar los distintos niveles conceptuales, teóricos y estratégicos en el espacio de las políticas públicas. Por tanto, se trata de un esfuerzo por “sacar del rincón” el principio de igualdad, como principio rector de todas las políticas públicas a través de una estrategia de integración en la “corriente principal”, es decir, en las políticas generales del

<sup>3</sup> Verloo, Mieke, 2001, “Another Velvet Revolution? Gender mainstreaming and the politics of implementation”, en *IWM Working Paper No. 5/2001*. Viena: IWM.

género. Aunado a lo anterior, un elemento que distingue a la transversalidad es la valoración *ex ante* y *ex post* de los efectos positivos-negativos que puedan tener las decisiones políticas en la situación de las mujeres y de los hombres y en la consecución de la igualdad de género.

En síntesis, la transversalidad puede definirse como: “la reorganización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas a todos los niveles y en todas las etapas, por las y los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas”.<sup>4</sup>

**Como concepto** se refiere a la definición precisa, consensuada y convenida de qué es *mainstreaming* o transversalidad de género.

**Como teoría** incluye las teorías desarrolladas hasta la actualidad sobre el tema del *mainstreaming* de género para explicar los antecedentes, resultados, puntos débiles, fortalezas y propuestas que se pueden desarrollar desde este esquema, brindando elementos de análisis e interpretación. Por ejemplo, la transversalidad definida por autoras anglosajonas contempla al género como perspectiva y la igualdad como filosofía desde el mismo momento del nacimiento (diseño y planificación) de una política pública, ya sea local o nacional. Aquí vemos este aspecto fundamental del *mainstreaming*, que es la extensión de una perspectiva de género en todas las políticas, en todos los niveles, desde el nivel nacional al regional, al local y en todas las etapas del proceso político, tanto a nivel de formulación, como de implementación y de evaluación de las políticas públicas que tiene que llevarse a cabo por parte de los actores, que son el personal de la política y de la administración pública, pero no solamente se trata de un asunto de éstos, ya que un papel importante lo tienen también el movimiento feminista y la sociedad civil.

**Como estrategia** podría resaltarse que implica la puesta en marcha de acciones y el reconocimiento de la intervención de actores sociales, así como el desarrollo o implementación de herramientas. La aplicación de la transversalidad debe tener en cuenta consideraciones estratégicas y sistémicas en cuatro componentes fundamentales: *Contexto, procesos, estructuras y mecanismos*. Por tanto, la transversalidad como estrategia incluye la evaluación del impacto y resultados obtenidos.

## **2. Experiencias sobre transversalidad a nivel mundial**

Los textos aquí analizados corresponden a textos proporcionados por el Instituto Estatal de las Mujeres de Nuevo León, complementados con una búsqueda de artículos que trabajan el concepto de Transversalidad de género y que han sido publicados en los últimos cuatro años en revistas científicas. La búsqueda se realizó a través de *Scopus*, el buscador de artículos científicos más grande del mundo. Inicialmente, a través de *Scopus* identificamos 394 artículos, de los cuales se escogieron cinco. Estos reúnen las siguientes características: *a.* ofrecen una revisión del concepto de transversalidad; *b.* brindan una revisión de su aplicación en distintos contextos; *c.* dan una reflexión a futuro sobre transversalidad. Cumplir con estas

<sup>4</sup> Informe final del grupo de especialistas en transversalidad (2003), “Marco conceptual, metodología y presentación de buenas prácticas”, Instituto de la Mujer, Madrid.

condiciones nos parecía central pues, debido a la amplitud y complejidad que abarca la transversalidad de género, es indispensable referirse a casos concretos para medir los avances, así como para poder analizar los pasos seguidos. Finalmente, se buscó que los cinco artículos recuperaran la experiencia en contextos asiáticos, latinoamericanos, australianos, canadienses y europeos para ofrecer una mirada internacional a la transversalidad.

**Europa.** La transversalidad como concepto entró en el lenguaje de la Unión Europea en 1991, apareciendo como un elemento innovador en el *III Programa de Acción Comunitario para la Igualdad de Oportunidades*; posteriormente fue formalmente incorporado y redefinido en la *Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer*, celebrada en 1995 en Beijing (China). A partir de entonces se estableció como una de las estrategias prioritarias y necesarias para establecer compromisos con los estados integrantes de las Naciones Unidas con el fin de que elaboraran estrategias desde la arena del *policymaking* (quehacer político). Por tanto, la Plataforma de Beijing es referencia indispensable para la oficialización de la transversalidad y, por ejemplo, el Parlamento Europeo adoptó oficialmente el concepto de *mainstreaming* de género en 1997, en su resolución A4-0251/97. De acuerdo con la definición del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas:

*GM es el proceso que sirve para evaluar las implicaciones que tiene para hombres y mujeres cualquier acción que se planifique, incluyendo las de tipo legislativo, las políticas o programas en todas las áreas y a todos niveles. Es una estrategia para propiciar que las experiencias, necesidades o intereses de hombres y mujeres, adquieran una dimensión integral en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, sociales y económicas, a fin de que hombres y mujeres se beneficien por igual y desaparezca la desigualdad. Por tanto, su objetivo es lograr la igualdad de géneros.*

Más allá de la experiencia europea, la inclusión del llamado *gender mainstreaming*, o transversalidad de la perspectiva de género, en la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres de la Organización de Naciones Unidas (Beijing, 1995), significa que los gobiernos de las distintas regiones del mundo reconocieron la importancia de tomar en cuenta que en todos los ámbitos de la administración del Estado y en todas las acciones y niveles de gobierno era necesario medir los efectos que tienen sus políticas para las mujeres y los hombres; así como de contar con medidas y programas orientados a mejorar la situación específica de las mujeres. Por tanto, la Plataforma de Beijing recogió el compromiso de los gobiernos y otros agentes sociales en promover una política activa y visible de integración de una perspectiva de género en todas las políticas y programas con el fin de que se analicen los efectos de las decisiones y acciones de política pública en la vida de mujeres y hombres.

Resulta indispensable citar la experiencia europea retomando textos escritos desde México que revisan dicha experiencia, pues Europa - junto con Australia y Canadá - es un sitio clave desde donde se comenzó a implementar la transversalidad de género en el

diseño de políticas públicas (*gender mainstreaming in the public policymaking*). La Unión Europea se convierte, desde mediados de los noventa, en uno de los principales organismos promotores de esta estrategia, recogiendo experiencias de transversalidad que comienzan a manifestarse, por ejemplo, como política pública en campos tan diversos como los reglamentos de los fondos estructurales o las políticas relativas a la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres (*Programas de Acción Comunitarios para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres*). En Europa, la transversalidad de género adquiere el carácter de principio vinculante vía el Tratado de Amsterdam (Ley Orgánica 9/98 de 16 de diciembre, ratificada en 1999), al expresar que la Unión Europea tendrá: “como misión promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, introduciendo este principio en todas las políticas y en todos los programas” (Arts. 2 y 3).

Esta definición incorpora lo expresado por otras entidades europeas, como el Consejo de Europa, que la concibe como:

a) “La integración sistemática de las situaciones, intereses, prioridades y necesidades propias de las mujeres en todas las políticas del Estado, con miras a promover y velar por la equidad entre mujeres y hombres”.

b) “la reorganización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos de decisión, en todas las áreas políticas y de trabajo de una organización, con el objetivo de incorporar la perspectiva de las relaciones entre los sexos, en los procesos de decisión”.<sup>5</sup>

En síntesis, la importancia de otorgar a la transversalidad de género un carácter de principio vinculante radica en que la *promoción de la igualdad* como principio y como valor social no se limita ni a un simple logro de equilibrio estadístico entre los sexos, ni al logro exclusivamente de una legislación igualitaria (pues ya se reconoce que la *igualdad de jure* no lleva directamente a la *igualdad de facto*); más bien, esta propuesta consiste en diseñar una estrategia que genere “cambios duraderos en los papeles paternos, en las estructuras familiares, en las prácticas institucionales, en la organización del trabajo y del tiempo libre, en el desarrollo personal e independencia de las mujeres, pero involucrando a los hombres y a toda la sociedad para que anime e impulse este progreso y poder ser un ejemplo de democracia y de pluralismo”<sup>6</sup>.

**Contextos latinoamericanos.** El estudio de Jasmine Gideon, “Cómo integrar los intereses de género en las políticas de salud”, repasa las iniciativas actuales para transversalizar las políticas de salud de Chile<sup>7</sup>. De acuerdo con Gideon, a pesar de las limitaciones planteadas por el contexto más amplio de las reformas del sector de la salud neoliberal en este Estado, la experiencia de la iniciativa de integración del género chileno en las políticas de salud resultó ser una experiencia exitosa en este tema.

<sup>5</sup> Incháustegui Teresa y Yamileth Ugalde. 2005, *Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género*, Inmujeres DF, México.

<sup>6</sup> Comunicación de la UE: “Las mismas oportunidades-incorporar la igualdad en todas las políticas de la Comunidad y sus actividades”, Documento sólo disponible en francés y en inglés.

<sup>7</sup> Gideon, Jasmine, 2006, “Integrating Gender Interests into Health Policy”, en *Development and Change*, Vol.37, No. 2, pp. 329-352.

El punto de partida de las acciones de transversalidad fue el reconocimiento durante la década de los ochenta y noventa de que las necesidades relativas a la salud de muchos hogares chilenos de ingreso bajo no eran cubiertas con el servicio médico existente. Por ende, la transversalidad partió del reconocimiento de las aportaciones de las activistas respecto a la necesidad de que el programa de reforma del Sector Salud atendiera estas demandas, así como de una respuesta a las exigencias nacionales e internacionales. En este contexto, en Chile, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha promovido este enfoque desde finales de los años noventa, y Gideon analiza dicha experiencia a través de una metodología consistente en 18 entrevistas realizadas a hombres y mujeres entre 2001 y 2003. Las entrevistas fueron aplicadas a hombres y mujeres activistas en el tema de la salud y tomadores/as de decisión del país.

El estudio demuestra que la iniciativa de transversalizar la salud permitió incorporar otras reformas que buscan la igualdad. El proyecto fue exitoso tanto para activistas del género y de la salud como para los y las tomadoras de decisiones, pues desarrolló un sistema coherente de soluciones que atendía las visiones de diversos actores/as. Si el objetivo de la transversalidad es tener un impacto sostenible y asegurar una respuesta eficaz del gobierno, las organizaciones feministas necesitan ser tomadas en cuenta para empujar este cambio y formar alianzas estratégicas. Gideon enfatiza que el movimiento por la salud de las mujeres consolidó y amplió nuevas alianzas dentro del gobierno y con una gama más amplia de organizaciones de la sociedad civil.

La autora destaca cómo la OPS ha progresado significativamente con este tipo de implementaciones. Su estudio también ilustra que las mujeres fueron activamente invitadas a participar, logrando con ello que los programas reflejaran sus demandas en el orden público. Esta experiencia sugiere que el éxito de la incorporación de los temas de género en el orden público requiere, primero, de la acción del Estado y después, del movimiento de mujeres, (integradas a las ONG). Por tanto, un estudio sobre transversalidad o una aplicación de políticas debe mirar las nuevas experiencias, pues las mismas proporcionan lecciones importantes. Pese a todo lo anterior, la autora concluye que faltaría saber si los cambios hechos por el programa necesitan un mayor empuje para ser consolidados, así como evaluar cómo lograr un impacto en las relaciones de género más allá del sector de la salud.

**Europa del Este y África.** El ensayo “Mujeres, Seguridad y Paz: la política que rodea la implementación de normas sensibles al género en procesos de pacificación”, escrito por Henry Carey aborda el tema de la seguridad de las mujeres en un contexto social de guerra<sup>8</sup>. Es decir, a diferencia de la mayoría de los estudios sobre violencia de género que han ubicado esta temática refiriéndola al ámbito familiar, el artículo llama la atención sobre el hecho de que millones de mujeres en el mundo viven una violencia específica como resultado de las guerras, que debe ser mencionada y estudiada. Para ello el autor, Henry Carey, realiza un recorrido histórico para explicar el surgimiento del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), así como el surgimiento dentro del mismo de los tribunales para ampliar y mantener la paz en Ruanda y Yugoslavia.

<sup>8</sup> Carey, Henry F., 2000, “Women and Peace and Security: The Politics of Implementing Gender Sensitivity Norms in Peacekeeping”, en *International Peacekeeping*, pp. 49-68.

Como Carey destaca, la Cumbre Mundial de Mujeres y las sesiones extraordinarias de la Asamblea General en 1975 propiciaron que nuevas redes de mujeres aparecieran. De acuerdo con este autor, este antecedente fue clave para que en 1981 apareciera la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés). Posteriormente a principios de los noventa el Tribunal Penal Internacional abrió la puerta para considerar la situación de las mujeres en situaciones de guerra, por mandato de los jueces, sin embargo, aun entonces la violación no fue considerada un crimen de lesa humanidad a nivel internacional. Como destaca Carey, los tribunales criminales para los casos de Ruanda y la antigua Yugoslavia fueron un preámbulo importante para la discusión pues permitieron establecer un llamado para que hubiese una representatividad femenina en la toma de decisiones en las misiones de paz, debido a la necesidad de que las propias mujeres pudieran evaluar estos casos. Finalmente, el reconocimiento del uso masivo de la violencia sexual en contextos de guerra y posguerra incluyó el establecimiento de metas orientadas a atender las necesidades de las mujeres y niñas en dichos escenarios. Pese a dichos logros, menciona Carey que una opinión prácticamente generalizada entre las y los actores de diversas ONG y otros movimientos sociales es que difícilmente se reconoce a las mujeres como víctimas de guerra o se identifica a las mujeres como creadoras de paz. Por tanto, ambos conceptos, si bien comenzaron a ser delineados, aún deben ser sistemáticamente incluidos en las políticas y acciones organizadas por las misiones de paz de la ONU. Un ejemplo de este esfuerzo es el realizado actualmente por distintas agencias de Estados Unidos, organizaciones civiles y gobiernos como el de Namibia para que la transversalidad de género (*gender mainstreaming*) se incorpore al derecho internacional, a las políticas y a los tratados de la ONU.

Sin embargo, para que la transversalidad en torno a la violencia de género ocupara el lugar que tiene hoy día, se requirió que la misma continuara siendo vinculada al mantenimiento de la paz, así como el utilizarla de referente en las acciones emprendidas por el Estado por más de 30 años. Por ejemplo, para principios de los noventa, 43 estados muy diversos entre sí, como China, los Estados Unidos, Bangladesh, los Emiratos Árabes Unidos, Nepal, Malawi y Argentina, atestiguaron a favor de una nueva norma de seguridad para las mujeres. En un primer momento fue difícil establecer el concepto de transversalidad, pues las reuniones fueron denominadas como “Audiencias sobre mujeres, paz y seguridad”, que fue el título asignado a las organizadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas antes de la resolución 1325; sin embargo, la inclusión de la violencia de género en las misiones de paz fue un antecedente importante para la posterior inclusión de los derechos humanos concebidos como derechos de las mujeres. Fue así como se formularon y pusieron en práctica los procesos de paz y las misiones pacificadoras en la ONU. Tiempo después, una subcomisión de mujeres fue establecida para promover sus derechos.

En su conjunto, los antecedentes aquí citados fueron clave para que, durante la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, en mucho gracias al desempeño del Instituto para el Liderazgo de las Mujeres, se crearan coaliciones de diversas ONG para discutir los diferentes matices de la violencia hacia las mujeres.

Durante esta conferencia se logró el reconocimiento de los derechos de las mujeres como derechos humanos y se dio entrada a la necesidad de elaborar plataformas amplias de acción y discurso bajo el término *transversalidad*. Dos años después, durante la Cuarta Conferencia Internacional sobre las Mujeres, celebrada en 1995, la Plataforma de dicha conferencia adoptó entre sus resoluciones el fijar una representación femenina de 30 por ciento en la toma de decisiones en la ONU, meta ratificada por el Comité de la CEDAW. Adicionalmente, como resultado del efecto conjunto entre las resoluciones sobre género tomadas para los casos de Ruanda y Yugoslavia, las conferencias de Naciones Unidas antes referidas y la CEDAW llevaron a la implementación de políticas para enfrentar la violencia de género en distintos ámbitos.

El régimen de “mujeres, paz y seguridad” ha establecido normas claras y principios con algunos imperativos para su puesta en práctica, tales como hacer cumplir las leyes en el tema de la violencia sexual hacia las mujeres y su participación en la toma de decisiones. Pero las normas representan solamente un primer paso, son una condición necesaria pero no suficiente para terminar con la impunidad en el tema de la violencia sexual y para promover la igualdad de género. Carey refiere cómo la contribución de mujeres provenientes de diversas Organizaciones de la Sociedad Civil de muchos Estados miembros de la ONU ha sido muy importante para la inclusión de estos temas en las diversas agendas. Por ello, nuevamente este libro destaca la premisa sobre brindar a las ONG un papel protagónico para supervisar y promover la transversalidad, dejando como un gran reto el adecuar este enfoque a los momentos históricos y cambios políticos de cada uno, así como al comportamiento y prioridades de la ONU.

Llama la atención que Carey sugiere que uno de los retos más difíciles que enfrenta la transversalidad de género hoy en día, es el reducir el margen de discrecionalidad en torno a reconocer la violencia sexual y la violencia de género en los procesos de paz y en los contextos pacificadores. En este sentido, si bien se ha dado un movimiento hacia la inclusión de una nueva legalidad que contempla la violencia sexual, es evidente que esto demuestra que se trata de una condición necesaria pero no suficiente para terminar la impunidad en el tema de la violencia sexual, para promover la igualdad de género o para sensibilizar sobre la situación de guerra que padecen muchas mujeres en el mundo. Carey afirma que la inclusión de la transversalidad requerirá esfuerzos adicionales así como una vigilancia sistemática por parte de las ONG feministas para, de esa forma, garantizar soluciones satisfactorias en el tema. Finalmente, el autor llama la atención sobre el hecho de que si no se invierten todos los recursos y los esfuerzos, es poco probable tener éxito. De lo anterior se concluye que, si bien el tema de la violencia sexual y la violencia de género ha adquirido gran preeminencia, aún nos encontramos ante un escenario inquietante pues los temas suelen desgastarse con mayor rapidez discursiva que a nivel del desarrollo de estrategias. Por lo tanto, en torno al tema de la violencia de género se puede llegar a una situación de “saturación discursiva”, donde aparentemente el tema ha sido abordado en su “totalidad”, pero esto puede servir para enmascarar una realidad que aún requiere ser develada.

**Contextos asiáticos.** Glynis George<sup>9</sup> elabora un estudio en el que examina la manera en que la transversalidad de género (TG) es interpretada y aplicada por las ONG en la India para mostrar que tienen distintas aproximaciones. La utilidad de este trabajo radica en la capacidad de mostrar cómo la transversalidad varía de acuerdo con el contexto en el cual se aplica, mostrando la versatilidad cultural de la transversalidad, en tanto responde a distintas interpretaciones culturales sobre la igualdad de género. De lo anterior, la autora desprende que las distintas conformaciones políticas de actores, así como las dinámicas sociales de género, pueden inhibir o fomentar la puesta en práctica y la capacidad transformadora de la transversalidad (Walby 2005).

Mediante el uso de metodologías etnográficas, que estudian de cerca la aplicación de la TG, se observa cómo se llega a distintos resultados aplicando, aparentemente, un mismo enfoque y dentro de un mismo país. Esto es explicado tanto en términos de variaciones regionales: una estrategia es aplicada en el Norte de la India y la segunda, en el Sur. Adicionalmente, mientras una estrategia enfatiza la búsqueda de la igualdad entre hombres y mujeres utilizando los derechos de los hombres como norma así como un enfoque vertical, la segunda aplicación tiene un carácter más innovador, al buscar una transformación más general en la forma como hombres y mujeres se relacionan, que se construye prestando mayor atención a las diferencias culturales locales.

La reflexión sobre el caso de la India es útil pues remarca la necesidad de prestar atención a las variaciones discursivas y culturales locales para lograr una transversalidad exitosa. Específicamente, la autora destaca su importancia porque es una forma de analizar las relaciones de poder que sostienen estas dimensiones. Adicionalmente, entender la visión sobre el poder que las ONG asumen, a través de comprender la forma como implementan la transversalidad y se aproximan a los discursos y expresiones culturales, permite establecer un acercamiento crítico y fino al papel que aquéllas pueden jugar para alcanzar la transversalidad. Es decir, es posible mostrar que dichas ONG no pueden ser vistas como agentes sociales de cambio indiferenciados, sino que estas instancias de la sociedad civil también imprimen sus propias visiones al proceso.

Analizar la experiencia de la India permite enfatizar la importancia de la sensibilización sobre el género, resaltando la necesidad de cruzarla con temas tales como feminización de la pobreza, estigmatización de la educación y del papel y trabajos desempeñados por niñas, adolescentes y mujeres, por sólo citar dos ejemplos. Es decir, una apariencia de interés estatal sobre género debe ser suplementada por una comprensión amplia del género para trascender las posiciones contradictorias y conflictivas que prevalecen alrededor del género y limitan su avance e inserción.

El caso de India es, de acuerdo con Glynis, un ejemplo perfecto de un país donde diversos actores/as compiten por establecer su discurso de género y donde el apoyo a las ONG por parte del estado ha fluctuado, llevando a que las mismas oscilen en ser vistas como “aliadas” o “subversivas”. Sin duda, como señala Sen, este hecho se agudiza por la multiplicidad de ONG

<sup>9</sup> George, Glynis R, 2007, “Interpreting Gender Mainstreaming by NGOs in India: A comparative ethnographic approach”, en *Gender, Place & Culture*, Vol. 14, No. 6, pp. 679-701.

que han surgido y los múltiples discursos sobre el género que manejan (Sen 1999, pp. 268-270). Por ejemplo, en India sobreviven ONG con un discurso cristiano, musulmán o hinduista que combinan sus posturas religiosas con sus visiones sobre el género, la separación étnica, la crítica diversa al sistema de castas y las causas de la pobreza. Como destaca Mayoux, pese a lo anterior, las ONG continúan siendo una referencia importante precisamente porque se encuentran en el cruce entre lo social y lo político, que les permite proveer servicios lo mismo que ser agentes que politizan y defienden derechos (Mayoux 1998).

**Australia y Canadá.** Olena Hankivsky realiza un estudio comparativo entre Canadá y Australia<sup>10</sup>. El estudio es interesante de ser incluido en esta revisión sobre transversalidad porque aborda el cuestionamiento que la transversalidad está teniendo a nivel mundial en particular, dado que el desarrollo histórico y el contexto socioeconómico influyen sobre las posibilidades de implementar dicha estrategia, aun en países donde existe una arraigada igualdad y representatividad genérica equitativa. En este sentido, Hankivsky llama la atención a los desafíos comunes entre Canadá y Australia, así como una serie de sugerencias para las estrategias de integración de la transversalidad en el futuro, lo cual resulta altamente ilustrativo dado que, a nivel internacional, Canadá y Australia son considerados países líderes a escala mundial en la implementación de la transversalidad de género.

La autora examina el papel de las instituciones, los movimientos de mujeres y feministas, así como la academia con perspectiva de género en poner en marcha la transversalidad de género. Hankivsky confirma que éstos son los sectores que han jugado un papel clave en instrumentalizar dicho proceso. La metodología utilizada fue de carácter politológico y consistió en la consulta de documentos públicos, textos de investigación y entrevistas con 30 tomadores de decisión de cada país.

La contribución más importante de este estudio es que identifica varias limitaciones de la transversalidad, entre las que destacan la falta de una estrategia de sensibilización en cuestiones como la diversidad: la mayoría de las personas encuestadas sugirió que se debe desarrollar un acercamiento alternativo para promover las perspectivas de la igualdad y de la justicia social en las políticas públicas.

Entre los hallazgos del artículo destacan dos resultados aparentemente contradictorios. Por un lado, la autora encontró que la aplicación efectiva del *gender mainstreaming* (GM, por sus siglas en inglés) ha requerido la existencia de una comisión política, dirección, recursos adecuados y una evaluación apropiada, así como una participación activa de la sociedad civil en el diseño de dichas estrategias. Por otro y pese a lo anterior, alrededor de dos tercios de las y los encuestados en Australia y Canadá dijo no creer que las políticas de transversalidad alcanzaran sus objetivos en sus respectivos países, por lo que sostenían que era necesaria una estrategia alterna a la transversalidad. Como un activista en Australia reveló: “por las condiciones de la salud de las mujeres, yo estoy repensando el tema del GM”.

<sup>10</sup> Hankivsky, Olena, 2008, “Gender mainstreaming in Canada and Australia: A comparative analysis” en *Policy and Society*, Simon Fraser University, Burnaby, B.C., Canadá, pp. 69-81.

Por lo tanto, la autora llama la atención sobre cómo los gobiernos de los países estudiados tienen que energizar la participación de la sociedad civil no sólo financiando sino asegurando la participación significativa de una amplia gama de organizaciones que buscan la equidad en su comunidad. Sin embargo, dice, el desafío más grande parece ser la necesidad de desarrollar una estrategia de integración verdaderamente transformativa. Respecto a este último punto, el estudio arroja que se requiere que la política de incorporación sea más sofisticada. Ya que sólo considerando las experiencias y las necesidades reales de la gente se consolidará una política eficaz y rentable para los gobiernos de estos países. El estudio cita al respecto que en Irlanda del Norte o Escocia, estrategias tales como la integración de la igualdad y la diversidad han sustituido a la transversalidad o *gender mainstreaming*.

Los casos de Australia y Canadá, lejos de significar un fracaso en la implementación de la transversalidad, bien pueden leerse como el avance de la transversalidad que conlleva una necesaria profundización y por ello una ampliación de las estrategias de igualdad. Por ello comienza a replantearse la necesidad de integrar la desigualdad de género con otras desigualdades tales como etnicidad, cultura o edad, ya que estas variables son de enorme importancia en el contexto de los países antes mencionados. Algunas de las activistas entrevistadas resaltaron la necesidad de abordar el poder directamente, así como el vincular el género con distintos tipos de opresión (Hankivsky, 2005).

Ciertamente, el desplazamiento del GM o transversalidad de género hacia un enfoque más amplio domina la discusión internacional; desde 2002, autoras como Beveridge y Nott han explorado distintas estrategias al respecto; este mismo enfoque ha sido planteado también para la Unión Europea (Shaw 2004 y Squires 2005). Estas aproximaciones pueden leerse como la intersección de la igualdad de género con la agenda de la diversidad, buscando puntos de contacto que lleven a una identificación más efectiva y amplia de las desigualdades para, de este modo, lograr un diseño de política pública efectivo; en Canadá la combinación diversidad y transversalidad está dando sus primeros pasos a medida que son consideradas desigualdades arraigadas como el racismo, el desprecio por las personas mayores y/o de diferentes etnias.

La reflexión sobre distintos tipos de desigualdad se relaciona con otra sistemática del análisis sobre interseccionalidad, pues este marco, referido en párrafos anteriores, aporta la habilidad para reflexionar sobre la forma como los sujetos ubican, en función de su posición personal *vis a vis*, distintas desigualdades que se combinan en su historia personal, reafirmando la actualidad del enfoque basado en la interseccionalidad y relatado en apartados anteriores. En breve, los autores/as que trabajan sobre interseccionalidad llaman la atención sobre la necesidad de interpretar y elucidar las formas como los sistemas de opresión se entrecruzan y generan privilegios (Brewer 1993; Collins 1993; Crenshaw 1991; McCall 2005).

Ejemplo de lo anterior, citado por Hankivsky, es la postura adoptada por el Instituto de Investigaciones Canadiense a favor del Avance de las Mujeres (*Canadian Research Institute for the Advancement of Women*, CRIAW, por sus siglas en inglés) que argumenta la necesidad de transitar hacia enfoques diferentes que permitan propiciar un cambio social

y económico desde las distintas posiciones que ocupan las mujeres, haciendo uso de los esquemas feministas de interseccionalidad. Otro ejemplo de la expansión de la noción de mujer puede demostrarse por el activo papel de la asociación de Mujeres Nativas de Canadá (*Native Women's Association of Canada*, NWAC, por sus siglas en inglés) en buscar que se reconozca la especificidad de la vida de las mujeres aborígenes, las cuales no sólo sufren una discriminación de género sino múltiples combinaciones de discriminación, que incluyen el género.

En el contexto australiano, Susan Hawthorne señala que la interseccionalidad es una estrategia prometedora cuando se le compara con la transversalidad (Hawthorne 2004). En particular, esta discusión refleja también una tensión entre las discusiones de carácter más teórico o académico y las políticas implementadas desde las agencias del gobierno, las cuales permanecen al margen de estas discusiones y, por ende, aplican en ocasiones de manera mecánica los enfoques de transversalidad. En este sentido, la experiencia tanto canadiense como australiana es ilustrativa de lo que podría ocurrir en los años por venir en contextos latinoamericanos pues, como algunas de las participantes entrevistadas por Hankivsky señalaron: “resultó difícil vencer las resistencias para introducir la idea de transversalidad en las políticas públicas y es por ello que no desearíamos reabrir la discusión argumentando esta vez que sería indispensable adoptar un enfoque más complejo para las políticas públicas; en particular, porque tememos debilitar lo alcanzado hasta ahora y confundiríamos a las distintas agencias que se han comprometido con el tema”.

Sintetizando: Las experiencias australiana y canadiense permiten mostrar también las limitaciones de la transversalidad, mostrando la necesidad de adoptar enfoques que incorporen las necesidades específicas y experiencias de distintos sectores de la población para producir cambios sustentables. Buscar realizar este potencial, a la vez que explorar las limitaciones actuales del GM o transversalidad es, por tanto, una oportunidad para identificar las ventanas de oportunidad. Sin embargo, cualquier exploración de este tipo debe realizarse tomando en cuenta el impacto negativo que podría tener en demeritar lo avanzado hasta ahora..

**Transversalidad en contextos internacionales.** Diez años después de la adopción del enfoque sobre transversalidad, el mismo ha sido analizado por la propia Moser para ofrecer una revisión de los alcances de la implementada en el escenario Post Beijing<sup>11</sup>. Tomando como referencia la experiencia de las agencias internacionales de desarrollo, Moser realizó entrevistas al personal que trabajaba o colaboraba con estas agencias, con el propósito de conocer cuáles han sido los pasos para implementar la transversalidad, así como las acciones comúnmente realizadas y su grado de eficacia. Moser identificó tres etapas para la transversalidad: la primera consistente en la adopción de la terminología de igualdad y transversalidad; la segunda, dirigida al diseño de políticas y estrategias, finalmente una tercera focalizada en la evaluación de estas políticas y estrategias. De acuerdo con Moser, si bien la mayoría de las instituciones ha adoptado la terminología

<sup>11</sup> Moser, Caroline y Molser Annalise, 2005, “Gender Mainstreaming since Beijing: a review of success and limitations in international institutions”, en *Gender and Development*, No. 13, Vol. 2, pp. 11-22.

y diseñado políticas, la implementación de las mismas ha sido más inconsistente a la vez que errática y poco estudiada, por lo cual aún se desconoce el espectro de igualdad que la transversalidad ha conseguido y, seguramente esta será una tendencia que prevalecerá y sobre la cual habrá que especular, para continuar propiciando la igualdad aun sin tener conocimiento preciso de los resultados alcanzados.

En este contexto, la autora destaca que la segunda etapa es la que mejor puede documentarse en el caso de las agencias, las cuales han perfilado una estrategia consistente en seis pasos, a saber:

1. Una implementación dual que combina una visión general con acciones específicas para alcanzar la igualdad. La dualidad permite adoptar una visión de igualdad para todas las áreas, a la vez que identificar y actuar desde las áreas donde se considera existe una ventana de oportunidad.

2. La realización de análisis de género para comprender cómo puede aplicarse la igualdad a contextos específicos.

3. La adopción de un enfoque combinado; es decir, se combina la responsabilidad para transversalizar el género —que por cierto queda compartida por todos los actores involucrados— con el apoyo principal que proviene de involucrar especialistas en género para diseñar estrategias.

4. La organización sistemática de entrenamientos en género.

5. Una introducción de acciones dirigidas al empoderamiento de las mujeres, buscando con ello que éstas logren alcanzar sus metas, a la vez que se apoya la incorporación de las mujeres en procesos de toma de decisiones;

6. Monitoreo y evaluación. Adicionalmente, la mayoría de las agencias ha adoptado tres componentes adicionales que vale la pena destacar: a) colaboración con otras agencias, b) análisis de presupuestos y, c) desarrollo de recursos conceptuales en los casos de las agencias que tienen presupuesto para realizar investigación.

Un hallazgo importante de Moser es que las agencias internacionales comprometidas con el género han logrado implementar una visión que va “de arriba hacia abajo” y “de abajo hacia arriba” para la implementación de políticas de desarrollo y acciones programáticas. Sin embargo, incluso en estos casos, Moser destaca que hay acciones que son conocidas como efectivas pero que fueron poco citadas en la implementación de la perspectiva de género. Entre estos encontramos: la identificación de roles y responsabilidades entre los integrantes del personal y el fortalecimiento de una visión de igualdad basada en la cooperación con otras agencias.

Menos frecuente aún es la publicación de las mejores prácticas alcanzadas o la evaluación sistemática sobre la distribución de recursos. Finalmente, entre las prácticas identificadas pero menos citadas por los y las entrevistadas, estuvo la capacidad de construir lazos con la sociedad civil, así como el aprendizaje a través de manuales y materiales de apoyo.

Las agencias bilaterales reportaron un mayor número de actividades dirigidas a fortalecer la sociedad civil y a trabajar con las maquinarias de las mujeres. Las Naciones Unidas hacen un uso extenso de las redes y las bases de datos virtuales para diseminar información y para consolidar un sistema de género basado en puntos focales de género dentro de cada agencia. Son también únicas en contar con agencias dedicadas exclusivamente al mejoramiento de la situación de las mujeres. Por tanto, cuentan con instancias tales como UNIFEM, la División para el Adelanto de las Mujeres, la Red de Agencias para las Mujeres y la Equidad de Género; finalmente, Naciones Unidas cuenta con la “arquitectura de género”, que ofrece la posibilidad de revisar lo realizado dentro de cada agencia para impulsar el tema del género.

Pese a todo lo anterior, Moser destaca que incluso en el caso de las agencias internacionales prevalece una dificultad para avanzar la igualdad de género debido a que las políticas responden más a las presiones y al contexto específico, por lo que el género se adapta a la cultura organizacional y no al revés (Razavi 1997). Este hallazgo, resaltado desde hace una década, inspira un importante debate entre defensores/as del género, quienes proponen que la transformación de las relaciones de género deben ser miradas como un fin por sí mismo y los/as instrumentalistas, que opinan que avanzar el género es un medio fundamental para impulsar otros asuntos tales como la reducción de la pobreza.

Los principales argumentos de quienes defienden el instrumentalismo son: Es inevitable adoptar una perspectiva instrumental, ya que las feministas operan en un contexto dado y, por tanto, deben estar conscientes de las limitaciones que enfrentan. Segundo, “el mundo de la política real”, requiere establecer alianzas y compromisos que son inevitables. Finalmente, sólo a través de un enfoque instrumental se puede superar el discurso neoliberal que minimiza el tema de la justicia social. Por su parte, las y los críticos de los discursos instrumentalistas señalan que este enfoque conlleva el riesgo de despolitizar la agenda feminista (Miller y Razavi, 1998). Adicionalmente, no permite priorizar al género cuando aparecen conflictos entre la implementación de una perspectiva de género y la atención de otras problemáticas.

En ausencia de una evidencia conclusiva respecto a la implementación de las acciones sobre transversalidad, la discusión permanece abierta. Por lo tanto, Moser indica que en la década por venir tendrá que existir un mayor compromiso para realizar evaluaciones sobre la implementación de la transversalidad, tanto como un compromiso para sostener su implementación, prestando mayor atención a la transparencia en el diseño de instrumentos y uso de documentos.

## Conclusiones

Los casos de estudio aquí presentados parecen coincidir en varios aspectos que es indispensable resaltar. En primer término, es indispensable comprender que una aplicación exitosa de la transversalidad requiere el conocimiento del contexto específico en el cual será implementada, pues sólo de este modo se pueden identificar las ventanas de oportunidad para avanzar en ella. Al mismo tiempo, su implementación requiere de la adopción de un enfoque innovador, pragmático y sistemático, pues de otro modo se cae en la discrecionalidad. De acuerdo con los resultados obtenidos hasta la fecha, moverse en ambas direcciones ha probado ser difícil, sin embargo, cada día se hace más evidente esta separación entre conceptos, estrategia y teoría, así como la necesidad de establecer puentes entre estos niveles.

Un segundo aspecto a destacar es que en los casos estudiados existe un reconocimiento por parte de los Estados de implementar la transversalidad como medio para fomentar la igualdad. En todos los casos, existe una clara tendencia hacia fomentar la participación de las mujeres en la planeación e implementación de la misma. Al mismo tiempo, los casos muestran la necesidad de dar un mayor seguimiento a la evaluación de las políticas públicas y programas que integran la transversalidad de género. Los avances se fragmentan cuando comparamos los resultados relativos a la salud, a la violencia y a la calidad de vida de las mujeres.

Un tercer aspecto que vale la pena resaltar es que, en todos los casos estudiados, las aportaciones de activistas feministas dirigidas a transformar la situación de las mujeres por medio de estudios, trabajos de intervención/acción y en la construcción de alianzas fueron evidentes. Este resultado pone de manifiesto la necesidad de que los Estados continúen trabajando de la mano de las ONG, así como de los movimientos de las mujeres.

Un cuarto aspecto sobre el cual vale la pena llamar la atención es sobre el reto que plantea el adoptar enfoques basados en la interseccionalidad como forma de atender las desigualdades que ocurren como resultado de la diversidad social. Si bien este aspecto fue claramente documentado para Australia y Canadá, es claro que esta misma tendencia se ha puesto de manifiesto en contextos latinoamericanos, incluido México. Por tanto, continúa el reto de establecer estrategias de sensibilización en temas tales como la diversidad, así como en las perspectivas de la igualdad y de la justicia social en las políticas públicas.

En lo referente al tema de la violencia resalta que, a pesar de que se han incluido leyes que reconocen la existencia de condiciones desfavorables para las mujeres en situaciones puntuales como la guerra o la vulnerabilidad social (que propicia la violencia sexual y diversos abusos), es evidente que aún es necesario continuar profundizando en el impacto y tratamiento del tema de la violencia; al mismo tiempo, es claro que el tratamiento de la violencia requiere una reforma judicial profunda para erradicar la impunidad de dichos delitos. Aquí el reto más importante es el continuar produciendo estudios y programas alternativos que no saturen el

discurso existente en torno a estos temas, pues actualmente en varios países se tiene la idea de que “ya se dijo todo sobre la violencia hacia las mujeres”. De manera similar, es indispensable llamar la atención sobre el hecho de que la transversalidad es un recurso para profundizar la igualdad, por lo cual es indispensable continuar documentando, atendiendo y evaluando las formas como las desigualdades o formas de discriminación son atendidas y valoradas, para no caer en un discurso general sobre la igualdad que pueda percibirse como saturado o repetitivo.

Una reflexión que también arroja la revisión de estudios es la referente a la producción de materiales que ilustren una evaluación concreta sobre si los cambios realizados por los programas que han integrado la transversalidad de género están consolidados o si necesitan cambiar el cauce, para así medir su impacto real.

Resumiendo: La inclusión de la transversalidad de género requiere la implementación de esfuerzos de diversos actores como las ONG feministas y el Estado, en particular, en tareas como el monitoreo y la evaluación para, de esa forma, garantizar soluciones satisfactorias en este tema. Finalmente, es importante reflexionar sobre el hecho de que para que cualquier estrategia de integración tenga un impacto importante, debemos tener en cuenta la visión, metodología, recursos necesarios, compromiso con una evaluación sistemática y producción de materiales. También es necesario mencionar que los gobiernos deben ser garantes de la promoción y pluralidad de la participación ciudadana que promueva la transparencia en la toma de decisiones, implementación y evaluación de estrategias. Los casos analizados nos dejan ver que para el caso mexicano existen distintas estrategias que pueden desarrollarse para transformar la realidad social.

Algunas preguntas que los casos de transversalidad nos sugieren son: ¿la estrategia de sensibilidad adoptada para la región en cuestión es culturalmente sensible, y la misma contempla las disparidades y diversidades regionales? ¿Las medidas de transversalidad definidas e instaladas adoptan una promoción directa de la igualdad y el empoderamiento de las mujeres? ¿Participan diversas coaliciones de actores y actoras en la estrategia de transversalidad propuesta? ¿Existe un compromiso con el tema por parte de los actores empoderados? ¿La estrategia adoptada hace uso de las diversas herramientas disponibles respecto a transversalidad?

### 3. La transversalidad de género en México: avances y retrocesos

En México la transversalidad de género ha consistido en la adopción de un enfoque dirigido a reducir la desigualdad entre mujeres y hombres y aumentar el acceso de las mujeres a oportunidades, recursos y poder, haciendo que en cada decisión, acción o programa de política pública se integren los derechos, necesidades e intereses de las mujeres. La definición de Incháustegui y Ugalde recoge el planteamiento sobre la transversalidad que los institutos de las mujeres han difundido:

*La transversalidad requiere de su incorporación en todo el ciclo de políticas públicas (planeación, implementación, monitoreo y evaluación) para tomar en cuenta los efectos ex ante y ex post de las intervenciones públicas en las condiciones de vida de mujeres y hombres <sup>12</sup>.*

La política de igualdad entre los géneros es un compromiso asumido por el Gobierno de México, a partir del Artículo 4º Constitucional que establece la igualdad entre el hombre y la mujer y ha sido un asunto de política pública desde la década de los ochenta. La creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), el 12 de enero del año 2001, es la culminación de dos décadas de experiencia y movilización en el Gobierno Federal, el ámbito legislativo, los partidos y las organizaciones de la sociedad civil. Así por ejemplo, como parte de los trabajos preparatorios hacia la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, el gobierno de México instaló en 1993 un Comité Nacional Coordinador que elaboró un informe detallado sobre la situación de las mujeres en México. En respuesta a los compromisos asumidos en dicha Conferencia, se elaboró el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, Alianza para la Igualdad (PRONAM), cuyo objetivo fue impulsar la formulación, coordinación y cumplimiento de acciones encaminadas a ampliar la participación de las mujeres en el proceso de desarrollo, en igualdad de oportunidades con los hombres.

Como se mencionó anteriormente, en enero de 2001 se crea el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), como un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones y objetivos. El INMUJERES constituye el órgano rector de la política de género en el gobierno federal encargado de la gestión, monitoreo y evaluación del Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación entre Mujeres y Hombres (Proequidad) 2000-2006 que cristaliza una agenda de equidad en los resultados del desarrollo a través de la transversalización del género en las políticas públicas del Gobierno Federal.

Al Proequidad se suma la firma del Acuerdo Nacional por la Equidad, en el que los titulares de las carteras principales de la Administración Pública Federal se comprometieron a proponer, ejecutar y cumplir con las políticas y acciones derivadas del Proequidad. En el ámbito de los estados de la Federación, la gestión de la política de equidad de género está asignada a cada gobierno estatal, a través de sus respectivos mecanismos de género. Actualmente en todas las entidades federativas del país existen diversos mecanismos de

<sup>12</sup> Incháustegui Teresa y Yamileth Ugalde (2005), *Op. cit.*

género: 29 Institutos Estatales de las Mujeres, un Consejo de la Mujer y dos Secretarías de la Mujer, en Guerrero y en Michoacán. En el marco del Proequidad se han promovido encuestas, sistemas de información y diversos estudios que permiten conocer mejor la situación de las mexicanas. Adicionalmente el INMUJERES estableció la Red Nacional de Centros de Documentación especializados en Mujeres y Género.

Entre sus principales planes y políticas se encuentra el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Contra las Mujeres (Proequidad), el cual tiene los siguientes objetivos:

1. Incorporar la perspectiva de género como eje conductor de los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo en la administración pública federal.
2. Impulsar un marco jurídico nacional eficiente y acorde con los compromisos internacionales en materia de derechos para las mujeres y las niñas, a través del cual se promoverá y garantizará el pleno disfrute de estas normas fundamentales de las mujeres y la niñez.
3. Fomentar la igualdad de oportunidades económicas entre hombres y mujeres, a través de la promoción de medidas programáticas de carácter afirmativo desde una perspectiva de género.
4. Promover el desarrollo de procesos y políticas públicas sensibles a las diferencias entre hombres y mujeres que condicionan la pobreza.
5. Fomentar en todos los espacios de nuestra sociedad una educación para la vida que promueva el aprecio por la diversidad, la tolerancia y el respeto a las diferencias de género de las personas, así como garantizar, con igualdad y equidad, en todos los niveles, tipos y modalidades educativas, atención específica a las niñas y las mujeres, para lograr ampliar su participación y desempeño en todos los campos de la actividad humana, con un sentido de justicia, al margen de prejuicios y discriminaciones.
6. Eliminar las desigualdades que impiden a las mujeres alcanzar una salud integral.
7. Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.
8. Garantizar a las mujeres el acceso y la plena participación en las estructuras de poder y la toma de decisiones, en igualdad de condiciones que los hombres.
9. Fomentar una imagen de las mujeres equilibrada, respetuosa de las diferencias y sin estereotipos en los ámbitos culturales, deportivos y en los medios de comunicación.

De acuerdo al Programa Proequidad, el Instituto Nacional de las Mujeres México delimita las áreas de intervención así:

- Salud
- Trabajo
- Educación
- Desarrollo sustentable
- Mujeres en la toma de decisiones.

En este trabajo nos concentraremos en el último punto, por ser un tema central

para la agenda en la construcción de los liderazgos de las mujeres y su acceso al poder. Sin embargo, aun antes de estudiar el alcance de los programas de las Mujeres en México, es importante referirse al marco legal dentro del cual se han desarrollado acciones de transversalidad y viceversa. Es decir, es importante mencionar las acciones legales que se generaron dentro de las agencias para las mujeres, que surgen desde el año 2000 con particular fuerza. Entre las más importantes referencias legales encontramos:

- Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Publicada la nueva ley en 2000, tiene por objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.
- Reforma Constitucional en Materia Indígena, del 14 agosto de 2001. En el caso del Artículo 2° Constitucional establece; “propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria”.
- Ley de creación del Instituto Nacional de las Mujeres, 2001.
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, 11 de junio de 2003.
- Ley de Asistencia Social, 2 de septiembre de 2004.
- Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, impulsa a las organizaciones civiles que promuevan la perspectiva de género.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Reforma del 2 de febrero de 2007.
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Publicada en el Diario Oficial en agosto de 2006, y la
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 1 de febrero de 2007.

En lo que se refiere a la participación política, la reforma del Código Federal de Procesos Electorales del año 1996 establece, por primera vez, cuotas mínimas de representación de mujeres en las candidaturas a cargos legislativos, con lo que México ingresó a la lista de países que establecen acciones positivas a favor de la equidad de género en la distribución del poder político.

Lo anterior ha sido garantizado con las reformas al COFIPE del 2002. Gracias a la mayor participación femenina en el Poder Legislativo y particularmente, por el desempeño de la Comisión de Equidad de Género, se logró que el Presupuesto de Egresos de la Federación (a partir del 2001) exigiera que todos los programas de la Administración Pública Federal sujetos a reglas de operación, incluyeran criterios de equidad de género en sus indicadores de evaluación.

En cuanto al combate a la violencia contra las mujeres, desde 1997 se cuenta con leyes para prevenir, atender y sancionar la violencia familiar. Actualmente 27 entidades federativas cuentan con una ley en ese tema y la necesidad de coadyuvar en la homogenización de la

legislación con los acuerdos y tratados internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres y en la integración de diferentes ramas del derecho en la atención a las víctimas. El INMUJERES, en colaboración con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ha elaborado una Ley Marco. Esta última también servirá de modelo para aquellas entidades federativas que no cuentan con legislación en la materia.

Entre los acuerdos internacionales adoptados por México, se puede nombrar:

- Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948.
- La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW, firmada en 1980 y ratificada en 1981.
- La Declaración y Programa de Acción de Viena, Austria, 1993.
- El Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, 1994.
- La Plataforma de Acción de Beijing, China, 1995.
- El Protocolo Facultativo de la CEDAW, firmado en 1979 y ratificado en 1992.

Como podemos ver, en México: Un mecanismo de igualdad es el INMUJERES (Instituto Nacional de las Mujeres) el cual se establece formalmente el 8 de marzo de 2001. Se trata de un organismo autónomo descentralizado de la Administración Pública Federal; cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión. Este Instituto promueve y fomenta las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006, y no fue sino hasta el 8 de marzo de 2007, en la celebración del Día Internacional de la Mujer, cuando Felipe Calderón firmó el Acuerdo Nacional para la Igualdad entre mujeres y hombres. Su instrumento principal es el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad), el cambia la perspectiva del anterior programa (Proequidad), ya que la equidad entre mujeres y hombres no es la meta sino el instrumento para promover la igualdad y para que las brechas de género existentes vayan disminuyendo en todas las áreas.

Con el Programa Nacional por la Igualdad entre Mujeres y Hombres se propone que todos los servicios y apoyos del gobierno federal beneficien a ambos sexos por igual. Entre las metas se contempla que para 2012 la legislación de todos los estados se actualice y recoja los mandatos de la Ley de Igualdad, así como las convenciones internacionales suscritas por México. Otro proyecto es reducir por lo menos en 50 por ciento la discriminación de ingresos que padece el sexo femenino, así como en 30 por ciento los hogares encabezados por mujeres que viven en extrema pobreza y en al menos 70 por ciento el hostigamiento sexual en sus lugares de trabajo. Lo más importante de la Ley de Igualdad no es tan sólo que exista sino que se aplique, es decir "los impactos reales" que tenga en la vida cotidiana e institucional de las y los mexicanos.

## Retos y desafíos de la implementación de la transversalidad en México

Es necesario destacar que en México, como en otros países, persiste una brecha entre desarrollo, discurso, diseño de políticas y resultado de las mismas. En México, al estudiar el impacto de la transversalidad en el Índice de Desarrollo Humano (en adelante IDH) podemos decir que existe una evolución positiva en el valor del indicador y en su posición relativa<sup>13</sup>. El país se encuentra en la posición 53 entre 177 países (con un valor de 0,821). Por lo tanto, México se ubica en la categoría de países calificados de desarrollo humano alto, según el Informe Sobre Desarrollo Humano Mundial 2006 <sup>14</sup>. El documento *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México* <sup>15</sup>, elaborado en el 2006 por el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (en adelante PNUD), de este país presenta a los diez municipios con el IDH más alto, en el que destaca la delegación Benito Juárez, del Distrito Federal, con valor de IDH de 0.9136. Mientras que, entre los diez municipios con el IDH más bajo, se ubica el municipio de Metlatlónoc, de Guerrero, con un valor de IDH de 0.3886.

En dicho informe, se aborda el tema del Índice de Desarrollo Relativo al Género (en adelante IDG), el cual mide las mismas variables que el IDH, pero tomando en cuenta la desigualdad de logros entre mujeres y hombres. México se encontraba en la posición 46 entre 140 países (con un valor de 0,804), según el Informe Mundial de 2004. En el Informe Mundial 2006, México ascendió un puesto en su posición (45) con un valor de 0,812, entre 136 países, manteniéndose entre los países de desarrollo humano alto<sup>16</sup>.

Respecto al tema del Índice de Potenciación de Género (en adelante IPG) podemos mencionar que éste mide las oportunidades de las mujeres y refleja las desigualdades en tres esferas: participación política, participación económica y poder sobre los recursos económicos. Cuanto más cercano a uno sea el valor del IPG, menores son las desigualdades entre los hombres y las mujeres en los tres ámbitos considerados y cuanto más cercano a cero sea su valor, mayores son las desigualdades. La evolución ha sido positiva en el caso de México, que se encuentra en la posición 35, entre 75 países con un valor de 0,597 <sup>17</sup>.

Si el ascenso dentro de los Índices de Desarrollo Humano fuese el único referente para medir políticas de transversalidad, podríamos concluir que el caso mexicano es un ejemplo de éxito. Para poder modular este éxito vale la pena destacar que dicho índice estandariza desigualdades pues busca un promedio entre distintos avances. Esto significa, por ejemplo, que el incremento de la participación política de las mujeres a través de las políticas de cuotas, sobre todo a nivel de la Cámara de Diputados, ha tenido un incremento significativo,

<sup>13</sup> El IDH constituye una medida básica de comparación para evaluar los avances de todos los países del mundo en algunas dimensiones relevantes del desarrollo humano, como son la esperanza de vida, la alfabetización de adultos y el PIB real per cápita, entre otros indicadores. El IDH se mide en una escala de 0 a 1, y a partir de esa escala se consideran tres rangos de desarrollo humano: a) desarrollo humano alto, cuando el valor del IDH en una región o país es mayor o igual a 0.80; b) desarrollo humano medio, cuando el valor del IDH está entre 0.50 y 0.79; c) desarrollo humano bajo, cuando el valor del IDH es menor a 0.50.

<sup>14</sup> Desde sus inicios en 1990, el Informe se ha convertido en una de las fuentes más respetadas y autorizadas de conocimientos y comprensión acerca de las cuestiones de desarrollo mundial, así como en una herramienta valiosa de participación en la formulación de políticas, Ver: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2006, Informe sobre Desarrollo humano 2006 :más allá de la escasez: Poder, Pobreza y la Crisis Mundial del Agua, Nueva York, Ed. Aedos.

<sup>15</sup> Para conocer más datos sobre este informe ver: Indicadores de Desarrollo Humano y género en México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2006, México.

<sup>16</sup> Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México, Op. cit.

<sup>17</sup> Indicadores de Desarrollo Humano y género en México, *Ibidem*.

aunque persista un desigual acceso de las mujeres al poder formal cuando se le analiza de manera desglosada. En tanto estas desigualdades no son puestas de manifiesto estamos ante un índice promedio.

De manera similar cuando nos referimos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (en adelante ODM), que suponen un respaldo político sin precedentes al impulso compartido de procesos de desarrollo centrados en las personas, en su bienestar y en la libertad, nos encontramos con resultados similares<sup>18</sup>. De acuerdo con El Instituto Nacional de las Mujeres, en el documento *Las Metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de México*<sup>19</sup>, de la Serie Mujer y Desarrollo de la CEPAL, para 2005, destaca que los principales logros se ubican en el área de la educación, al afirmar que el índice de feminidad de la matrícula escolar, por nivel educativo, muestra cómo se ha incrementado la participación femenina en todos los niveles. No obstante, en la educación primaria, este índice muestra el valor más bajo en el ciclo escolar 2003-2004, lo cual da cuenta de que todavía son muchas niñas las que no concluyen su educación primaria. Por el contrario, de acuerdo con los índices de feminidad observados en la matrícula escolar a partir de secundaria, se deduce que una vez que las mujeres logran ingresar a la secundaria tienen mayores posibilidades de permanecer en el sistema educativo. Por lo tanto, si bien se observan logros significativos en materia de educación y que las metas u objetivos del Milenio (ODM) se inspiran en el mismo marco filosófico de los Derechos Humanos, aún carecen del arraigo del tema de género en todas las áreas y, por ello, paradójicamente, la perspectiva de género debe ser transversalizada en los propios ODM, pues ofrecen una perspectiva sesgada de las mujeres.

En este contexto, es relevante incluir otros índices para medir los avances de México en materia de transversalidad. Por ejemplo, observamos que en relación al Índice de Compromiso Cumplido (ICC en adelante) —que es un instrumento técnico-político para medir el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales suscritos por los gobiernos en materia de equidad de género y adelanto de las mujeres— los resultados son menos prometedores. Es importante incluir este índice porque, a diferencia de los otros, se refiere no sólo a los logros medidos en función de rezagos previos, sino en función de compromisos establecidos que aún requieren ser transformados en acciones concretas. Finalmente el ICC ofrece la posibilidad del monitoreo ciudadano para evidenciar con datos confiables la situación de las mujeres y su evolución durante 10 años para dar cumplimiento a los acuerdos establecidos por los gobiernos en la escena internacional a través de la Plataforma de Acción de Beijing.<sup>20</sup>

18. Los ocho ODM tienen su origen en la Declaración del Milenio (septiembre 2000) donde se formulan las prioridades de desarrollo para el siglo XXI. Los ODM son: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2. Educación primaria universal 3. Promover la igualdad de género y autonomía de la mujer, 4. Reducir la mortalidad infantil, 5. Mejorar la salud materna, 6. Combatir las principales enfermedades (VIH/sida), 7. Garantizar la sostenibilidad ambiental, 8. Promover la asociación mundial para el desarrollo. Como se observa, de los ocho ODM formulados, sólo el Objetivo 3 se refiere explícitamente a la equidad de género. Numerosas voces han señalado la "ceguera de género" de los ODM y el reto ineludible que supone la transversalización del enfoque de género en todos ellos.

19. Documento disponible en el siguiente link:

[http://www.cmq.edu.mx/documentos/Mexico\\_Metas\\_Milenio/Milenio\\_Gvelez.pdf](http://www.cmq.edu.mx/documentos/Mexico_Metas_Milenio/Milenio_Gvelez.pdf)

20. Este Índice se desarrolla ampliamente en el documento titulado *¿Han avanzado las mujeres? Índice de Compromiso Cumplido Latinoamericano 1995-2000*.

En relación a la meta ponderada en América Latina para el ICC, establecida en el 77.75%, México muestra un retroceso constante en los tres años considerados. Por ejemplo, el ICC para 1995 fue de 66%, 65.7% en el 2000, y 65.5% en el 2003. Ciertamente, las variaciones son menores y el ICC para México es alto, sin embargo, por las mismas razones es indispensable explorar qué ha impedido que México aumente su calificación, dado que justamente es a partir de 1995 cuando se fortalece la maquinaria a nivel federal y estatal para atender los asuntos de la desigualdad entre hombres y mujeres; asimismo, es a partir del año 2000 cuando ocurre la alternancia hacia la democracia en México.

El ICC considera tres áreas temáticas, las cuales están constituidas por una serie de indicadores regionales que permiten medir los avances en el cumplimiento de las metas establecidas. Estas áreas temáticas son:

1. Participación y acceso al poder,
2. Autonomía económica y pobreza,
3. Salud de la mujer y derechos sexuales y reproductivos.

Debido a que el tema económico y de pobreza aún no ha sido plenamente establecido como parte de la agenda de género, en razón de que la desigualdad del ingreso afecta tanto a mujeres y hombres, nos concentraremos en la primera y tercera área temática. Respecto a la participación y acceso de las mujeres al poder, llama la atención que en México existen más retrocesos que avances en cuanto al logro de la paridad esperada, siendo el 50% la meta trazada para la representación en los poderes Ejecutivo, Legislativo y local. En cuanto al indicador de representación en el Poder Ejecutivo, que incluye cargos de ministras de Estado o Secretarías Ministeriales nacionales o federales, se observan los siguientes porcentajes: 15.8% en 1995, 14.3% en el 2000, retrocediendo en el 2003 hasta el 5.6%.

En relación a la representación de las mujeres dentro del Poder Legislativo — que incluye cargos en diputaciones y senadurías estatales y federales— observamos que este es el único indicador donde se observan leves avances: 13.6% en 1995, 17.8% en el 2000, llegando al 21.2% en el 2003. Sin embargo, en relación a la participación dentro del poder local —que incluye presidencias municipales y cargos en los gabinetes— observamos retrocesos para el periodo estudiado: 3.6% en 1995 y en el 2000, retrocediendo al 3.3% en el 2003.

Respecto a la tercera área temática, es decir, la salud de la mujer y sus derechos sexuales y reproductivos, encontramos que México muestra un retroceso en el cumplimiento de los compromisos contraídos, pasando de 80.7% de 1995 al 78.4% en el 2003. Para tener mayor claridad de los datos considerados para construir este índice podríamos mencionar que los datos que ofrece el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) muestran que para el año 2000, el 70% de todas las mujeres en edad fértil usan algún método anticonceptivo. Sin embargo, en áreas rurales sólo la mitad de ellas los usan. Existe asimismo un 12% de las mujeres que expresaron su deseo de limitar o espaciar su descendencia. Entre la población

indígena una de cada cuatro mujeres no tuvo acceso al uso de anticonceptivos a pesar de desearlo. Es por ello que al analizar el uso de métodos anticonceptivos modernos entre mujeres en edad fértil encontramos que si bien la meta establecida a escala regional es de 60%, en México los resultados presentan avances pero se colocan por debajo de dicha meta pasando del 32.7% de 1995, al 36.6% en 2000 y al 36.5% en el 2003.<sup>21</sup>

En relación con los nacidos vivos de madres de 20 o más años, si bien la meta regional es de 95%, y México está cerca de alcanzar esta meta, ha experimentado leves retrocesos según los datos presentados, pues para 1995 el porcentaje fue de 83.5, de 82.9% en 2000 y 82.8% en el 2003.

Respecto a la atención institucional de partos, la meta establecida para este indicador ha sido del 100%, y los datos han fluctuado de la siguiente manera: 89.5% en 1995, 74.6% en 2000 y 80.6% en el 2003.

La tasa de mortalidad materna, es decir, la que resulta de complicaciones del embarazo, parto y puerperio, descendió de 90 muertes en 1990, a 63 muertes por cada 100 mil nacidos vivos en el 2004. Las principales causas de mortalidad materna son las hemorragias (25%), la hipertensión asociada al embarazo (30%) y otras complicaciones del parto (12%).

Un tema clave de la agenda de los derechos sexuales y reproductivos es la despenalización del aborto y en México existe una gran oscilación a nivel federal respecto a la penalización y codificación de esta práctica. Los códigos penales establecen siete circunstancias en las que no se considera el aborto como delito: 1) cuando el embarazo es resultado de una violación; 2) cuando el embarazo es provocado accidentalmente o de manera imprudencial; 3) cuando a juicio del médico el embarazo pone en riesgo la vida de la mujer; 4) cuando el feto tiene malformaciones congénitas o genéticas (razones eugenésicas); 5) cuando de continuar con el embarazo se provocaría grave daño a la salud de la mujer; 6) cuando el embarazo es producto de una inseminación artificial no deseada; y 7) cuando la mujer tiene razones económicas para interrumpir el embarazo y es madre de tres hijos. Estas circunstancias varían en las diferentes entidades federativas del territorio mexicano. La penalización para las mujeres que abortan y las personas que les ayudan tampoco es la misma en cada estado mexicano. Esto se debe a que cada entidad federativa elabora su propio Código Penal y establece la pena que considera pertinente para cada situación. Las leyes de la mayoría de los estados del país establecen la de uno a cinco años de prisión a la mujer que aborta y a la persona que la ayuda. Sin duda, a medida que en los años por venir se tome en cuenta la validación constitucional de la despenalización del aborto en el Distrito Federal se puede esperar que este indicador se revierta.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Todas las cifras aquí referidas se tomaron del informe de INMUJERES.

<sup>22</sup> Por amplia mayoría el 24 de abril de 2007 la ALDF despenalizó el aborto por petición de la mujer dentro de las primeras 12 semanas de gestación. Esta decisión fue publicada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, dos días después. A los pocos meses, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y la Procuraduría General de Justicia (PGJ) presentaron un recurso de revisión, declarando que la modificación introducida por la ALDF no era constitucional, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Para resolver dicha controversia la SCJN organizó audiencias públicas, celebradas entre abril y junio de 2008 para determinar la validez de este recurso. Para septiembre de 2008 la SCJN ya había ratificado la constitucionalidad de la medida impulsada por la ALDF.

Sintetizando: Si bien México muestra algunos avances en el Índice de Desarrollo Humano cuando se incluye el género, muestra una condición menos favorable cuando estas cifras son analizadas bajo la lupa que permite el Índice de Compromiso Cumplido, ICC. Conocer cómo se va desempeñando México dentro de estas categorías parece central para ir reconstruyendo el entramado que permita conocer con detalle los alcances de la transversalidad. Por tanto, para finalizar esta panorámica sobre el desarrollo desigual de la transversalidad nos referiremos a la violencia de género.

Respecto al tema de la violencia, el documento “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de avance 2005”<sup>23</sup>, en el apartado violencia contra la mujer se asegura que en 2003, 35.4% de las mujeres de 15 años y más, unidas y corresidentes con su pareja, sufrían de violencia emocional ejercida por su compañero o cónyuge; 27.3% padecían violencia económica, 9.3% violencia física y 7.8% violencia sexual. El Instituto Nacional de las Mujeres, en su encuesta sobre Violencia Intrafamiliar 1999, asegura que uno de cada tres hogares ha vivido maltrato emocional, intimidación, abuso físico o abuso sexual. Se agrega que el maltrato emocional constituye el tipo de agresión más frecuente: 99.2%; la intimidación se manifiesta en 16.4%; la violencia física en 11.2% y el abuso sexual en 1.1% de los hogares. La violencia se presenta en 32.5% de los hogares dirigidos por hombres, en tanto que en aquellos encabezados por mujeres la frecuencia es de 22%.

Sobre los feminicidios, el lugar predominante de muerte de las mujeres es el hogar, según la conclusión de una revisión de 15,162 certificados de defunción por muerte violenta en la zona metropolitana de Ciudad de México. Entre el 88 y el 90% de las personas que vive violencia familiar en el Distrito Federal (1999) son mujeres. Datos preliminares de una muestra representativa de mujeres que asistieron a centros de salud en el D.F. por otras causas, muestran que el 42% sufre maltrato emocional, 32% maltrato físico, 14% maltrato sexual y un 17% presenta algún tipo de maltrato durante el embarazo, según el *Informe México, Simposio 2000. Violencia de género, salud y derechos en las Américas*.

Según el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) de México, en el transcurso del 2005 se registraron 2,159 fallecimientos de mujeres por violencia familiar, cifra que supera a la de fallecimientos por el crimen organizado, que fue de 1,776. Las muertes de mujeres por violencia dentro de la familia se concentran principalmente en 10 regiones: Oaxaca, Quintana Roo, Puebla, Tlaxcala, Distrito Federal, Michoacán, Estado de México, Colima, Nayarit y Baja California.

Asimismo, de acuerdo con las cifras de la investigación realizada por la Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana, 6,000 mujeres han sido asesinadas con violencia en diez estados en el periodo 1999-2005, un promedio de 1,000 mujeres por año, sin contar las que pierden la vida por situaciones relacionadas con la violencia familiar.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de avance 2005, México, Presidencia de la República, Gabinete de Desarrollo Humano y Social, pp. 26-27.

<sup>24</sup> Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana.

Según la organización Nuestras Hijas de Regreso a Casa, A.C., en Ciudad Juárez, Chihuahua, son más de 460 mujeres las que han sido asesinadas y más de 600 las desaparecidas desde 1993. Transversalizar la perspectiva de género, sobre todo alrededor del tema de la violencia no es un ejercicio sencillo, pues requiere remontar opiniones diversas sobre el tema, diseñar instrumentos de política capaces de atender crímenes como el feminicidio o bien, diseñar programas de atención y prevención, dando facultades para que se incluya una penalización efectiva. En ausencia de una reforma judicial a fondo y sólo por dar un ejemplo en cuanto a cómo la percepción pública y política pública en torno a la violencia de género se combinan en el estado de Chihuahua —que es uno de los que tiene mayores índices de feminicidio— observamos que, de acuerdo con una encuesta realizada por el Diario *Tiempo de Chihuahua*, el 60% de los hombres de la población entrevistada declaró no haberle pegado a una mujer “ni con el pétalo de una rosa” (*Tiempo*, 2006). En contraste, 30% de los entrevistados —hombres y mujeres declaró conocer un caso de violencia de género pero no haberlo reportado— y, sólo un 13% declaró reportar estos casos (*Tiempo*, 2006). De estos datos se puede concluir que está en construcción un discurso sobre violencia de género que tiene cada día mayores connotaciones negativas, por lo cual los hombres rehúsan asociar su imagen a este hecho. Sin embargo, lograr captar la extensión de la violencia o desatar acciones alrededor de la misma parece más lejano.

## Conclusiones

Al analizar el caso mexicano a la luz de la literatura internacional es claro que existe un importante avance en el diseño conceptual, la comprensión teórica de la transversalidad y el diseño de acciones. Sin embargo, al revisar los avances de México en torno a los compromisos adquiridos a nivel internacional, es evidente que existe un desarrollo desigual en las distintas áreas, que en la práctica actúa como una dificultad de reconocer u otorgar a las mujeres la igualdad. Algunos ejemplos que sobresalen en esta área son los asociados al control de la reproducción y ejercicio de la sexualidad. Ejemplos de esta área son: la educación sexual, la anticoncepción de emergencia y en general la anticoncepción moderna, así como el acceso a servicios de aborto o el reconocimiento de preferencias sexuales. De éstos, sobresale la dificultad de otorgar a las mujeres la posibilidad de controlar su reproducción mediante el acceso al aborto, pese a que la despenalización haya sido ratificada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>25</sup>. Respecto a la violencia de género encontramos que el tema se

<sup>25</sup> Para explicar cómo fue posible la legalización del aborto en el Distrito Federal, asiento político de la República Mexicana, debe mencionarse la constelación de factores que en su conjunto permitieron esta despenalización. En primer término, está el andamiaje legal que llevó a que la Suprema Corte de Justicia ratificara la legalización del aborto para el Distrito Federal pese a que la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de Derechos Humanos se hubiesen inconformado por la legalización del aborto poco después de su promulgación oficial por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). El régimen laico que emanó de la separación entre Estado e Iglesia durante el siglo XIX sentó las bases del Estado mexicano: el régimen generado por la Independencia y luego ampliado durante la Revolución Mexicana adoptó una tradición liberal legal que tiene como fundamento el derecho romano y dentro la cual es permitido el aborto. Por tanto, la legalización del aborto para el Distrito Federal encuentra asideros legales, pues la distinción entre vida fetal y vida después del nacimiento se inició en México con la promulgación del primer código penal en 1871 y se confirma con la promulgación del código penal post revolucionario de 1931. Este antecedente colocó a la postura anti-penalista en ventaja con respecto a quienes pugnarán frente a la Suprema Corte a favor de la penalización del aborto. En breve, la legalización ratificó la imposibilidad de equipar al niño/a con el feto confirmando que, a la fecha, ninguna constitución en el mundo consagra la vida desde el momento de la concepción, aun en los países donde se penaliza el aborto bajo todas las circunstancias. Derivado de lo anterior se manifiesta una lectura legal y social donde la legalización del aborto le da preeminencia a la defensa de la vida de la mujer y su consagración como sujeto de derechos. Esto debido a que la legalización implica el reconocimiento pleno de la mujer como sujeto de derecho, que es decir sujeto ético capaz de tomar decisiones sobre lo que ocurre en su propio cuerpo, eliminando los argumentos utilizados por la postura penalista para caracterizar a la mujer como “ajena” “desinteresada” “egoísta” o cualquier calificativo utilizado para negar el reconocimiento ético de sus decisiones. Ortiz-Ortega, Adriana, 2007, “Law and the Politics of Abortion”, en Helga Baitenmann, Anne Varley y Victoria Chenaut, (eds.) *Decoding Gender. Law and Practice in Contemporary Mexico*. New Brunswick, Rutgers University Press: pp. 197-212 y traducción al español de este capítulo en prensa.

mueve con dificultad no sólo por las resistencias ideológicas que pudiese presentar sino por las conexiones que guarda con otras problemáticas tales como la reforma judicial.

Por tanto, para seguir avanzando en la transversalidad se sugiere continuar prestando atención a los siguientes pasos identificados como claves por la literatura nacional e internacional:

1. Delimitar las estrategias a seguir para cada uno de los retos definidos a partir de un diagnóstico de la situación de igualdad entre hombres y mujeres en México.
2. Promover el conjunto de iniciativas que persigan mejorar las condiciones de vida, y atender las necesidades y demandas de las mujeres para avanzar en la construcción de una sociedad más igualitaria.
3. Sensibilizar y formar al personal de todas las instituciones en la perspectiva de género.
4. Detectar las barreras que existen para lograr la perspectiva de género y establecer las estrategias de corrección.
5. Definir objetivos claros para cada institución federal, estatal y municipal.
6. Diseñar y llevar a cabo propuestas de acción para cada nivel de gobierno.
7. Planear, programar, operar y evaluar las propuestas de acción en cada nivel.
8. Vigilar el cumplimiento de las propuestas y dar a conocer, en su caso, las dificultades de su funcionamiento.
9. Asesorar a quienes implementen los planes de igualdad en cada nivel y en cada institución.
10. Elaborar estrategias de coordinación y cooperación interinstitucional en la implementación de las políticas de igualdad.
11. Llevar la cultura de equidad entre los géneros hasta el último rincón del país.
12. Armonizar la legislación nacional y las legislaciones locales con los acuerdos y convenios internacionales suscritos por el Estado Mexicano, y elaborar todas las leyes y códigos derivados de esa legislación.

Cada uno de estos pasos puede ser desglosado como pregunta para poder medir la incidencia de la estrategia adoptada a nivel local.

#### **4. La transversalización de género en Nuevo León**

En el caso de Nuevo León, su contraparte de mecanismo es el Instituto Estatal de las Mujeres, que nace el 9 de octubre del 2003 como Organismo Paraestatal de Participación Ciudadana con Ley aprobada el 17 de diciembre del mismo año y Reglamento el 12 de octubre del 2004, y una última reforma de marzo del 2009- y desarrolla el Programa Estatal de Equidad 2004-2009, inserto a su vez en el Plan Estatal de Desarrollo, cuya plataforma general de planeación se basa en el Objetivo estratégico de *Todos los derechos para todas las mujeres* con los ejes temáticos de pobreza, violencia, salud, acceso al poder y la toma de decisiones y educación en las mujeres del estado de Nuevo León, que se desprenden de la Conferencia de Beijing y su Plataforma de Acción.

El Instituto desarrolla sus tareas a través de estrategias de visibilización y reconocimiento, difusión, sensibilización, capacitación, propuestas de reformas de Ley, atención legal, investigaciones y participación ciudadana en diferentes modalidades como la de Consejeras/os Ciudadanas/os y Comités temáticos de tareas específicas. Sus principios rectores son: la Transversalización, la Coordinación y la Vinculación.

Las de transversalización de la perspectiva de género se iniciaron desde el 2003 en un primer acercamiento con los funcionarios decisorios de las diferentes dependencias del Ejecutivo, por medio de un taller realizado en Palacio de Gobierno y a partir de ahí, en los acuerdos que cristalizan en la capacitación a funcionarios del segundo al sexto niveles, que corresponden a: titulares de Secretarías, Subsecretarías, Direcciones Generales, Direcciones, Coordinaciones y Jefaturas, desde el año 2005 al 2007, a un total de 5 mil 170 personas.

Se desarrollaron en escenarios paralelos tareas de implementación, seguimiento y evaluación acerca de su incorporación, integración, modificaciones permanentes o no, que determinen si se estableció un cambio cultural o se inició una disposición favorable dentro de las instituciones en las que se promovió esta sensibilización, visualizando a la mitad de este ejercicio sexenal si las políticas públicas en las dependencias evaluadas continuaban en la fase de ser neutrales al género, sin enfoque de género o ya con políticas específicas de género, es decir, en la fase de encauzar todos o algunos de sus programas y acciones con dicho enfoque.

Para dar seguimiento y evaluación a la institucionalización de la equidad y su fin, que es la igualdad de género a través de la transversalización como concepto, método o estrategia, ha sido necesario comparar ésta con las experiencias en otras organizaciones y en diferentes países y se concluye que para lograr la institucionalización o cambio de cultura en México así como en el Estado de Nuevo León, pasarán varios años de trabajo consistente para que exista el sustrato necesario que sostenga esta transversalización y en consecuencia, el cambio de cultura institucional y social.

## Bibliografía

Comunicación de la UE: “Las mismas oportunidades-incorporar la igualdad en todas las políticas de la Comunidad y sus actividades”. Documento sólo disponible en francés y en inglés.

*Diario Tiempo*, encuestas de 18 de octubre de 2006 sobre incidencia de la práctica de la violencia y del 8 de septiembre de 2006 sobre casos no denunciados y denunciados, Chihuahua, Chihuahua.

Glynis, George, 2007, “Interpreting Gender Mainstreaming by NGOs in India: A comparative ethnographic approach”, en *Gender, Place & Culture*, Vol. 14 No. 6, pp. 679-701.

Gideon, Jasmine, 2006, “Integrating Gender Interests into Health Policy”, en *Development and Change*, Vol. 37, No. 2, pp. 329-352.

Hankivsky, Olena, 2008, “Gender Mainstreaming in Canada and Australia: A Comparative Analysis”, en *Policy and Society*, Simon Fraser University, Burnaby, B.C., Canada, pp. 69-81.

Incháustegui Teresa y Yamileth Ugalde, 2005, *Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género*, Inmujeres DF, México, ponencia.

*Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2006, México, 136 p.

Informe final del grupo de especialistas en *mainstreaming*, 2003. *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de “buenas prácticas”*, Instituto de la Mujer, Madrid.

*Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de avance 2005*, México, Presidencia de la República, Gabinete de Desarrollo Humano y Social, pp. 26-27.

Moser, Caroline y Molser Annalise, 2005, “Gender Mainstreaming Since Beijing: a Review of Success and Limitations in International Institutions”, en *Gender and Development*, No.13, Vol. 2, pp. 11-22.

Ortiz-Ortega, Adriana, 2007, “Law and the Politics of Abortion”, en Helga Baitenmann, Anne Varley y Victoria Chenaut, (eds.). *Decoding Gender. Law and Practice in Contemporary Mexico*. New Brunswick, Rutgers University Press: pp. 197-212.

Rounaq, Jahan, 1995, *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development*, Dhaka, Bangladesh: University Press, London; Atlantic Highlands, N.J.: Zed Books.

Squires, Judith, 2005, “Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation”, en *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*. Vol. 12, No. 3, pp. 366-388.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2006, Informe sobre Desarrollo humano 2006, *Más allá de la escasez: Poder, Pobreza y la Crisis Mundial del Agua*, Nueva York, Ed. Aedos, S.A., 422 pp.

Verloo, Mieke, 2001, “Another Velvet Revolution? Gender mainstreaming and the politics of implementation”, en *IWM Working Paper* No. 5/2001. Viena: IWM.

## Semblanzas

### **Adriana Ortiz-Ortega**

Actualmente es asesora académica del Secretario General de la UNAM. Doctora en Ciencias políticas por la Universidad de Yale. Sus temas de investigación incluyen la transnacionalización de las sexualidades, la politización del aborto y las sexualidades en México, la relación entre feminismos y masculinidades y los dilemas de la institucionalización de la perspectiva de género. Es Coordinadora Internacional del proyecto de investigación “La inserción del género y las sexualidades en la currícula universitaria en contextos asiáticos, latinoamericanos y africanos”, con sede en CEDES Argentina, en China, Sudáfrica, México, Argentina y Chile, proyecto de investigación que cuenta con el auspicio de la Fundación Ford desde 2004.

Ortiz-Ortega es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y ha ocupado cargos tales como Coordinadora del Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer de El Colegio de México (2004-2007), Directora para México y Centroamérica de la Fundación Ashoka (1998-2001).

Entre sus libros se encuentran: *Si los hombres se embarazaran, ¿el aborto sería legal?*, *Los derechos reproductivos de las mujeres: Un debate de justicia social en México*; coautora de *Cómo negocian las mujeres sus derechos en el mundo: Una intersección entre culturas, política y religiones*. Su próximos compilaciones son *Teaching and Learning Sexualities in a Global Context: Experiences from China, Chile, Argentina, Perú y México* y *Aportaciones al estudio de las sexualidades, las identidades de género y los derechos sexuales y reproductivos*.

### **Laura Olivia Martínez Montes**

Socióloga, actualmente es Asistente de Procesos Académicos de la Secretaría General de la Universidad Nacional Autónoma de México; en 2008 fungió como coordinadora nacional de relación con la sociedad civil en el Centro Nacional de Prevención y Control del SIDA (CENSIDA).

Investigadora de diversas Organizaciones civiles como Democracia Derechos Humanos y Seguridad, A. C.; Red Democracia y Sexualidad, A. C.; Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C. y Decidir Coalición de Jóvenes por la Ciudadanía Sexual.

Entre sus publicaciones se encuentran: *Manual de Organización vecinal para la seguridad ciudadana* y *¡A las vivas!, jóvenes DFendiendo el derecho a la seguridad*.

