



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

**UNIDAD XOCHIMILCO
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

**“LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE
GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA
CIUDAD DE MÉXICO: EL PROCESO DE CREACIÓN DE
LAS UNIDADES DE IGUALDAD SUSTANTIVA”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

PRESENTA:

MARTHA LILIA HERNÁNDEZ CERVANTES

DIRECTOR DE TESIS: DR. MANUEL CANTO CHAC

CIUDAD DE MÉXICO

FEBRERO, 2021

Contenido

Introducción	4
Capítulo 1. Políticas públicas con perspectiva de género	9
1.1. Apuntes generales sobre política pública	9
1.2. Desigualdad de género y políticas públicas	18
1.3. Incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas	24
1.4. Transversalidad e institucionalización de la perspectiva de género en la política públicas	28
Capítulo 2. Recorrido histórico de la incorporación e institucionalización de la perspectiva de género en la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de México (antes Distrito Federal).....	37
2.1. Breve panorama internacional y nacional	38
2.2. Reforma política del Distrito Federal y la gestante agenda de género	47
2.3. Fortalecimiento del Instituto de las Mujeres (2001-2006).....	52
2.4. Consolidación de la Política de género (2007-2012).....	54
2.5. Institucionalización de la perspectiva de género (2013-2018).....	58
Capítulo 3. Las Unidades de Igualdad Sustantiva en la administración pública de la Ciudad de México.....	66
3.1. Antecedentes	67
3.2. Implementación de las Unidades de Igualdad Sustantiva	76
3.3. Alternancia y coyuntura política.....	83
3.4. Análisis de entrevistas.....	89
Conclusiones.....	102
Recomendaciones de política pública	107
Anexo 1	109
Fuentes consultadas	111

Introducción

Las agendas de política pública a nivel internacional, regional y nacional han incorporado las desigualdades por motivos de género desde la segunda mitad del siglo pasado, principalmente por la incidencia y presión de los movimientos feministas. La atención a estas desigualdades ha transcurrido por etapas que incorporan distintos enfoques, necesidades, prioridades y niveles de atención, según el contexto en cuestión.

Actualmente, en la literatura en la materia existe un consenso: estas desigualdades tienen como punto de partida la construcción del género y una de las principales medidas para identificarlas, medirlas y atenderlas es la incorporación de la perspectiva de género de manera transversal en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas (definición del problema, diseño, implementación y evaluación).

En México, y en general en la región latinoamericana, a pesar de avances legislativos, programáticos e institucionales, las desigualdades de género persisten. En 1995 la Organización de las Naciones Unidas dio a conocer la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. El inciso H del documento indicó que una de las de las estrategias para el adelanto de las mujeres era la creación de mecanismos institucionales.

Es así como a inicios de este siglo, se crea el Instituto de las Mujeres (federal y estatales) y a partir del 2008 se promueve la creación de Unidades de Género al interior de todas las dependencias de gobierno, para reemplazar la figura de enlace de género, con la finalidad de favorecer la implementación de acciones, el seguimiento de la política pública, la asignación de presupuestos, la transformación de la cultura institucional, entre otras.

La estrategia de crear las Unidades de Género empezaría a resonar en la Ciudad de México en 2010, al incluirse como parte de las líneas de acción del primer Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las mujeres. Más adelante, en 2015 inició el proceso para su implementación con la elaboración de una estrategia para su creación en todos los órganos de la administración pública del gobierno de la Ciudad de México. En 2018 este proceso fue interrumpido durante el proceso de alternancia política; la investigación centra su atención en esta coyuntura.

De forma que, la pregunta que guía el desarrollo de la tesis es ¿cuáles son las consecuencias de la desaparición de las Unidades de Género para la transversalización de la perspectiva de género en la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de México?

La hipótesis de la investigación consiste en que: La desaparición de las Unidades de Igualdad Sustantiva en 2018 significó un retroceso para la institucionalización y transversalidad de la perspectiva de género en la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de México, este retroceso se dio debido a que el diseño tuvo un fuerte énfasis en la elaboración de *reglas* y fortalecimiento de algunas *redes* (elaboración de una estrategia y modelo, cabildeo político, ajustes presupuestales, coordinación interinstitucional) sin modificar de fondo las prácticas burocráticas tradicionales que imposibilitan la incorporación de la perspectiva de género y sin llegar a contar con un presupuesto propio para implementar acciones (*recursos*).

Para demostrar esta hipótesis, esta investigación tiene como propósito analizar las consecuencias para la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género del proceso de creación y desaparición de las Unidades de Igualdad Sustantiva en el gobierno de la Ciudad de México

Los objetivos particulares que seguir son:

1. Esbozar teóricamente los principales elementos para la institucionalización y transversalidad de las políticas públicas con perspectiva de género.
2. Contextualizar el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas a partir de la documentación del proceso de incorporación de la perspectiva en leyes, programas y andamiaje institucional en la Ciudad de México.

3. Describir el proceso de creación y desaparición de las Unidades de Igualdad Sustantiva y su relación con la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas.

La metodología que sustenta la investigación es el trabajo de gabinete mediante la revisión y análisis de fuentes de información que incluye. Marco teórico, legislación, informes oficiales, documentos internos, investigaciones, tesis de posgrado, diarios, revistas, noticias entre otras.

Para sustentar la información descrita, se realizaron entrevistas semiestructuradas a profundidad a personas servidores públicos que trabajan en el gobierno de la Ciudad de México desde el sexenio pasado a la actualidad. Los criterios para seleccionar a las personas entrevistadas fueron: 1. Que hayan estado involucradas como enlaces o como parte de las Unidades de Igualdad Sustantiva y que en la actualidad continúen involucradas en funciones de transversalidad de la perspectiva de género y 2. Que antes de 2018 estuvieran adscritas al Instituto de las Mujeres del Distrito Federal y en la actualidad colaboren en la actual Secretaría de las Mujeres.

El documento está estructurado en tres capítulos. El primer capítulo busca ahondar en el marco teórico que enmarca la investigación, describe brevemente qué entiende por política pública y cuáles son sus principales elementos. En seguida, describe el proceso mediante el cual surge la perspectiva de género y su

incorporación en las políticas públicas. Finalmente, aborda la propuesta de transversalidad e institucionalización, en qué consiste y cuáles son los elementos que considerar para su implementación.

El segundo capítulo consiste en el análisis de contexto del problema de investigación, describe brevemente el proceso internacional y nacional de la política de igualdad de género. Posteriormente, el análisis focaliza coyunturas políticas y sociales clave para la política de género en la Ciudad de México, a saber: la Reforma Política de 1997 que fuera la génesis de la extinción del Distrito Federal y el inicio de los gobiernos capitalinos democráticamente electos; 2018, año en que, por primera vez, después de cuatro sexenios bajo el mismo partido, hubo alternancia política y en que, además, se extinguieron las Unidades de Igualdad Sustantiva.

El tercer capítulo ahonda en los antecedentes de las Unidades de Igualdad Sustantiva, así como en las estrategias y ruta crítica que siguieron para su creación e implementación a partir de 2015. El capítulo cierra con la descripción del proceso mediante el cual se extinguen y con el análisis de las entrevistas realizadas para sustentar la investigación.

Capítulo 1. Políticas públicas con perspectiva de género

El primer capítulo enuncia el marco teórico que orienta la investigación. Inicia con una breve descripción de cómo surge la disciplina de las políticas públicas y cuáles son sus elementos conceptuales. Posteriormente, describe principales conceptos y principios que han orientado la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas, así como las distintas etapas y enfoques que pueden rastrearse en la literatura e implementación de la perspectiva. Finalmente, describe en qué consiste la propuesta de diseñar, implementar y evaluar políticas públicas que transversalicen e institucionalicen la perspectiva de género.

1.1. Apuntes generales sobre política pública

Surgimiento de la política pública como disciplina

A mediados del siglo XX las políticas públicas surgen como parte de los estudios académicos. Principalmente, en Estados Unidos las políticas públicas cobran relevancia como objeto de estudio, dado que las ciencias económicas y políticas no realizaban estudios sobre el proceso de toma de decisiones público-gubernamental. La ciencia política enfocaba el estudio de los sistemas electorales, la legitimidad, estructura y funcionamiento de los gobiernos, dejando de lado la forma en que éstos deciden y diseñan las acciones que realizan. Por otro lado, la administración pública tampoco centraba su interés en la toma de decisiones, centralizaba la reflexión en

la manera en cómo ejecutaban las decisiones para cumplir su finalidad, sin poner atención en su formulación (Aguilar, 2010: 18).

De esta forma, nace una disciplina cuyo fin es develar el proceso de toma de decisión del gobierno, y discernir sobre el uso del conocimiento en la definición de acciones de gobierno. Impulsada principalmente por Harold D. Lasswell quien la definía como “ciencias de políticas”, y ubicaba como uno de los principales cuestionamientos a responder la forma en cómo podría aumentar su racionalidad. Bajo tal lógica, la disciplina tuvo como objetivo el conocimiento de la política pública, es decir, estudiar tanto la evolución y los factores de una política pública como su corrección y eficacia por medio de incorporar metodologías y sus resultados (Aguilar, 2010: 18-19).

El desarrollo de la *ciencia de políticas* surge bajo la concepción del Estado democrático de los Estados Unidos, lo que para los primeros estudiosos daba una base incuestionable de legitimidad del régimen político, lo cual permitiría centrar los análisis en la eficacia de las acciones de gobierno, o sea, en la detección de factores que posibiliten que las decisiones sean eficaces, por ello el conocimiento empírico es relevante, y enfatizó en el conocimiento técnico. Es por lo que, la disciplina tiene como objeto de estudio la “validez directiva” de las decisiones del gobierno, no así la “validez institucional” de la cual se encarga propiamente la ciencia política. Así es como identificamos uno de los principales aspectos que diferencian al estudio de la política pública del de la ciencia política (Aguilar, 2010: 21).

En términos académicos el estudio de la *ciencia de políticas* es considerado de índole multidisciplinaria cuya finalidad era la incorporación del conocimiento teórico, metodológico y técnico necesario para la toma de decisiones que permitiera al gobierno la resolución de problemas sociales de forma eficaz. Todo lo anterior, teniendo como referente la democracia norteamericana, lo cual resulta relevante en el contexto sociohistórico de mediados del siglo pasado, dado que al mismo tiempo estaban emergiendo Estados comunistas cuya eficacia en términos de salud, productividad y otros aspectos sociales relevantes era elevada. Esto último, hizo que los investigadores de políticas públicas cuestionaran cuál régimen permite una realización superior de “patrón directivo”: el comunista con su planeación centralizada o el democrático con la planificación por políticas específicas. Es decir que, en el régimen democrático existen múltiples variables que se deben considerar al momento de planificar, es por lo que, se realizan el diseño y la implementación de acciones de gobierno acotadas y enfocadas a un problema específico, en las cuales intervienen diversos actores sociales y políticos (Aguilar, 2010: 22).

Empero, el hecho de que las democracias liberales no realicen políticas con planes centrales no necesariamente es una desventaja, ya que la “gobernanza por políticas” lleva consigo la participación ciudadana que al finar suele resultar en acciones de mayor alcance y durabilidad al contar con el consenso y aprobación de las y los ciudadanos. Lo que sí queda como parte sustancial del objeto de estudio de la disciplina de políticas públicas es resolver la eficacia y productividad en los regímenes democráticos (Aguilar, 2010: 23).

Fuera del contexto político que impactó en el estudio de las políticas públicas, se encontraron también cambios en el aspecto epistemológico, si bien inició como una ciencia multidisciplinaria en la cual destacaban las investigaciones orientadas por la política, sociología y economía; posteriormente, devino en una ciencia de una sola perspectiva: la económica. De esta forma, obtuvo mayor relevancia el análisis de costo-eficiencia en las políticas públicas, incluso se le denominó “análisis de políticas” el cual destaca por la búsqueda de la eficiencia del gasto y la parte financiera de las acciones de gobierno (Aguilar, 2010: 24).

La centralidad de la economía no significó que la sociología y la ciencia política dejaran de analizar las políticas públicas; solamente cambiaron el foco a las relaciones sociales involucradas en la toma de decisiones, en los actores que participan en la formulación e implementación de las acciones de política.

En la actualidad aún observamos el predominio del enfoque economista en el análisis de las políticas públicas, pero esto no significa que la producción desde el ámbito multidisciplinario haya menguado; existen cada vez más estudios que demuestran que las políticas públicas deben ser estudiadas desde un enfoque multidisciplinario para poder analizar con diversas herramientas teóricas y metodológicas las políticas públicas y su eficacia en la resolución de problemas sociales. Hay consenso respecto a que fundamentar el análisis en la eficiencia del

uso de recursos es una forma parcial de ver la realidad y, por lo tanto, sólo atiende una parte del problema.

Principales elementos conceptuales de la Política Pública

Definir el concepto de política pública requiere entender los diferentes alcances e interpretaciones que se le den según la ciencia o disciplina desde la que se le aborde, además, debemos recordar que es predominantemente empírica. Lindblom desde 1959 la definió como la disciplina de *irse por las ramas*, argumentando que la formulación de políticas era un proceso inherentemente político. Sugiriendo que tanto el contenido como el proceso de toma de decisiones es más bien el resultado de 'un juego de poder' resultado de la interacción y negociación entre grupos que utilizan una variedad de recursos y técnicas con el fin de llegar a una solución (Everett, 2003:66).

Complementando esta idea, Merino (2013: 109) afirma que formular y poner en práctica políticas públicas exitosas es una tarea amenazada siempre por las mudanzas y la emergencia de situaciones imprevisibles desde su origen y el éxito está mucho más cerca de las habilidades artesanales y de las capacidades políticas que de los modelos científicos. Esto lo retomaremos más adelante al momento de analizar la trayectoria de las políticas para la igualdad de género.

Para los fines de la presente investigación, describiremos diversos aspectos relevantes para la definición de una política pública, entendida como un plan de

acción específico acotado por la legalidad, la escasez de recursos y la búsqueda de soluciones a problemas públicos particulares; es decir, no es un plan de acción general como los realizados en regímenes centrales. De forma que las políticas públicas son “el conjunto integrado y coherente de programas y proyectos particulares” (Aguilar, 2010: 31).

Algunos aspectos de la definición de política pública es que se trata de un conjunto de acciones (secuencia, sistema, ciclo, espiral) intencionales y causales que:

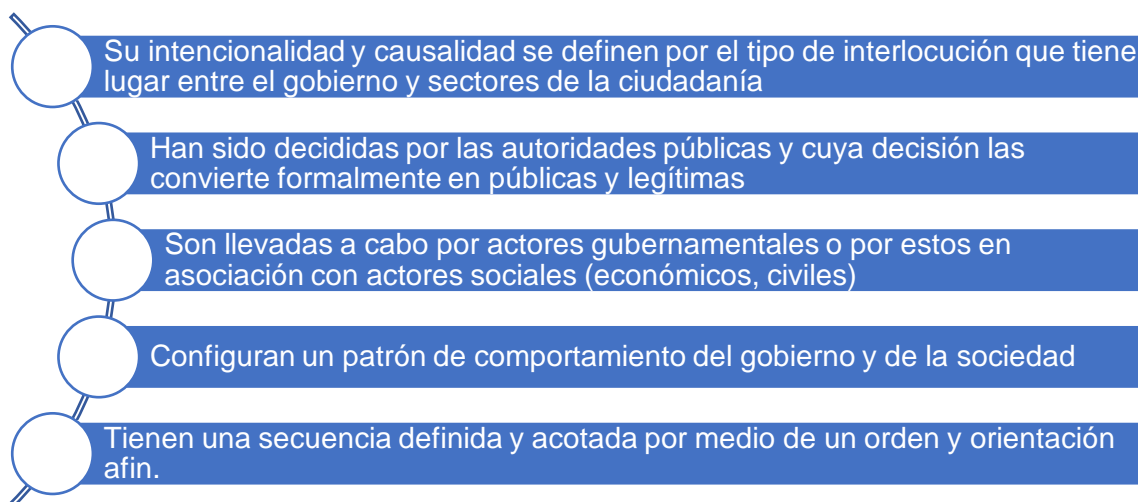


Figura 1. Elementos de las políticas públicas

Elaboración propia con información de Aguilar Villanueva, 2012: 29

Además de lo anterior, la política pública debe considerarse como un proceso en el cual interactúan diversos actores con el gobierno para la definición de acciones de política, este proceso está orientado a la solución de problemas públicos. Es decir que, las políticas públicas se formulan como la solución-respuesta de un problema público.

La definición del problema público es el punto de partida de una política pública y “consiste, fundamentalmente, en estructurar una justificación pertinente y adecuada sobre las razones que habrían de llevar a la intervención del Estado para afrontar ese problema público en particular; [...] situar su relevancia y las razones por las que es indispensable la atención del Estado” (Merino, 2013: 111).

En la diversidad de metodologías y corrientes teóricas de la disciplina, existe un consenso en que el ciclo de las políticas públicas (*ver Figura 2*) es una construcción metodológica que facilita su análisis y estudio al proporcionar una estructura racional dentro de la cual es posible considerar la multiplicidad de la realidad. Así, cada etapa presenta un contexto en el que se puede echar mano de diferentes marcos (Parsons, 2007:114); recurrir a éste implica partir de la premisa que la realidad es mucho más compleja en que las políticas no lo siguen secuencialmente, así como tampoco sus etapas ocurren como periodos de tiempo desvinculados entre sí.

Este modelo “por etapas” ha enfrentado críticas por creer que éste crea una visión artificial de la formulación de las políticas públicas y que el mundo es mucho más complicado que pasos, etapas o ciclos nítidos y puros. No obstante, su uso debe ser como un modelo para el análisis de las políticas públicas y que, como modelo, tiene sus limitaciones (Parsons, 2007: 113); además de que, ayuda a identificar con la mayor exactitud posible los obstáculos que podrían afrontar durante su periodo de vida, en busca de los resultados que las justifican (Merino, 2013: 109).

El ciclo de una política pública

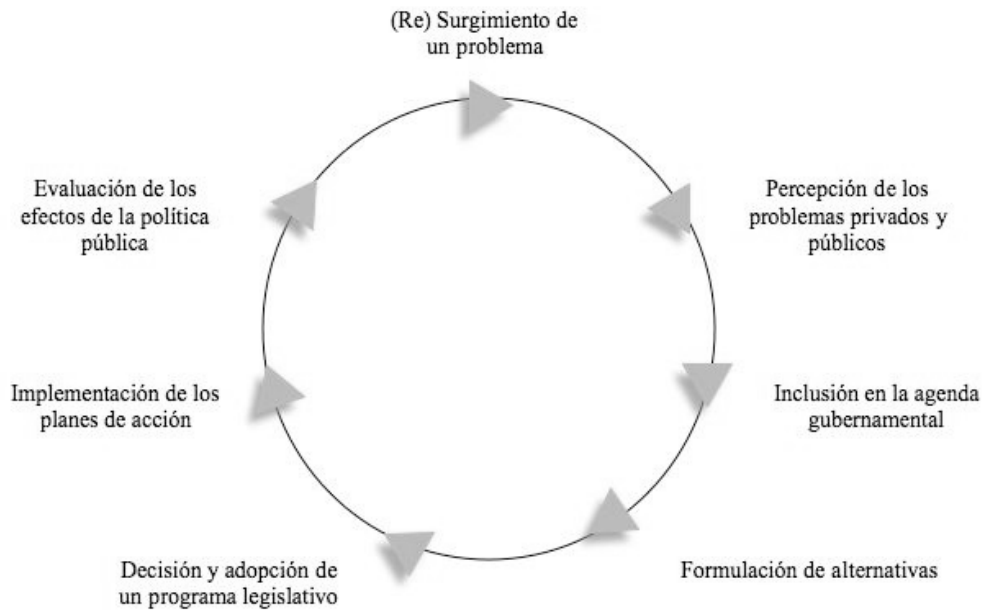


Figura 2. Ciclo de política pública
Subirats, 2008: 42

Otro de sus elementos es el relativo a la distinción entre política gubernamental y política pública, de acuerdo con Aguilar (1996) las primeras son verticales y la decisión sobre ellas recae en los profesionales de la administración pública o de una élite política, sin incluir la participación de la sociedad. En cuanto a las políticas públicas, éstas son públicas porque son un producto del Estado y por ende es quien tiene un rol predominante. De manera complementaria, participa un conjunto más amplio de actores (públicos y privados) en interacción, que se refiere a una red de política pública (*policy network*), la cual enfatiza en que cada política es resultado de una completa interconexión de personas y organizaciones con distintos intereses, recursos y niveles de influencia. El análisis de las redes está basado en

la idea de que toda política pública está enmarcada en un contexto de relaciones y dependencias en un mayor o menor grado según la sociedad en cuestión (Parsons, 2007: 215). Algunos ejemplos son: actores en distintos niveles de gobierno - federal, estatal, municipal, Organizaciones de la Sociedad Civil - OSC, movimientos sociales, colectivos, organismos internacionales, instituciones académicas, iniciativa privada, etcétera.

De acuerdo con Joseph Stiglitz (2002), la política pública guiada por el Estado debe promover la transparencia, integrar equipos con personal de diversos perfiles y disciplinas, integrar la participación de diversos sectores de la sociedad civil, replantear el objetivo de bienestar social y abandonar el fundamentalismo del mercado.

Adicionalmente, éstas deben ser multidisciplinarias, no pueden basarse en una metodología o una corriente única, sino que será la naturaleza del problema planteado la que determinará los instrumentos que será necesario utilizar de manera que se puedan operacionalizar los conceptos y comprobarlos empíricamente (Subirats, 2008: 19-30). Su principal hilo conductor es la búsqueda de soluciones a problemas públicos específicos, apeándose a los rigores metodológicos de las ciencias sociales.

Esta comprensión de las políticas públicas como procesos decisorios para resolver problemas públicos en los que intervienen factores de diversa índole, así como

diversos actores donde el Estado es el principal rector; nos permitirá analizar cómo se relaciona con la perspectiva de género y cómo los movimientos y demandas feministas representan un ejemplo de análisis del trabajo en redes para la definición del problema, incorporación en la agenda, diseño e implementación de políticas para la igualdad de género.

1.2. Desigualdad de género y políticas públicas

Desde hace varios siglos y hasta la fecha aún persisten de manera sostenida brechas de desigualdad entre mujeres y hombres definidas como “la medida estadística que muestra distancia o asimetría social entre mujeres y hombres. Se utiliza para reflejar la brecha existente entre los sexos respecto a las oportunidades de acceso y control de los recursos económicos, sociales, culturales y políticos. Su importancia estriba en comparar cuantitativamente a mujeres y hombres con características similares” (INMUJERES, 2007: 25).

Las desigualdades entre mujeres y hombres, por su parte son la consecuencia de las jerarquías que mantienen y sostienen la subordinación de las mujeres, cuyo sustento son las prácticas culturales discriminatorias o de doble estándar, naturalizadas hasta el punto de pasar desapercibidas, que se presentan en todos los órdenes de la vida y en las diversas instituciones (Inchaustegui, 2005: 9).

En 2018 ONU Mujeres realizó un informe sobre los avances de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible en el cual alertó que la discriminación hacia mujeres y niñas en 89 países analizados es aún persistente, donde, además, todas las dimensiones de bienestar y marginación están profundamente entrelazadas. Destaca que:

- Hay 4.4 millones más de mujeres que viven en extrema pobreza en comparación con los hombres, principalmente debido a la carga desproporcionada del trabajo doméstico no remunerado que enfrentan las mujeres.
- Todavía existen 15 millones de niñas que nunca aprenderán a leer y escribir porque están fuera de la escuela, comparado con 10 millones de niños.
- A pesar de las tecnologías y avances para evitarlo, aún mueren 300 mil mujeres anualmente por causas relacionadas al embarazo en países desarrollados y en desarrollo (ONU Mujeres, 2018).

Estas condiciones históricas de desigualdad han sido visibilizadas por las demandas de los movimientos feministas que, en distintos momentos históricos, han buscado el acceso en condiciones de igualdad a sus derechos: políticos, laborales, de salud, educación, entre otros.

Una de las premisas en las que se basan las demandas feministas es que la sociedad y todos sus ámbitos están organizados en un sistema que, a partir de diferencias biológicas (sexo), se establece un conjunto de ideas, creencias,

atribuciones sociales construidas en cada cultura y momento histórico (género). Es decir que, a partir de diferencias biológicas, existe una construcción social que coloca en situaciones de desventaja a las mujeres frente a los hombres.

El concepto de género tiene una dimensión relacional “[...] No es un estado inmutable de las cosas; es multidimensional, histórico, cultural y socialmente determinado” (Kauffer, 2016:14). Es principalmente a partir de esta construcción teórica que las desigualdades entre mujeres y hombres se ponen en el centro de las demandas de los movimientos feministas.

Una de las principales herramientas que ha aportado los estudios de género a las políticas públicas es la perspectiva de género, entendida ésta como:

“una mirada crítica y compleja que permite aprehender los fenómenos sociales, analizando las diferencias entre hombres y mujeres que generan desigualdad para entender el funcionamiento del orden social. La perspectiva de género posee un componente político muy claro porque plantea modificar o atenuar esta relación desigual a partir del análisis de los elementos que la explican y la sustentan. Permite una renovación de los viejos modelos explicativos de la realidad social gracias a un esquema diferente de interpretación fundamentado en las relaciones de poder” (Kauffer, 2016:15).

La perspectiva de género es, entonces, la herramienta que permitirá observar los fenómenos sociales y las diferentes acciones institucionales en las cuales se deja al descubierto las desigualdades entre mujeres y hombres, según el devenir histórico y social en cuestión. “Adoptar el lente de la perspectiva de género lleva por consiguiente a visibilizar las diferencias que producen desigualdades para incluir a

las personas excluidas de los procesos. Ello constituye un primer paso necesario a la vez para el análisis y las intervenciones—proyectos, programas y políticas públicas. Además, observar, evidenciar y cuestionar con perspectiva de género implica transformar las relaciones de poder” (Kauffer, 2016:15).

Otro de los elementos a considerar es que el propósito de una política pública con perspectiva de género es la igualdad entre mujeres y hombres, entendida ésta como un principio y criterio orientador que puede ser de derecho – de *jure* - o sustantiva – de *facto* -; como señalaremos a continuación, ambas tienen que ser congruentes entre sí.

La CEDAW (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, por sus siglas en inglés), es el instrumento internacional que aborda de manera amplia los derechos de las mujeres, precisa con respecto a la igualdad que aquella que es formal o *de jure*, es la que está establecida en términos normativos en distintos instrumentos legales nacionales e internacionales. El derecho de igual protección de la ley significa que ésta no puede ser aplicada de manera distinta a personas en situaciones similares, y que no puede ser aplicada de forma idéntica a personas en situaciones diferentes.

Por su parte, la igualdad sustantiva o *de facto*, la cual consiste en leyes y políticas que garanticen las mismas oportunidades a mujeres y hombres en los hechos y en un contexto propiciatorio para lograrlo. En otras palabras, implica la obligación del

Estado para remover todos los obstáculos que enfrentan las mujeres para alcanzar la igualdad en los hechos (ONU Mujeres, 2017).

Es así como, la igualdad sustantiva a diferencia de la formal pone hincapié en que aun cuando se pongan las mismas reglas para hombres y mujeres para que tengan oportunidad “idéntica” no significa que ambos puedan obtener los mismos resultados, sino que las condiciones subyacentes a la condición de ser hombre o mujer provocará que siga existiendo desigualdad.

La CEDAW (1975), ratificada por México en 1981, establece que los Estados parte tienen la obligación de crear las condiciones requeridas para que las mujeres y hombres puedan acceder a las mismas oportunidades y resultados, no sólo poner la normatividad requerida, sino realizar acciones que incidan en mejorar de manera significativa el acceso de las mujeres a todos sus derechos.

Por su parte, la equidad (como justicia) es comúnmente confundida con la igualdad pero en realidad, sólo constituye una etapa más para lograr la igualdad sustantiva la cual es posible cuando “el trato que se da a las personas está basado en la consideración justa de las necesidades e interés impuestos por la diferencia [...] exige la aplicación de acciones deliberadas que corrijan las desventajas y eliminen las desigualdades” (Prince, 2008: 32) y generalmente se acompaña de acciones afirmativas que buscan disminuir las brechas de desigualdad.

A este respecto, en 2016 el comité de la CEDAW emitió la Recomendación CEDAW/C/MEX/CO/6 en la que pide que “tome nota de que los términos “equidad” e “igualdad” transmiten mensajes distintos, y su uso simultáneo puede dar lugar a una confusión conceptual. La Convención tiene por objeto eliminar la discriminación contra la mujer y asegurar la igualdad de hecho y de derecho (en la forma y el fondo) entre mujeres y hombres. El Comité recomienda al Estado Parte que en sus planes y programas utilice sistemáticamente el término “igualdad””.

Siguiendo con García Prince, la igualdad en las políticas públicas se basa en un enfoque de derechos humanos y de género que debe lograrse en tres niveles: oportunidades (de derecho), trato (de hecho) y resultados (del ejercicio igualitario). La figura 3 esquematiza los distintos niveles.

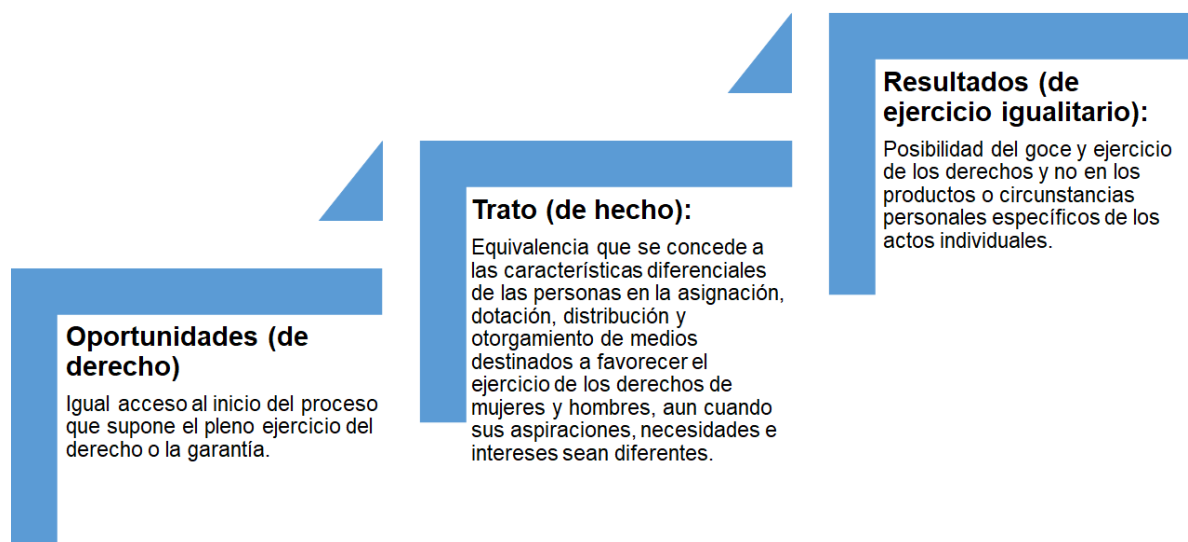


Figura 3. Niveles de igualdad
Elaboración propia con información de García Prince, 2008

1.3. Incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas

Hasta el momento hemos abordado el proceso mediante el cual surge la perspectiva de género como metodología y su finalidad al incorporarla en las políticas públicas: igualdad (de oportunidades, de trato y de resultados) entre mujeres y hombres. Ahora, brevemente abordaremos algunas de las estrategias empleadas para su incorporación en las políticas públicas, es decir, el *cómo*.

Durante la década de 1970 surgió un enfoque hoy conocido como Mujeres en el Desarrollo (MED) cuyo principal objetivo era integrar funcionalmente a las mujeres a una estrategia de desarrollo, partiendo del supuesto de que su participación es necesaria para éste [...] las coloca como parte central del problema (Instituto Jalisciense de las Mujeres, 2008: 108). Los proyectos ejecutados desde la perspectiva de MED fueron desarrollados para involucrar a las mujeres como participantes y beneficiarias de la cooperación para el desarrollo y de las iniciativas (García et al., 2009: 180).

A finales de esa misma década e inicios de los 80s se cuestionan los avances y resultados del MED, específicamente la pertinencia de centrarse únicamente en las mujeres y la falta de cambios sostenibles en su estatus social. Es en este contexto, que surge Género en el Desarrollo (GED) el cual reconoce las relaciones de poder y conflicto que existen entre mujeres y hombres para entender la subordinación de

éstas. Sitúa la desventaja de las mujeres no sólo en ellas, sino como consecuencia de relaciones sociales inequitativas entre hombres y mujeres, donde éstas últimas se encuentran en una situación de desventaja respecto al acceso y control de los recursos y beneficios del desarrollo. Su fundamento está en los aspectos económicos, políticos y culturales que determinan la forma en que las mujeres y los hombres participan, se benefician y controlan los recursos de los proyectos y actividades de manera diferenciada (Instituto Jalisciense de las Mujeres, 2008: 105).

Aunado a estos dos enfoques, los distintos momentos históricos en que se han desarrollado programas y acciones para atender las desigualdades de género permiten identificar los siguientes tipos de políticas:

1. **Políticas ciegas al género:** Thoenig (citado en Kauffer:1985) define a las políticas públicas como actividades materiales o simbólicas que las autoridades públicas gestionan, el hecho de no actuar con la voluntad deliberada de no resolver un problema constituye en sí una política pública. Este tipo de políticas se refiere a aquellas que no toman en cuenta ni diferencias ni desigualdades de género y que tampoco están sustentadas en las necesidades de las mujeres. Pueden existir políticas para mujeres que aparentemente benefician a toda la población, pero algún componente puede excluirlas (INMUJERES, 2007).
2. **Políticas para las mujeres:** Dirigidas a atender necesidades específicas de las mujeres. Sin embargo, las mujeres son usuarias y un agregado numérico,

no necesariamente toman en cuenta sus necesidades y la transformación de los roles tradicionales. Estas políticas corren el riesgo de perpetuar las desigualdades y los estereotipos de género, al perder de vista que el problema está en la relación asimétrica entre mujeres y hombres (INMUJERES, 2007).

3. **Políticas de acción afirmativa:** Se trata de medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Requieren adecuarse a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad. No serán consideradas discriminatorias (Cámara de Diputados, 2003), sino como un el conjunto de medidas de carácter temporal correctivo, compensatorio y/o de promoción, encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres (Cámara de Diputados, 2006).
4. **Políticas con perspectiva de género:** Toman en cuenta las necesidades de las mujeres y hombres, y el significado que en las sociedades hemos dado a la diferencia sexual; buscan una redistribución más equitativa y democrática de responsabilidades y recursos entre mujeres y hombres; replantean la distribución de los roles productivos y reproductivos para reorganizar la carga de trabajo de las mujeres y hombres dentro y fuera del hogar; impulsan procesos de empoderamiento y participación en la toma de decisiones y

buscan eliminar situaciones de desigualdad entre mujeres y hombres (INMUJERES, 2007).

5. **Políticas de transversalidad de género:** Su fin último es transformar la construcción social sobre la cual se fundan las relaciones desiguales entre mujeres y hombres, así como su desigual valoración cultural. De tal modo que buscan modificar las inercias de género sedimentadas en el apartado estatal y perpetuadas mediante sus regulaciones e intervenciones (Rodríguez Gustá, 2013). Las acciones orientadas a modificar los sesgos de género institucionalizados en el aparato del Estado son un paso previo para poder combatir la inequidad socialmente existente. En particular, la transversalidad intenta incorporar una visión de género en las políticas clave del Estado como son las económicas, y de inversión, tradicionalmente ajenas a las problemáticas de las relaciones entre varones y mujeres a pesar de su indiscutible relevancia en la distribución de recursos (Rodríguez Gustá, 2013). El principal fundamento de este tipo de políticas se encuentra en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, abordadas con mayor detalle en el siguiente apartado.

El desarrollo de la perspectiva de género en las políticas públicas ha sido también un proceso histórico en el que las inquietudes y prioridades han cambiado según el contexto. “Una política pública no surge ni puede evolucionar de manera aislada. Forma parte de su tiempo histórico, su entorno institucional y de las redes sociales en las que se inscribe [...] atañe a la ética, en tanto que la temporalidad de las

instituciones y las redes sociales se encuentran entrelazadas por los sistemas de valores que las sostienen” (Merino, 2013: 175) A continuación, profundizaremos en la propuesta centrada en que la perspectiva de género debe ser transversal e institucionalizarse.

1.4. Transversalidad e institucionalización de la perspectiva de género en la política públicas

Una de las premisas de la transversalidad es que los avances de las políticas para la igualdad de género no han logrado transformar las estructuras sociales que sostienen las desigualdades, especialmente al interior de las instituciones responsables, y ello se debe, entre otras cosas, a:

- 1. La permanencia de una visión que omite el tema de las relaciones de poder**, tradicionalmente la operación marginal de los programas de mujeres o llamados de género en las políticas de desarrollo se ha caracterizado por pocos recursos, oficinas aisladas, pocas mujeres, una reproducción de las jerarquías de género y normas institucionales rígidas (Kauffer, 2016:18).

El proceso de implementación enfrenta retos en materia de poder debido a que está asociado con las estructuras institucionales y los privilegios de ciertos individuos o de grupos reducidos que concentran tradicionalmente la toma de decisiones. El cambio que implica la transversalización enfrenta procesos de resistencia ya que implica renunciar a los privilegios asociados

al poder dentro de las instituciones. Algunas definiciones de la transversalización subrayan así la importancia de los temas institucionales y del empoderamiento (Moser & Moser, 2005, p. 12 citado en Kauffer, 2016:19).

2. **El papel de los operadores de las políticas**, quienes continúan reproduciendo el paradigma tradicional del proveedor masculino a pesar de décadas de señalamiento del papel femenino. Si bien, la comprensión de las desigualdades de género se ha incrementado a veces lenta y erráticamente, la igualdad de género puede ser amenazante para el poder y los privilegios de los hacedores de las políticas públicas (Kauffer, 2016: 20)
3. **La fragmentación de las acciones** del gobierno, que perjudica la eficacia y calidad de la dirección gubernamental, pues numerosos problemas sociales quedan irresueltos y empeoran (Ramos & Lopez, 2016: 24). Esta fragmentación persiste en distintas esferas, a saber:
 - Fragmentación del gobierno entre una gran cantidad de organismos con diferentes funciones públicas, normas jurídicas, funciones y estructuras;
 - Fragmentación al interior de los organismos públicos en una gran cantidad de unidades administrativas con organización jerárquico-burocrática;
 - Fragmentación de las políticas públicas entre sí y de éstas mismas en un gran número de programas y proyectos; y,
 - Fragmentación del gobierno del Estado entre diversos órdenes o niveles de gobierno (federales, estatales, locales) (Ramos & Lopez, 2016: 26-27).

Para que la intervención pública sea integral y sostenida requiere de una estrategia transversal que permita incorporar la perspectiva de género en todo momento, dentro y fuera de las instituciones públicas, de tal manera que la igualdad sustantiva entre los hombres y las mujeres sea permanentemente una carta de navegación.

“La transversalidad del género consiste en transformar el orden social de género establecido en la familia y vida, el mercado de trabajo y el Estado a partir de incorporar la perspectiva de género en todo el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas. Con esta nueva estrategia se busca evitar la tendencia de los gobiernos de atender las demandas de género como “asuntos de mujeres”, recludos en programas específicos, con poco presupuesto y desvinculados del curso principal de las políticas públicas. Para superar estas limitaciones, la estrategia de la transversalidad se concibió como una acción integral para la inclusión de la perspectiva de género en la dinámica y los procedimientos con que se diseñan las políticas públicas” (Inchaustegui/Ugalde, 2005).

La Declaración y Plataforma de Beijing (ONU, 1995) entiende por transversalidad la reorganización, mejoramiento, desarrollo y evaluación de procesos de toma de decisiones en todas las políticas públicas y en la estructura Institucional. El objetivo es, incluir en todos los procesos de toma de decisiones la perspectiva de las relaciones entre los géneros y aprovechar dichos espacios para promover la igualdad.

El *gender mainstreaming* o transversalidad es la propuesta para superar el enfoque de Mujeres en el Desarrollo (MED) e implica la inclusión de los intereses y necesidades de hombres y mujeres en todo el proceso de política pública, en todas las escalas y en los diversos temas considerados de manera integral y transversal (Kauffer, 2016:17).

Desde un enfoque administrativo e institucional, la transversalidad consiste en reconocer que hay determinados *valores públicos* que no pueden afirmarse socialmente, así como determinados *problemas públicos* que no pueden ser resueltos satisfactoriamente, a menos que sean valores que reconocen todas las unidades del gobierno en sus actividades y problemas que atacan todas las unidades, políticas y programas del gobierno y que cuentan además con los recursos necesarios para que los valores sean asegurados y resueltos los problemas (Ramos & Lopez, 2016: 36).

Se trata de una metodología que tiene dos componentes: uno interno y otro externo, éste último se refiere a incorporar la perspectiva de género en el ciclo de las políticas públicas (diseño, implementación y evaluación). Por su parte, el componente interno implica hacer cambios en la cultura de las instituciones que están instrumentando dichas políticas.

En lo relativo al componente interno, Merino (2013: 112) afirma que una política pública depende “directamente de los valores, intereses y conocimientos de cada

uno de los involucrados en el proceso, esos criterios y justificaciones son tan numerosos como diversos, por lo que adoptar una posición específica, congruente y objetiva desde un principio respecto al problema seleccionado se presenta como un punto clave para hacer las políticas públicas. Es por lo que, es una prioridad modificar la cultura institucional, entendida como el conjunto de valores y prácticas que orientan y dan sentido al quehacer de las instituciones (INMUJERES, 2007). La propuesta de transversalidad ve en la cultura institucional una arena que debe cuestionar y replantear la reproducción del sistema sexo-género y la división sexual del trabajo que generan desigualdades entre mujeres y hombres. Este componente deberá realizarse a partir del análisis y diagnóstico de elementos como: reglamentos y manuales de procedimientos; clima laboral; acoso y hostigamiento sexual; capacitación al servicio público; comunicación; corresponsabilidad entre vida familiar, laboral y personal; paridad, entre otras.

Desde la estructura de las instituciones, en el componente externo participan las áreas sustantivas o de programas, y, en el componente interno se involucran las áreas administrativas (financieros, humanos y materiales), así como las áreas jurídicas y de comunicación social. Es decir que, la transversalidad es una propuesta que busca resolver lo que Sabatier (1993) llama la *tratabilidad del problema*: qué, cuánto y cómo hay que adecuar las condiciones internas para implementar una política. “Con la incorporación de esta estrategia, las políticas adoptarían un enfoque estructural y transformador, que pondría a todos los poderes públicos al servicio de

la igualdad entre mujeres y hombres. Esto, a su vez, supone contar con las herramientas necesarias para poder alcanzarlo” (Goren, 2010: 4).

Por su parte, la institucionalización es el proceso por medio del cual voluntades, ideas, intereses (incluso acciones concretas) en torno a la incorporación de la perspectiva de género en la corriente principal de políticas de un país se vuelve estable y sobrevive más allá del cambio de mujeres y hombres concretos ubicados, generalmente en lugares de decisión (Zaremborg, 2013: 50); alude a la estabilidad en el tiempo de esas acciones para avanzar en la resolución de los problemas públicos de género para que éstas puedan ser susceptibles de evaluación y rectificación (Zaremborg, 2013: 22-24).

La institucionalización está fortalecida por un marco normativo particularmente robusto y numeroso que ha permitido la creación de estructuras programáticas, legales y presupuestales al interior de las instituciones. No obstante, este proceso de institucionalización no es en sí mismo garantía de transversalidad pues como señala Zaremborg (2013), existen otros elementos que intervienen: redes y recursos que analizaremos a continuación.

Siguiendo con la idea anterior, Zaremborg plantea que, para incluir firme, estable y exitosamente en el tiempo la perspectiva de género en las políticas públicas es necesario trabajar en tres dimensiones fundamentales: las reglas, las redes y los

recursos, las cuales, más que una receta son categorías que pueden ser eficaces en combinaciones precisas y flexibles para cada contexto. (Zaremborg, 2013: 9).

Por un lado, las reglas (instituciones) aluden al proceso de institucionalización arriba señalado materializado en leyes, reglamentos, estatutos, manuales de procedimientos, reglas de operación, pero también enfatiza en la importancia de las reglas informales no escritas por sus implicaciones para la permanencia de las políticas (Zaremborg, 2013: 52).

Por su parte, las redes de política y género refieren a los actores, socios, *stakeholders* gubernamentales y no de la política pública. Afirma que las experiencias más exitosas de transversalidad son aquellas acompañadas por redes de organizaciones de mujeres, organizaciones feministas, actores la cooperación internacional y de la academia. Por ello, las redes de política pública surgen como el mecanismo del gobierno para manejar los asuntos públicos, y cada área de políticas públicas se constituye por una red, patrón más o menos estable de relaciones sociales que conecta a los actores sociales en forma interdependiente (Zaremborg, 2013: 77) con diferentes intereses, recursos y niveles de influencia.

Finalmente, los recursos refieren no solo a los financieros y materiales sino también a la cultura institucional que presupone valores, suposiciones básicas y estructuras profundas que se reproducen en el quehacer cotidiano (componente interno de la transversalidad arriba señalado) (Zaremborg, 2013: 90).

En América Latina, los organismos internacionales han encabezado un debate en el que los países han adoptado convenciones y tratados internacionales que ha desatado procesos en los que han modificado sus legislaciones y creado distintos instrumentos programáticos e institucionales para transversalizar la perspectiva de género. No obstante, se ha constatado una diversidad de enfoques e iniciativas que han hecho del proceso de las políticas públicas de igualdad en la región, un proceso principalmente de carácter asistemático, parcial y discontinuo (García Prince, 2008:15).

Aunado a ello, recientemente y con mayor énfasis en ámbitos de sociedad civil y cooperación internacional empieza a resonar otra herramienta analítica denominada *interseccionalidad* la cual permite estudiar, entender y responder a las maneras en que el género se cruza con otras identidades y cómo estos cruces contribuyen a experiencias únicas de opresión y privilegio (AWID, 2004:1), permite visibilizar cómo otros factores como el origen étnico, la raza y la clase social dan forma a las experiencias de vida de las mujeres y cómo éstas interactúan con el género.

En el contexto mexicano, una de las estrategias para favorecer la transversalidad de la perspectiva de género ha sido la creación de mecanismos para el adelanto de las mujeres (Institutos de las Mujeres – federal, estatales y municipales), tal como lo establece la Declaratoria y Plataforma de Beijing (1995). Adicionalmente a ello, el marco normativo en la materia considera que la creación de unidades de género en

cada una de las dependencias y entidades de la administración pública son un mecanismo para dar seguimiento, evaluar acciones y establecer políticas públicas con perspectiva de género (Zaremborg, 2013: 92). Esta misma estrategia se plantearía en el Gobierno de la Ciudad de México por primera vez en 2010, iniciando su implementación en 2015 y culminando con su desaparición en 2018.

Si bien, al revisar los supuestos que subyacen el concepto mismo de *gender mainstreaming* o transversalidad de la perspectiva de género, podríamos concluir que la creación de áreas contrapone su principio mismo de ser transversal a todas y cada una de las áreas, acciones y programas que se emprenden. No obstante, bajo la premisa que en la experiencia de la administración pública mexicana donde los responsables, atribuciones, funciones y presupuesto deben estar explícitos, se espera que la creación de unidades específicas contribuya a una política de género estable en el tiempo y con mejores resultados en cuanto a la transformación de las relaciones de género atribuidas a la desigualdad.

Para demostrar la hipótesis anteriormente referida de esta investigación, se hará un análisis de la información presentada con base en el método que propone Zaremborg (2013), el cual se refiere al análisis de tres categorías: reglas, redes y recursos y cómo la combinación de ellos puede determinar el éxito de una política pública con perspectiva de género.

Capítulo 2. Recorrido histórico de la incorporación e institucionalización de la perspectiva de género en la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de México (antes Distrito Federal)

Una vez descrito el marco teórico que guía esta investigación, a continuación, analizamos brevemente el contexto dentro del cual ubicamos el estudio de caso del siguiente capítulo.

El presente capítulo consta de cinco subapartados divididos en etapas relevantes para el objeto de estudio. Primeramente, incluye un breve esbozo de algunas de las coyunturas en la esfera internacional y nacional que colocaron en la agenda la demanda de incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas.

Posteriormente, nos centraremos en la descripción de las cuatro etapas de gobiernos democráticamente electos de la Ciudad de México, a saber: 1997-2000 y la Reforma Política del Distrito Federal, 2001 a 2006 - Andrés Manuel López Obrador, 2007 a 2012 - Marcelo Ebrard Casaubón y finalmente, 2013 a 2018 - Miguel Ángel Mancera. Cabe aclarar que el recorrido histórico que aquí se presenta, se centra en las coyunturas y estrategias relevantes que en su momento se plantearon para la institucionalización y transversalidad de la perspectiva de género en las políticas públicas.

2.1. Breve panorama internacional y nacional

La agenda de género desde el nivel internacional hasta el nivel local ha estado impulsada por las necesidades, intereses y demandas de los movimientos de las mujeres quienes han puesto en el centro de la discusión las significativas desigualdades entre hombres y mujeres y cuya principal aspiración es alcanzar la igualdad [formal y sustantiva].

A nivel internacional, la manera de abordar el problema desde la política pública tiene muchas regularidades y semejanzas entre países. Esto se debe fundamentalmente a que el espacio en el cual se han construido acuerdos para avanzar en la construcción de una perspectiva de género ha sido el de las conferencias internacionales de la mujer y los encuentros feministas latinoamericanos y del Caribe (Tepichin, 2010, p. 24). A continuación, se esbozan algunas coyunturas que han tenido repercusiones en la agenda mexicana:

1975 Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en México y organizada por Naciones Unidas (Año internacional de la mujer).

1979 Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés) ratificada por México el 23 de marzo de 1981.

- 1994** Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida como Belém do Pará) ratificada por México el 12 de noviembre de 1998.
- 1995** IV Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing China, con resolutivos plasmados en la Declaración y Plataforma de Acción y cuya relevancia radica en que compromete a los Estados a garantizar la perspectiva de género en todas las políticas y programas, transformando sus instituciones mediante la promulgación de leyes nacionales y la formulación de estrategias, políticas, programas y prioridades para el desarrollo en concordancia con los derechos humanos y las libertades fundamentales de las mujeres (Martínez Medina, 2010, p. 78).
- 1997** Declaración Universal sobre la Democracia (El Cairo), se declara que es fundamental asumir que la democracia sólo contraerá un significado verdadero y dinámico cuando a través de las políticas públicas y la legislación nacional se opte por mujeres y hombres con equitativa consideración a los intereses y necesidades de ambas mitades de la población y de aquí a la democracia paritaria que garantice la participación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisiones (IPU, 1997).
- 2000** Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, donde 189 naciones (entre ellas México) se comprometieron con el contenido de la Declaración del Milenio: compuesta por los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio. El objetivo 3 se centraba en “igualdad de género y empoderamiento de las mujeres” con tres indicadores: igualar el nivel educativo entre mujeres y hombres, aumentar el

trabajo remunerado de las mujeres y fortalecer el porcentaje de mujeres en el poder legislativo (ONU, n.d.).

2015 Agenda para el Desarrollo Sostenible donde los Estados Miembros (México incluido) adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad (PNUD, 2020). El ODS número 5 está dedicado a la igualdad de género y mandata: “Poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y niñas no es solo un derecho humano básico, sino que además es crucial para el desarrollo sostenible. Se ha demostrado una y otra vez que empoderar a las mujeres y niñas tiene un efecto multiplicador y ayuda a promover el crecimiento económico y el desarrollo a nivel mundial” (ONU Mujeres, 2017).

Como hemos mencionado anteriormente, las políticas para la igualdad de género representan una arena de análisis y ejemplificación sobre la participación de distintos actores en el proceso de la política, esta serie de tratados ratificados por el Estado mexicano coloca en el radar un conjunto de obligaciones que debe cumplir y que, facilitan a otros actores involucrados (movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, academia) referentes para ejercer presión hacia su exigibilidad. Al momento en que éstos se traducen nacionalmente en políticas públicas, cada país ha respondido con particularidades locales y posibilidades diversas, según cada contexto (Tepichin, 2010, p. 24).

En México, como en otros países, uno de los principales logros de la lucha feminista proviene de la ola sufragista. En 1940 se logró el voto estatal en ciertas entidades (Chiapas, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Puebla, Tamaulipas y Veracruz) y, por una iniciativa del entonces presidente Miguel Alemán (1946-1952), a finales de la década, las mujeres accedieron a los gobiernos municipales (Serret Bravo, 2008: 89, 106). Posteriormente, el derecho al voto de la mujer a nivel municipal comenzó el 12 de febrero de 1947, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto de adición al artículo 115 para permitirles la participación como votantes y como candidatas, quedando establecido que: “En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”. (INAFED, 2019). Sin embargo, no fue hasta 1953 que el sufragio femenino fue reconocido a nivel nacional. Las mujeres acceden así a cargos de elección popular (Serret Bravo, 2008: 89, 106). El 17 de octubre de 1953, una vez superado el trámite legislativo, el presidente Ruiz Cortines promulgó las reformas constitucionales para que las mexicanas gozaran de la ciudadanía plena [...] Fue hasta el 3 de julio de 1955, cuando las mujeres en México sufragaron por primera vez en una elección federal (DOF, 1953; INAFED, 2019).

En cuanto a programas y políticas, previo a la década de los setenta, los pocos programas de atención a mujeres estaban enfocados en apoyar a las mujeres en su rol de madres y amas de casa, lo cual consideró su participación en el mercado de trabajo y su actividad como jefas de familia y proveedoras como una situación excepcional que no requería de la acción pública (Tepichin, 2010: 26).

No fue hasta los inicios de la década de 1980 en que es posible identificar la incorporación del Enfoque de Mujeres en el Desarrollo descrito en el capítulo I, precisamente cuando se crea el Programa Nacional de la Mujer al Desarrollo bajo la coordinación del Consejo Nacional de Población (CONAPO) en la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y con la concurrencia de otras secretarías de Estado, buscaba ser un instrumento coadyuvante a la política de control poblacional. Se ubicaba en la Secretaría de Gobernación y con el objetivo de canalizar programas de desarrollo social hacia las mujeres. Más adelante, de 1988 a 1994 surge el Programa Mujeres en Solidaridad, dirigido a mujeres en extrema pobreza con acciones de financiamiento a proyectos productivos y de organización comunitaria (Incháustegui Romero, 1998: 115).

En la década de los noventa, durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) hay un primer paso explícito en el establecimiento de una institucionalidad abocada a las mujeres y el género, la cual retoma los lineamientos programáticos de la arriba citada Conferencia de Beijing, la agenda de género empieza a adquirir mayor forma, además de mayor participación de diferentes actores y ámbitos: el ejecutivo, el legislativo, la sociedad civil y el ámbito internacional principalmente.

En 1995, surge el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000 (PRONAM) creado para fortalecer el reconocimiento de los derechos de las mujeres y el ejercicio de su ciudadanía (Barquet & Benitez, 2012: 15). El programa es conocido como heredero de la Conferencia de Beijing, es decir, como un primer esfuerzo fruto de la acción

colectiva de los distintos actores involucrados, de sus conocimientos, experiencias y demandas (Cerva, 2006: 8-9). Hacia finales de esta misma década, en 1998, se creó la Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación responsable de la implementación y gestión del PRONAM (Serret Bravo, 2008: 91). Tanto el PRONAM como la CONMUJER fueron los primeros proyectos gubernamentales sistemáticos para atender distintas problemáticas sociales, políticas y económicas de las mujeres en México (Serret Bravo, 2008: 108).

En este mismo periodo, destaca la creación de diversas estructuras como la Dirección de Equidad y Género de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS); la Dirección de Asuntos de Género y Equidad en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), además de la creación de trece instancias dedicadas a las mujeres en los gobiernos estatales: cuatro bajo la figura de institutos estatales de la mujer y 19 proyectos de fortalecimiento institucional, concertación y coordinación en materia de empleo, educación y salud. Asimismo, en la labor de visibilizar las desigualdades de género empieza a tener ímpetu la generación de información estadística e indicadores que documentan cada vez más los fenómenos sociales y económicos diferenciando su impacto por sexo. Lo que es un insumo indispensable en la elaboración de políticas pertinentes (Inchaustegui, 1999: 120).

En lo que concierne a la agenda del poder legislativo, en este periodo hubo una significativa inserción de las demandas de los movimientos de las mujeres, lo que no se puede entender sin analizar brevemente la transición política por la que atravesaba México y la crisis del sistema autoritario detonado en 1988, la reforma electoral en 1996 que modificó las reglas de competencia y puso fin a la intervención del gobierno en el proceso de organización de las elecciones federales... “[sentó las bases para] la pérdida de hegemonía del partido dominante (PRI) en la LVII legislatura de la Cámara de Diputados (1997-2000)... y se conformó entonces con representación de cinco partidos: PRI, PAN, PRD, PVEM y PT” (Martinez Medina, 2008: 90).

Previo a las elecciones de 1997, en octubre del año anterior, mujeres de diversas organizaciones y partidos políticos se unieron en la Asamblea Nacional de Mujeres para la Transición Democrática y posteriormente, en junio de 1997 se celebró un nuevo foro denominado Avancemos un Trecho. Ambos eventos, sentaron las bases para contar con una agenda de mujeres que defenderían las nuevas integrantes de la Cámara: diputadas (el 17.4% equivalente a 87 curules), “compañeras de todos los partidos [que] acordamos quitarnos la camiseta del partido un rato por los compromisos que teníamos con las mujeres” (Martinez Medina, 2008: 91)

La LVII Legislatura (1997-2000) fue el inicio de un conjunto de reformas y leyes que continúan a la fecha y que buscan mejorar las condiciones de vida de las mujeres, una de las iniciativas para su institucionalización dentro de la cámara fue la creación

la Comisión de Equidad y Género, (entonces llamada Comisión Especial de Asuntos de la Equidad entre los Géneros), para revisar y opinar sobre los trabajos legislativos, pero sin la facultad de emitir dictámenes. En septiembre de 1999 se le quitó el carácter de “especial” y empezó a funcionar con el carácter de Comisión ordinaria. La experiencia encontró eco en los estados y rápido se formaron comisiones similares en las legislaturas locales (Serret Bravo, 2008: 109). De manera alterna, en 1998 (y hasta 2005) se celebró el Parlamento de Mujeres de México, el cual era un espacio que anualmente reunía la participación de mujeres provenientes de diversos ámbitos y espacios cuya función era “la deliberación y promoción de una Agenda Legislativa Nacional y de Políticas Públicas para eliminar toda forma de discriminación por cuestiones de género, hacia la democracia, la paz y el desarrollo de la República Mexicana” (De Diputados, 2005: 2).

Otra coyuntura crítica en la conformación de la agenda gubernamental de género fueron las elecciones del 2000, donde la titularidad del ejecutivo quedó en manos del Partido Acción Nacional (PAN), los grupos de derecha afines a la ideología conservadora del partido irrumpieron en las instancias de reciente creación, hasta el momento, dominadas por grupos de izquierda. La agenda fundante de género se polarizó en sus posturas, las organizaciones de la sociedad civil de corte conservador defendían una agenda contraria a la incipiente agenda de la anterior legislatura, y pugnaban por: “el derecho a la vida desde la concepción, promoción por parte del Estado de la solidez del matrimonio a través de programas y ayuda psicológica, educación sexual con ejes como el amor, la moral humana y la familia,

el derecho a ser amas de casa, el rechazo a la homosexualidad, a los anticonceptivos y por supuesto al aborto, así como el uso de la perspectiva de familia como marco de referencia y análisis contra la perspectiva de género por ser *conflictiva*” (Martinez Medina, 2008: 122).

La polarización de la discusión al interior del poder legislativo generó una ruptura respecto a la apertura a la participación de la sociedad civil y muchas organizaciones feministas también se alejaron de la discusión, no obstante, durante la LVIII legislatura (2000-2003) “se gestó una significativa revisión del marco institucional que incluyó cambios legales y la creación de nuevas estructuras de gestión (Ortiz Ortega, 2006: 187)”, por ejemplo, el reconocimiento de la discriminación en el artículo Primero constitucional o la creación del Instituto Nacional de las Mujeres.

Estas coyunturas han sentado las bases en el gobierno federal de una política de género que incluye reformas legislativas, acompañadas de nuevos programas y un andamiaje institucional para su seguimiento. En el siguiente capítulo observaremos cómo esta estructura tuvo el mismo eco en el Gobierno de la Ciudad de México.

Con este breve recorrido histórico en los ámbitos internacional y nacional, se observa que la agenda de género en México ha sido un proceso permeado por los acuerdos y compromisos internacionales que asume el Estado, pero también,

resultado de la incidencia que otros actores y posturas. De igual manera, estas demandas han tenido eco en diversos ámbitos y el legislativo ha fortalecido su institucionalización en la administración pública y programas de gobierno.

2.2. Reforma política del Distrito Federal y la gestante agenda de género

La Reforma Política del Distrito Federal es, en sí misma, un proceso de amplio estudio y análisis. Para efectos de esta investigación se abordará como una coyuntura que fortaleció la agenda de género.

Como se mencionó en el apartado anterior, en 1988 inició una crisis política que conllevó a una reforma electoral que permitió que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) por primera vez perdiera la mayoría en el Congreso en 1996. En consecuencia, a partir de 1997 inició un proceso de diversas iniciativas de reformas legislativas en el Congreso de la Unión que implicaban un cambio sustancial en la naturaleza política del Distrito Federal, su diseño constitucional, autoridades y órganos de gobierno. Previo a ello, la administración y gestión de la capital estaba en manos de las autoridades federales, la reforma política impulsó el surgimiento de un Gobierno democráticamente electo a partir de 1997.

La posibilidad de las y los habitantes de la capital mexicana de elegir a sus gobernantes fue la coyuntura del primer triunfo de un gobierno de izquierda,

diferente al del partido en el poder federal (PRI). Luego que Cuauhtémoc Cárdenas ganó las elecciones, el 11 de mayo de 1998 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Programa para la Participación Equitativa de la Mujer (PROMUJER), dependiente de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, a cargo de Rosario Robles y su finalidad era “proponer políticas públicas que garanticen el pleno ejercicio de los derechos de la mujer, a través de la coordinación de acciones gubernamentales y sociales” (GODF, 1998), además contemplaba la creación de un Consejo Consultivo presidido por el Jefe de Gobierno y conformado por Consejeros y Consejeras de diferentes sectores involucrados en la materia.

El PROMUJER estaba conformado por 11 objetivos: I. Promover la incorporación de la mujer en los programas y acciones de gobierno; II. Difundir las convenciones y tratados ratificados por el Estado Mexicano y la legislación vigente en el Distrito Federal a favor de la mujer, así como vigilar su cumplimiento; III. Proponer reformas legislativas para erradicar la inequidad jurídica de la mujer; IV. Establecer un sistema de información y estadística sobre la condición de la mujer, a la vez que promover estudios en coordinación con instituciones académicas y sociales; V. Impulsar el respeto a los derechos humanos y fomentar una cultura de la no violencia hacia las mujeres; VI. Impulsar en coordinación con las Delegaciones del Distrito Federal, la creación de Centros Integrales de Apoyo a la Mujer; VII. Impulsar en coordinación con las dependencias del Gobierno del Distrito Federal, acciones en materia de salud, educación, empleo, capacitación, cultura y deporte, tendientes a garantizar la igualdad de oportunidades; VIII. Fomentar acuerdos de cooperación

con instituciones nacionales y organismos internacionales en la materia; IX. Impulsar, a través de los medios de comunicación, la eliminación de imágenes estereotipadas y el respeto por la dignidad de la mujer; X. Elaborar el registro de instituciones públicas, privadas y sociales de investigación y apoyo a la mujer, y acciones conjuntas a favor de la mujer en el Distrito Federal.

Esta iniciativa tuvo características que, fueron inéditas en su momento porque: 1. Tradicionalmente los programas y acciones dirigidos a mujeres estaban adscritos a las dependencias del desarrollo social (con corte principalmente asistencial), 2. Establece objetivos de más amplio alcance como son reformas de ley, generación de información estadística y la necesidad de incorporar el tema en todos los programas; y, 3. Vislumbra a los espacios de coordinación interinstitucional como estrategia para favorecer la transversalidad (Consejo Consultivo).

En relación con el objetivo 6 del PRONAM, dio inicio un proceso de fortalecimiento institucional para la atención a mujeres, para lo cual se impulsó en coordinación con las delegaciones políticas, la creación de 16 Centros Integrales de Apoyo a la Mujer (CIAM). El primero se abrió en Venustiano Carranza, le siguieron Azcapotzalco, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco e Iztacalco. Posteriormente, en 1999 en Coyoacán, Cuauhtémoc, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Benito Juárez e Iztapalapa (Semujeres, 2018).

Los CIAM fueron el rasgo distintivo de la política para las mujeres, lo que le dio al PROMUJER una presencia territorial y con ello un alcance mayor en el espacio de gobierno más cercano a las mujeres en la capital. En la primera etapa normativa, los CIAM dependían directamente del PROMUJER, aunque trabajaban de manera más independiente (López, 2018).

La principal finalidad de los CIAM era mejorar la calidad de vida de las mujeres; promover la equidad de género y el Programa de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en cada Delegación (diseñado por PROMUJER); erradicar el sexismo y elaborar diagnósticos delegacionales sobre la situación de las mujeres. Estos Centros fueron cuestionados porque duplicaban funciones de otras dependencias como el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) o las Unidades de Atención de Violencia Familiar. El trabajo se equiparó con el que hacían las áreas de participación ciudadana de la Secretaría de Gobierno y de las Delegaciones, estigma que estuvo presente en toda la década (López, 2018: 19).

A solo un año después de su publicación, el 11 de agosto de 1999 se publicó el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal el cual plantea en su artículo 126 la creación del Instituto de la Mujer del Distrito Federal como un órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobierno y conservando la finalidad y objetivos del PROMUJER (GODF, 1999).

En ese año, asume la jefatura del gobierno, Rosario Robles Berlanga, cuando Cárdenas renuncia para contender por la presidencia de la república” (López, 2018). Con Rosario Robles como Jefa de Gobierno, se publica el 23 de mayo del 2000 la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, que entre sus disposiciones incluye el “fomentar la equidad de género en el diseño y operación de las políticas públicas y en las relaciones sociales” (ALDF, 2000). Además, esta Ley sentaría el precedente para establecer la obligatoriedad para la elaboración de un Programa de Desarrollo Social.

Sobre la participación política de las mujeres, otra de las reformas relevantes en este periodo fue la que buscó “regular en el ámbito constitucional la equidad de género e igualdad de oportunidades en materia electoral: obliga a los partidos políticos a presentar en igual proporción de género (50-50) sus listas de candidatos a cargos de representación popular” (Hurtado y Arellano, 2009: 228).

Esta agenda gestante de género en el ámbito legislativo y ejecutivo se fue fortaleciendo de la mano con la Reforma Política del Distrito Federal y su administración pública; resalta la creación de áreas y dependencias responsables de atender las principales brechas de desigualdad de las mujeres y sus respectivas reformas de ley que buscaban darle mayor institucionalización y permanencia en el tiempo, independientemente de la voluntad política en turno.

2.3. Fortalecimiento del Instituto de las Mujeres (2001-2006)

Andrés Manuel López Obrador fue el segundo Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo mediante sufragio, de la política de género de este periodo, cabe resaltar que, en el 2001, el INMUJERES-DF y sus 16 CIAM, quedaron adscritos a la Secretaría de Desarrollo Social (anteriormente adscritos a la Secretaría de Gobierno), mientras que en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2000-2006) se asume la perspectiva de “equidad entre los géneros como elemento normativo de las políticas sectoriales” (López, 2018).

Posteriormente, el 28 de febrero de 2002 se publicó la Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (INMUJERES-DF) como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus objetivos y atribuciones (artículo 2), así como el mandato de un CIAM en cada delegación (Semujeres, 2018).

Desde su creación, el Instituto manejó dos grandes estrategias, traducidas en dos Direcciones: la primera, para impulsar la transversalidad de la perspectiva de género en todo el aparato gubernamental del Distrito Federal y las delegaciones, apoyar a organizaciones no gubernamentales y a desarrollar programas especiales; la segunda, para dar atención directa a mujeres por medio de los CIAM (López, 2018).

Para lograr la primera estrategia, el artículo 4 de la Ley señalaba que es objeto del Instituto “diseñar, coordinar, aplicar y evaluar el Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las mujeres y los que de éste se deriven”, (Pública & Distrito, 2002).

En el artículo 25 de la Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal estaba establecido que, en cada Delegación del Distrito Federal, existiría una representación del Instituto, denominada Unidad del Instituto de las Mujeres, adscritas nominativa y administrativamente al propio Instituto, operando bajo el principio de integralidad y con la estructura orgánica que establezca el Reglamento Interno. El Artículo 26 menciona que las Unidades del Instituto de las Mujeres en cada Delegación, serán las encargadas de instrumentar y ejecutar los programas y acciones prioritarias que determine el Instituto conforme al Programa (ALDF, 2002).

El sexenio de Andrés Manuel López Obrador fue un proceso de consolidación del andamiaje normativo e institucional de la administración pública del Distrito Federal y la gestación de una política de género que ya contó con una Ley, un Programa y una institución responsable de dar seguimiento a dicho programa. Asimismo, reconoció la importancia de elaborar programas con perspectiva de género, uno de ellos, el Programa de Desarrollo Social.

2.4. Consolidación de la Política de género (2007-2012)

Al concluir el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, su sucesor fue Marcelo Ebrard Casaubon, ambos del Partido de la Revolución Democrática. Durante su gestión, hay tres coyunturas que dan un giro a la política para la igualdad de género.

En primer lugar, el 8 de marzo de 2007 el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, las y los titulares de las Dependencias de la administración pública, así como las y los Jefes Delegacionales, suscribieron el “Decálogo por la Equidad de Género”, mismo que sirvió como eje conductor de la política pública por un periodo de tres años. Entre las estrategias que enunciaba están: la capacitación al servicio público, la rendición de cuentas, la etiquetación de presupuestos, el cumplimiento de los tratados internacionales, la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres, así como la protección y garantía del derecho a la ciudad, participación política, salud, trabajo, educación, entre otros (INMUJERES-DF, 2010:17).

En segundo lugar, en mayo de 2007 se publica la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal, la cual establece que la planeación del presupuesto debe incorporar –de manera progresiva– la perspectiva de género, apoyar la transversalidad y prever el cumplimiento de programas, proyectos y acciones para la igualdad entre mujeres y hombres. Si bien esta Ley está vigente, ha tenido reformas relacionadas con los cambios derivados de la Reforma Política de la Ciudad de México y los cambios en la Administración Pública (principalmente

las responsabilidades corresponden hoy en día a la Secretaría de las Mujeres, de la cual hablaremos en el siguiente capítulo).

Esta ley fortalece el marco normativo que venía gestándose desde la Ley del Instituto de las Mujeres. Establece como instrumentos de política pública para la igualdad sustantiva: (a) el Sistema para la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México); (b) el Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación Hacia las Mujeres (PGIOyND); y (c) la vigilancia en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

El Sistema para la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres (artículo 14), es el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias entre sí, con la sociedad civil organizada, instituciones académicas y de investigación. Cuenta con una Secretaría Técnica a cargo del Instituto y se establece que debe sesionar de manera trimestral y extraordinaria a fin de dar cumplimiento a dicha Ley.

Por su parte, el Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las mujeres (artículo 17) será elaborado por el Instituto de las Mujeres (hoy Secretaría de las Mujeres) y tomará en cuenta las necesidades del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), así como las particularidades de la desigualdad en cada demarcación territorial. Este Programa deberá ajustarse e integrarse al Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal (hoy

Programa General de Gobierno) y establecerá los objetivos, estrategias y líneas de acción prioritarias, en aras de lograr la transversalidad, así como propiciar que los programas sectoriales, institucionales y especiales, tomen en cuenta los criterios e instrumentos de la igualdad sustantiva.

El tercer elemento corresponde al Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2008 que establece la creación del Programa 12 sobre Equidad de Género que instruye a las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades destinar en sus programas recursos para este fin, así como desagregar la información de padrones de beneficiarios por sexo. Más adelante, el 31 de diciembre de 2009 surge la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal publicada el 31 de diciembre de 2009, la cual establece en su artículo 10 que: “La Administración Pública impulsará la igualdad entre mujeres y hombres a través de la incorporación de la perspectiva de género en la planeación, diseño, elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto basado en resultados a través de las unidades ejecutoras del gasto” (ALDF, 2009). Con esta Ley, el anteriormente llamado Programa 12 se transformaría en el *Resultado 13: Se reducen las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres*.

El 4 de marzo de 2008 es publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la creación de la Comisión Interinstitucional de Género (CIGE) con objeto de dar seguimiento al presupuesto destinado a la perspectiva de equidad de género. Esta

comisión “asignó responsables en las dependencias como principal vínculo... estos fueron conocidos como los enlaces de género” (Evalua DF & Lazos, 2013: 199)

Dos años más tarde, el 8 de marzo de 2010 nace el primer Programa para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal (cuyo antecedente directo es el Decálogo por la Equidad de Género), y el cual tiene por objeto propiciar las condiciones necesarias que permita a las mujeres capitalinas acceder en condiciones igualitarias al pleno ejercicio de sus derechos humanos y garantizar que todas las políticas públicas del gobierno incorporen la igualdad de oportunidades, la igualdad de trato y la no discriminación en sus programas y acciones (GobDF, 2010).

Este Programa constaba de 9 ejes prioritarios que en su conjunto tenían como fin último la transversalidad de la perspectiva de género. El primero de ellos era el relativo a la Política Pública y Fortalecimiento Institucional y cuya meta 1.1. era “Crear Unidades de Género en las Dependencias del Gobierno y Delegaciones con presupuesto asignado para incorporar las funciones de diagnóstico, diseño, implementación, y evaluación de la Política de Igualdad de género” (GobDF, 2010). Como mencionamos en la introducción, el 2010 es el año en que la estrategia de creación de áreas de género empieza a tener eco en la Ciudad de México y esta estrategia en el Programa es el antecedente de creación de las Unidades de Igualdad Sustantiva que empezaría a concretarse en 2015.

Es de llamar la atención, que al consultar los [Informes de Actividades](#) del Instituto de las Mujeres de los años 2010, 2011 y 2012 (correspondientes al sexenio), éstos no estén alineados conforme a los ejes del Programa y tampoco existe alguna mención sobre avances o actividades realizadas sobre la meta 1.1. arriba señalada. Sino que se trate de informes de servicios otorgados a mujeres, tales como atención a víctimas de violencia, servicios de cáncer de mama, VIH, entre otros.

En este periodo, la política de igualdad sustantiva adquiere mayor estabilidad debido a las dos leyes referidas. Por un lado, la Ley de Igualdad Sustantiva otorga al Instituto de las Mujeres la facultad de ser el responsable del diseño, seguimiento y evaluación de la política de género por medio de la elaboración del Programa y la coordinación del Sistema. Por otro lado, la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente obliga a todos los órganos de la administración pública a etiquetar presupuesto para la implementación de acciones con perspectiva de género. No obstante, la implementación de las acciones y la transversalidad de la política pública se desdibuja en acciones de atención y servicios con poca alineación al Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación Hacia las Mujeres (PGIOyND).

2.5. Institucionalización de la perspectiva de género (2013-2018)

Marcelo Ebrard cerró el sexenio con un amplio andamiaje normativo e institucional que pretendía fortalecer no solo la política de igualdad de género, sino de derechos

humanos en general. Además, de lo mencionado en el apartado anterior, impulsó una Ley, programa e instancia de seguimiento tanto para los Derechos Humanos, como para la Igualdad y No discriminación (ver Figura 1).

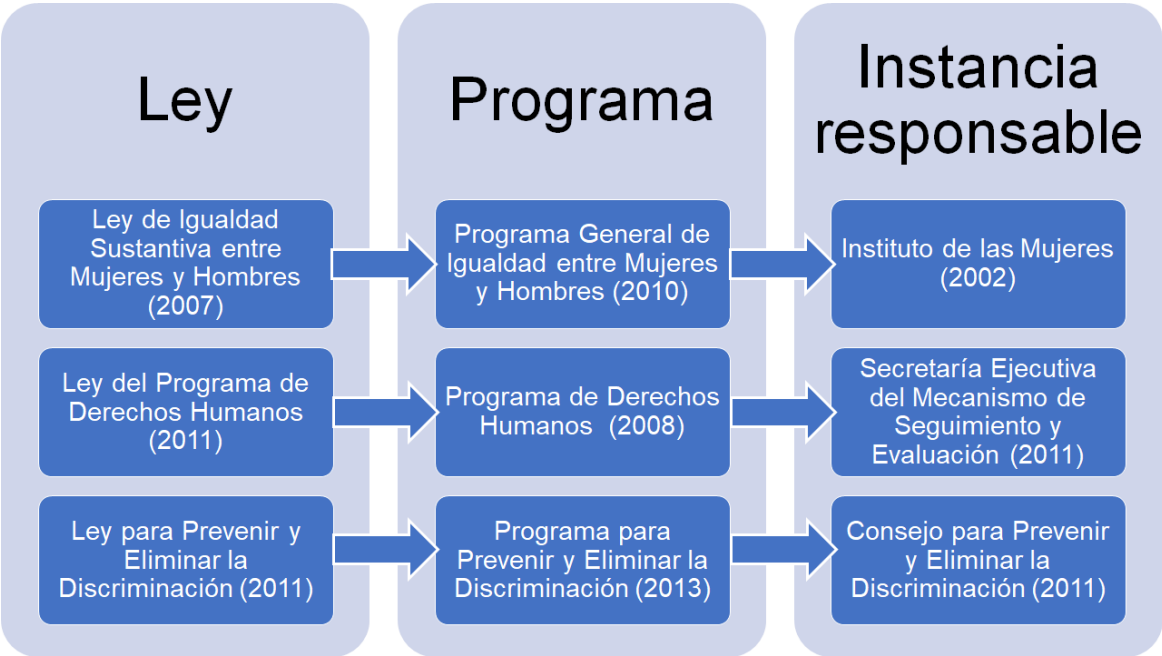


Figura 1. Esquema de leyes, programas e instancias responsables
Elaboración propia

Después de las elecciones de 2012, nuevamente resulta electo el candidato del Partido de la Revolución Democrática – PRD, Miguel Ángel Mancera Espinosa, quien deberá dar continuidad a la implementación de la política arriba señalada, la cual además se creó al final del sexenio anterior.

En cuanto a igualdad sustantiva se refiere, en 2013, se firma un Memorándum de Entendimiento con la Representación de la ONU MUJERES en México, para:

“realizar actividades conjuntas en materia de empoderamiento de las mujeres e igualdad de género, para contribuir al cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, especialmente lo relativo a la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer Belém do Pará. Entre los compromisos específicos se establece la incorporación de la Ciudad de México al Programa Global Ciudades y Espacios Seguros y Libres de Violencia para las Mujeres y Niñas que lidera ONU MUJERES en más de 20 ciudades del mundo.” (SEGOB, 2018:4).

A su vez, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, establece como sus ejes transversales los enfoques de género y de derechos humanos, lo cual implica “trascender lo específico de un sector vertical y, por lo tanto, requieren la coordinación interinstitucional y la actuación integral de los entes públicos y que éstos a su vez compartan sinérgicamente la consecución de un objetivo común”. Este mismo programa, describe que incorporar la perspectiva de género en el trabajo de la función pública implica “el análisis y la transformación de las relaciones de desigualdad entre mujeres y hombres, en cuanto al acceso a los recursos y al espacio público, así como la eliminación de las estructuras y los mecanismos discriminatorios existentes, promoviendo la igualdad de trato, oportunidades y derechos (igualdad sustantiva)” (Programa General de Desarrollo Del Distrito Federal 2013-2018, 2013)

El 8 de marzo de 2013 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, y en cumplimiento a la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, el Segundo

Programa General de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México 2013-2018 (GobCDMX, 2013) el cual estaba conformado por ocho principales ejes de intervención: 1. Política Pública y Fortalecimiento Institucional. 2. Acceso a una Vida Libre de Violencia. 3. Acceso a la Justicia. 4. Acceso a Servicios Integrales de Salud para las Mujeres. 5. Acceso a Procesos Educativos Integrales. 6. Acceso a la Cultura y Recreación para las Mujeres. 7. Acceso a los Beneficios del Desarrollo Económico y Social. 8. Acceso a la Participación Política y Fortalecimiento de la Ciudadanía de las Mujeres.

La directora general del INMUJERES al momento de la publicación de este Programa era Beatriz Santamaría Monjarás quien ocupaba el cargo desde marzo de 2012 y que el 15 de septiembre de 2014 presenta su renuncia argumentando problemas personales, no obstante, de acuerdo con CIMAC Noticias (2014), enfrentaba fuertes críticas y descontento debido a una serie de coyunturas durante su gestión, algunas de ellas fueron: la falta de interés para escuchar la agenda y propuestas feministas; la ausencia de postura del Instituto frente al caso de Yakiri Rubio Apart, víctima de violación sexual que se defendió de su agresor; el lanzamiento de la campaña de lactancia materna “*No le des la espalda*”, calificada como discriminatoria y violenta; la denuncia pública de trabajadoras del Instituto sobre sus condiciones y derechos laborales

Un mes después, Teresa Inchaustegui Romero fue designada como nueva directora general (Financiero, 2014). Ese mismo año instruyó la realización del “*Estudio de la*

condición y posición social de las mujeres en el Distrito Federal” logrando identificar los avances en materia de acceso a derechos de las mujeres que viven y transitan por la Ciudad de México y las brechas de género aún existentes. Lo anterior fue la principal justificación para reelaborar el Programa publicado apenas hacía un año. Es así como, “con base en la Guía Metodológica para el Desarrollo de los Componentes de los Programas Derivados del Programa General de Desarrollo, es publicado un nuevo programa sustituyendo el anterior: Programa Especial de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México. 2015-2018” (GobCDMX, 2015b).

Si bien, pareciera un error haber redefinido el Programa de Igualdad, el nuevo Programa Especial tiene aciertos en cuanto a su diseño, en primer lugar, con base en las atribuciones, designa instancias responsables en cada una de las estrategias planteadas; en segundo lugar, el Programa de Igualdad estructuraba sus acciones en torno al acceso a servicios de salud, educación, justicia, beneficios económicos; a diferencia del Programa Especial que se estructuraba en torno a ejes de más amplio alcance como el pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, la autonomía económica y corresponsabilidad de cuidados (ver figura 2).

En esta redefinición del Programa, el objetivo de fortalecimiento institucional sigue presente (objetivo 5), pero haciendo explícita la transversalidad de género. La creación de las Unidades de Igualdad Sustantiva, presente desde 2010, también sigue planteada y en su meta 5.2 establece:

“institucionalizar las Unidades de Igualdad Sustantiva como una de las estrategias para consolidar el proceso de incorporación de la igualdad sustantiva mediante la transversalización de la perspectiva de género en todas las etapas de las políticas públicas, la planeación, capacitación, gestión, acciones cotidianas, seguimiento a programas, proyectos, acciones y evaluación para lograr la igualdad de oportunidades para las mujeres (GDF, 2013: 5).

Segundo Programa General de Igualdad de oportunidades y no Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México (2013-2018)	Programa Especial de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México. 2015-2018
<p>Ejes temáticos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Política Pública y Fortalecimiento Institucional. 2. Acceso a una Vida Libre de Violencia. 3. Acceso a la Justicia. 4. Acceso a Servicios Integrales de Salud para las Mujeres. 5. Acceso a Procesos Educativos Integrales. 6. Acceso a la Cultura y Recreación para las Mujeres. 7. Acceso a los Beneficios del Desarrollo Económico y Social. 8. Acceso a la Participación Política y Fortalecimiento de la Ciudadanía de las Mujeres 	<p>Objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Promoción del ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. 2. Salud integral a niñas y mujeres. 3. Acceso a una vida libre de violencia. 4. Autonomía económica y corresponsabilidad en el cuidado. 5. Fortalecimiento institucional de la transversalidad de género.

Figura 2. Cuadro comparativo de los dos Programas del INMUJERES
Elaboración propia

Adicionalmente, con la llegada de la Dra. Inchaustegui al frente del Instituto, se planteó como objetivos la reactivación del CIGE, el cual había dejado de sesionar en 2012, así como el Sistema que no sesionaba de manera trimestral como lo establece la Ley (Documento interno, 2015).

Por otro lado, la Reforma Política del extinto Distrito Federal terminó de materializarse cuando el 29 de enero de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el *Decreto por el que se Declaran Reformadas y Derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Un año después, el 5 de febrero de 2017 se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México la *Constitución Política de la Ciudad de México* la cual establece dentro de sus principios rectores no solo la igualdad de género, sino la dignidad humana y los derechos humanos (GobCDMX, 2017a).

De 1997 a 2018 fue un periodo de 21 años, cuatro cambios de gobierno de un mismo partido político, en el que la política de género maduró de la mano de la Reforma Política de la Ciudad de México, en relación con el desarrollo del primer capítulo resalta la presencia de acciones con enfoque MED, GED y poco a poco la necesidad de atender las desigualdades entre mujeres y hombres con metodologías transversales, así como con la participación de todos los sectores y actores involucrados.

Desde la publicación del PROMUJER en 1998 al Programa Especial en 2015, observamos una complejización y robustecimiento de las estrategias, la necesidad de que sea una obligación transversal, según las atribuciones de cada órgano, en toda la administración pública, así como el reconocimiento de que operar e implementar acciones, en el contexto de la administración pública, requiere una

estructura con funciones y presupuesto específico (INMUJERES-DF), de lo contrario, la transversalidad se vuelve letra muerta de la que nadie se hace responsable.

Es así como el objeto de estudio de esta investigación resulta pertinente, si el presupuesto de género es obligatorio y la perspectiva de género un mandato transversal, no solo del INMUJERES-DF, ¿en quién dentro de la administración pública recae esta responsabilidad? ¿En un enlace de género, cuya formalidad se sustenta en un oficio de designación a alguien que ya está ejerciendo otro tipo de funciones? O, ¿en una estructura con atribuciones y recursos propios?

El presente capítulo ha hecho un breve recorrido histórico de la incorporación e institucionalización de la perspectiva de género en la administración pública del Gobierno de la Ciudad de México, con especial énfasis en las Leyes, Programas e Instancias responsables de diseñar, monitorear y evaluar la política de igualdad de género. Esta política es el resultado de la acción de diferentes actores involucrados como son: organismos internacionales, gobierno federal, gobierno de la Ciudad de México, poder legislativo (Asamblea Legislativa del Distrito Federal), organizaciones de sociedad civil y movimientos sociales, entre otros. En el siguiente capítulo se describirá con mayor detalle el proceso de creación de las Unidades de Igualdad Sustantiva y el rumbo que tomaron con el siguiente cambio de sexenio (2019-2024) que implicó por primera vez desde 1997, un proceso de alternancia política.

Capítulo 3. Las Unidades de Igualdad Sustantiva en la administración pública de la Ciudad de México

La implementación de políticas públicas que busquen reducir las desigualdades entre mujeres y hombres inició con programas focalizados de atención y servicios a mujeres que poco a poco se fueron materializando en iniciativas de Ley, diseños de Programas, así como modificaciones al interior de la Administración Pública: presupuestos etiquetados y creación de instancias responsables del diseño, monitoreo y evaluación de dichas acciones.

El capítulo anterior analizó la construcción del andamiaje de la política pública en la Ciudad de México, conformado por un conjunto de acciones como: la creación del Instituto de las Mujeres (2002), la publicación de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres (2007), y la elaboración del Primer Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación (2010), así como del Sistema para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Distrito Federal.

El capítulo 3 analizará las estrategias de monitoreo y seguimiento empleadas desde el Instituto de las Mujeres a partir de la obligatoriedad a todos los órganos de la administración pública de etiquetar presupuesto para acciones de género (2008) y su responsabilidad de dar seguimiento a estas acciones.

Inicia con la descripción de la figura de “enlaces de género”, la necesidad de crear las Unidades y el proceso de creación. Finalmente, abordamos el proceso de alternancia que hubo a finales de 2018 y su desaparición. El análisis de la información estará acompañado de algunos de los testimonios recabados en las entrevistas.

El capítulo cierra con un análisis más detallado de la información recabada durante las entrevistas, especialmente aquella relacionada con transversalidad y su relación con las Unidades de Igualdad Sustantiva, en adelante UIS.

3.1. Antecedentes

Una de las estrategias para el seguimiento y monitoreo de la implementación de los presupuestos etiquetados y las estrategias del Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las mujeres en los órganos de la administración pública es la figura de *enlace de género*. La estrategia ha sido utilizada también en la Administración Pública Federal y consiste, entre otras cosas, en que anualmente la titular del Instituto de las Mujeres envía una solicitud a las Secretarías, Institutos, Alcaldías (antes Delegaciones) para la designación de una persona con un cargo de toma de decisión para ser la responsable de transversalizar la perspectiva de género al interior de cada dependencia.

Tal designación se traduce generalmente en la implementación de acciones con el presupuesto etiquetado, la elaboración de los distintos informes trimestrales, semestrales y anuales, así como el responder a diversas solicitudes e invitaciones del Instituto. Las y los enlaces, generalmente, son personas que ocupan cualquier otro tipo de cargo y para quienes la designación representa realizar actividades de funciones que no figuran en ninguno de los marcos normativos de la institución (leyes, programas, estructuras y manuales administrativos), ni están explícitamente establecidas en sus competencias. Al respecto, una de las personas entrevistadas apunta:

“El INMUJERES (ahora SEMUJERES) solicitaba al titular de cada dependencia un enlace de género, el cual... la teoría es que es una persona tomadora de decisión, es decir, con un grado jerárquico inferior al titular, aunque conozco perfectamente que en muchos lugares no sucede (no tengo las estadísticas, pero en algún momento me habían mencionado cuando sacaron las estadísticas de INMUJERES). No todos eran directores generales o directores de áreas, sino inclusive bajaba, o lo iba deslindando, a JUD, enlaces u honorarios. Este enlace es quien se encarga de coordinar al interior, de cada dependencia o ente público, las gestiones para informar trimestralmente a SEMUJERES sobre, por ejemplo, el Resultado 13 [...] (Anónima 1, 2020)

El funcionamiento de las y los enlaces de género trae consigo una serie de obstáculos para la transversalidad e institucionalización de la perspectiva de género, algunos de ellos: carencia de formalidad dentro de las actividades y resultados de las dependencias y entidades, poca continuidad y débil seguimiento a las políticas por la rotación de personal y de designaciones, diseños e implementaciones de políticas sin metodologías y perspectiva de género, debido a

que las y los enlaces de género difícilmente tienen el perfil y formación acorde a la materia (Zaremborg, 2013).

La designación de enlaces de género es una solución reactiva al seguimiento de la política de género. Es por ello que, la transversalidad de la perspectiva de género (en adelante PEG) requiere además de un mecanismo de seguimiento encabezado por el Instituto de las Mujeres que tenga en cada órgano de la administración pública un área con estructura administrativa (perfiles y funciones *ad hoc*) que sean parte del marco institucional; así como destinar recursos propios que le permitan garantizar mayor estabilidad y transversalizar la PEG interna y externamente, es decir, el diseño e implementación de las políticas públicas y transformación de la cultura institucional, respectivamente.

De acuerdo con Zaremborg, las Unidades de Género son uno de los instrumentos principales para volver operativas las estrategias plasmadas en los planes y programas de gobierno. En la Administración Pública Federal los antecedentes de creación de dichas unidades remontan al año 2008 en que diputadas y diputados de diversos grupos parlamentarios de la LX Legislatura (2006-2009) aprobaron un punto de acuerdo para exhortar a las y los titulares a crearlas en su estructura administrativa como mecanismo para dar seguimiento, evaluar acciones y establecer políticas públicas con perspectiva de género (Zaremborg, 2013: 92). Más adelante, en 2015, el Senado de la República presentó un punto de acuerdo mediante el cual:

“se exhorta respetuosamente al Ejecutivo Federal, a los Ejecutivos de las entidades federativas y los congresos locales del país; así como al Jefe del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a que consideren implementar una Unidad de Género en cada una de sus dependencias... [entendidas como] oficinas inscritas al interior de cada dependencia, a efecto de lograr incidir, tanto en el trabajo propio como en una cultura institucional con perspectiva de género " (SenadoGob, 2015: 3-9).

En la Ciudad de México, hay que recordar que el Decálogo por la Equidad de Género (suscrito en 2007) la única mención que hace al respecto es el numeral 4 relativo a la asignación de presupuesto para los programas y acciones de género. Posteriormente, en el 2010, el primer Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación establece como una de sus metas la creación de estas Unidades (ver figura 1). No obstante, a partir de la información rastreada para esta investigación, no se encontraron avances al respecto, por lo que se concluye que la figura bajo la cual continuó trabajando el Instituto de las Mujeres, fue con la de enlaces de género.

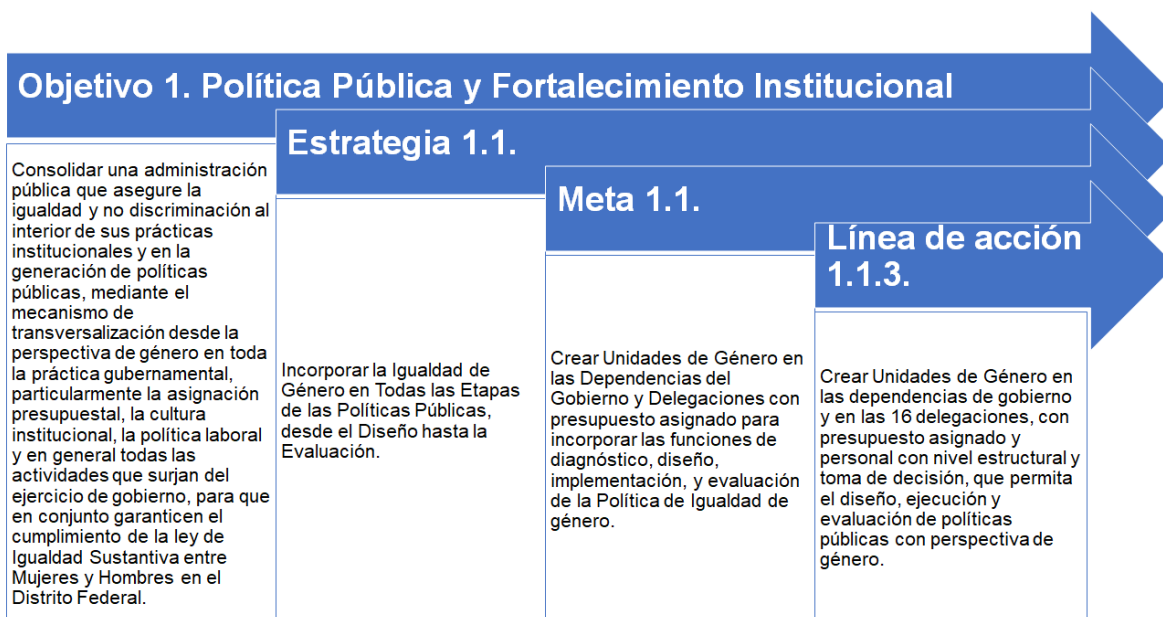


Figura 1. Estrategia de las Unidades de Género en 2010
 Elaboración propia con información del Primer Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación

Con el cambio de sexenio, en 2012 y la publicación del Segundo Programa 2013-2018, la estrategia se mantuvo con algunas diferencias: estableció como meta la creación de un mecanismo de seguimiento y, además, definió indicadores para su medición (ver figura 2).

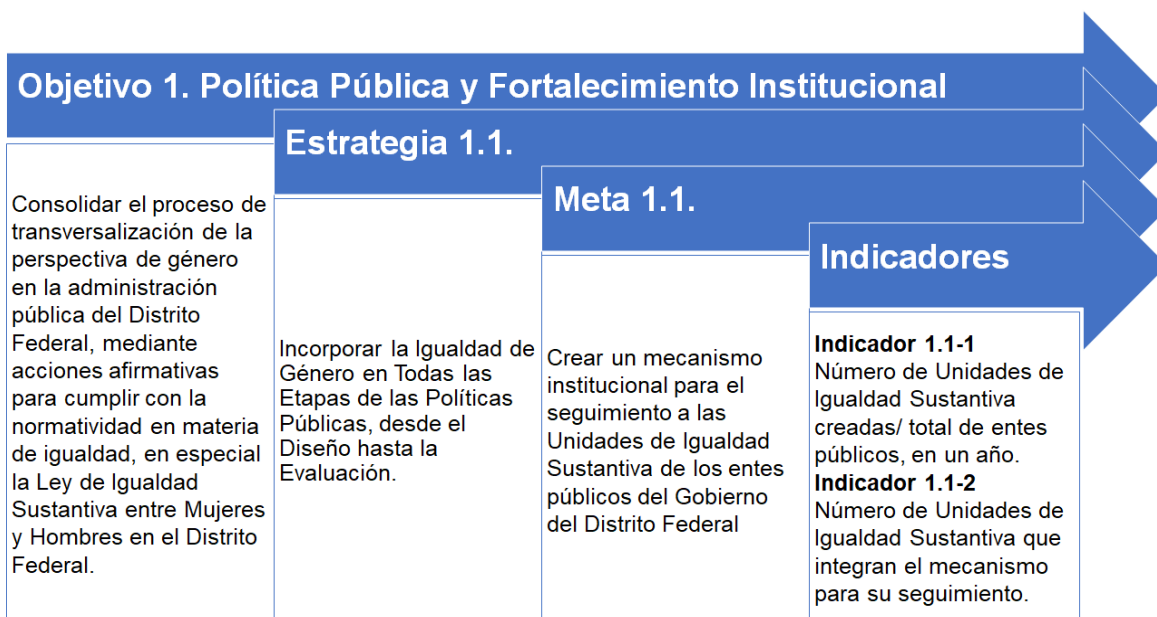


Figura 2. Estrategia de las Unidades de Género en 2013
 Elaboración propia con información del Segundo Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación (2013-2018)

El capítulo anterior describió un cambio que hubo en la Dirección del Instituto de las Mujeres en 2014, con la designación como titular de Teresa Inchaustegui Romero hubo un giro, realizó el *“Estudio de la condición y posición social de las mujeres en el Distrito Federal”* y con ello, hubo un rediseño del Programa, que, por la normatividad aplicable, fue denominado como *“Programa Especial de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México. 2015-2018”*.

En lo relativo al objetivo 5: “Fortalecimiento institucional de la transversalidad de género”, el diagnóstico del Programa Especial identifica algunas problemáticas que requerirían atención, algunas de ellas son:

- En 2015, 84 Unidades Responsables del Gasto etiquetaban presupuesto de género (en 2013 eran 65), sin embargo, el porcentaje en relación con el total del presupuesto del Gobierno de la Ciudad de México se mantuvo entre el 1.11% (2008) y el 1.22% (2015).
- La estrategia más realizada con ese presupuesto es la capacitación, lo cual descuida la elaboración de políticas públicas con perspectiva de género o de acciones que reduzcan las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres (GobCDMX, 2015a).

El Programa Especial identifica que, para fortalecer la transversalidad de la perspectiva de género en las políticas públicas, es necesario, no solo etiquetar presupuesto sino incrementarlo. Además, requiere transitar de la figura de enlaces de género hacia la creación de Unidades de Igualdad Sustantiva para la implementación y seguimiento de la política de igualdad de género.

“Las UIS respondían a la estrategia [del gobierno] federal de contar con áreas de género al interior de las dependencias, se trataba de un mecanismo más amplio para tener una estructura de personal con atribuciones y funciones para llevar acciones de política de igualdad y de transversalidad” (Anónima 2).

Algunas diferencias identificadas en el diseño del Programa Especial en cuanto a las UIS son (ver figura 3):

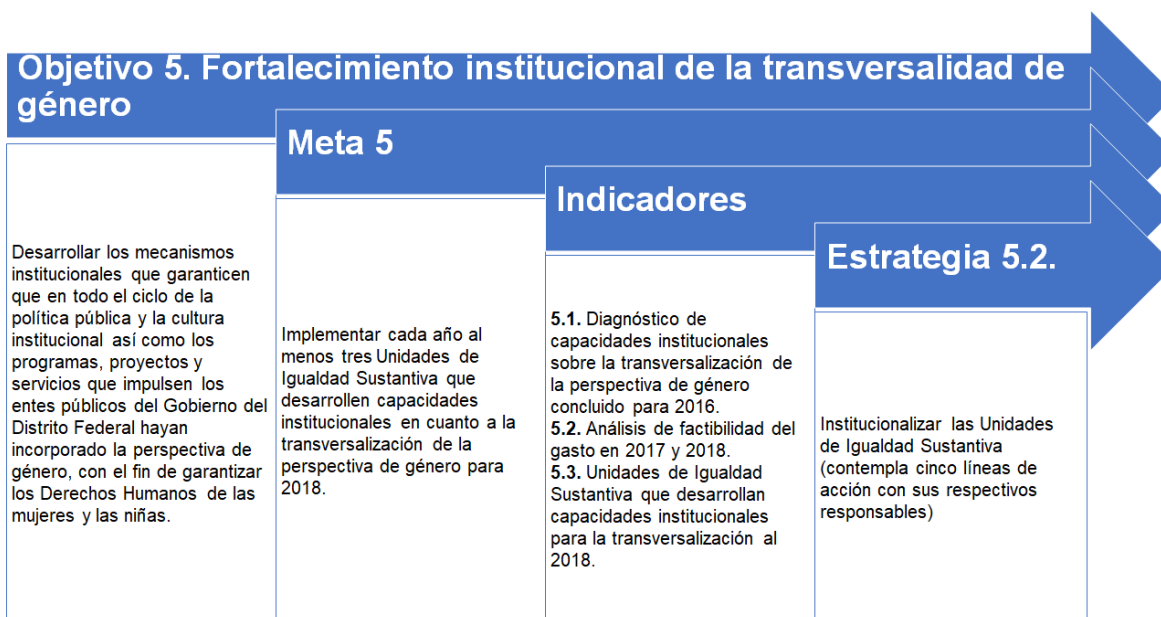


Figura 3. Estrategia de las UIS en 2015

Elaboración propia con información del Programa Especial de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México. 2015-2018

- Pone de manifiesto que la transversalidad de la perspectiva de género debe incluirse en las políticas públicas y en la cultura institucional de las dependencias.
- Se establecen indicadores que no solo cuantifican la creación de las UIS, sino a un diagnóstico de capacidades, análisis de factibilidad y el desarrollo de capacidades institucionales.
- Las líneas de acción de la estrategia 5.2 (ver figura 4) establecen medidas que garanticen su funcionalidad y, además, designan responsables.

5.2 INSTITUCIONALIZAR LAS UNIDADES DE IGUALDAD SUSTANTIVA		
Política Pública	Responsable	Marco Legal
5.2.1 Generar los mecanismos para la instalación de las Unidades de Igualdad Sustantiva.	OM, e INMUJERES DF.	PGIOM CDMX 1.1.1
5.2.2 Implementar acciones para lograr el funcionamiento adecuado de las Unidades de Igualdad Sustantiva.	SEDESO, SEFIN, PGJ DF, OM.	PGIOM CDMX 1.1.1 y 1.1.2
5.2.3 Generar un mecanismo de coordinación y monitoreo interinstitucional para las Unidades de Igualdad Sustantiva.	ENTES PÚBLICOS DEL GDF.	PSDEI LAVLVHM LISMH PGIOM CDMX 1.1.4
5.2.4 Instalar Unidades de Igualdad Sustantiva con la capacidad que permita el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas con perspectiva de género.	ENTES PÚBLICOS DEL GDF.	PGIOM CDMX 1.1.1 y 1.1.2
5.2.5 Establecer planes de trabajo anuales que contengan los objetivos en materia de Igualdad Sustantiva.	ENTES PÚBLICOS DEL GDF.	PGIOM CDMX 1.1.5

Figura 4. Líneas de acción de la estrategia de las UIS

Programa Especial de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México. 2015-2018, pp. 148

En el momento en que el tema de las UIS comienza a surgir, la figura de “enlace” es algo que ya habían replicado sin aparente comunicación o coordinación entre sí, el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación para la implementación de su Programa (PAPED); así como la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos. Lo cual dio pie a la implementación fragmentada y a veces duplicada de tres programas que llegaban a compartir estrategias y líneas de acción; así como un desgaste en las dependencias al ser designaciones que no figuran en las funciones y muchas veces, una misma persona, además de su puesto, era enlace de género, de derechos humanos y del PAPED. Esto se puede constatar en el siguiente testimonio:

“Yo apoyaba a la Subdirección de Certificación, su puesto no tenía nada que ver, pero estaba designada como enlace de género en el INMUJERES, de derechos humanos en el Programa de Derechos Humanos y de igualdad y no

discriminación en el COPRED, entre las dos nos encargábamos como de trabajar todos estos temas; según las funciones y atribuciones de la Escuela de Administración Pública, diseñábamos acciones con los dos presupuestos etiquetados (género y derechos humanos) y entonces hacíamos toda esta labor de incidencia interna de los cine debates, hacer las infografías; trabajar, por ejemplo, ya con las otras áreas, la visibilización del tema a través de conferencias y otras acciones” (KAMR, 2020).

3.2. Implementación de las Unidades de Igualdad Sustantiva

Este apartado aborda el proceso de implementación de las UIS posterior a su publicación como estrategia en el Programa Especial, para facilitar su lectura, se realizó una línea del tiempo que abarca el periodo 2015-2018 (ver Figura 5).

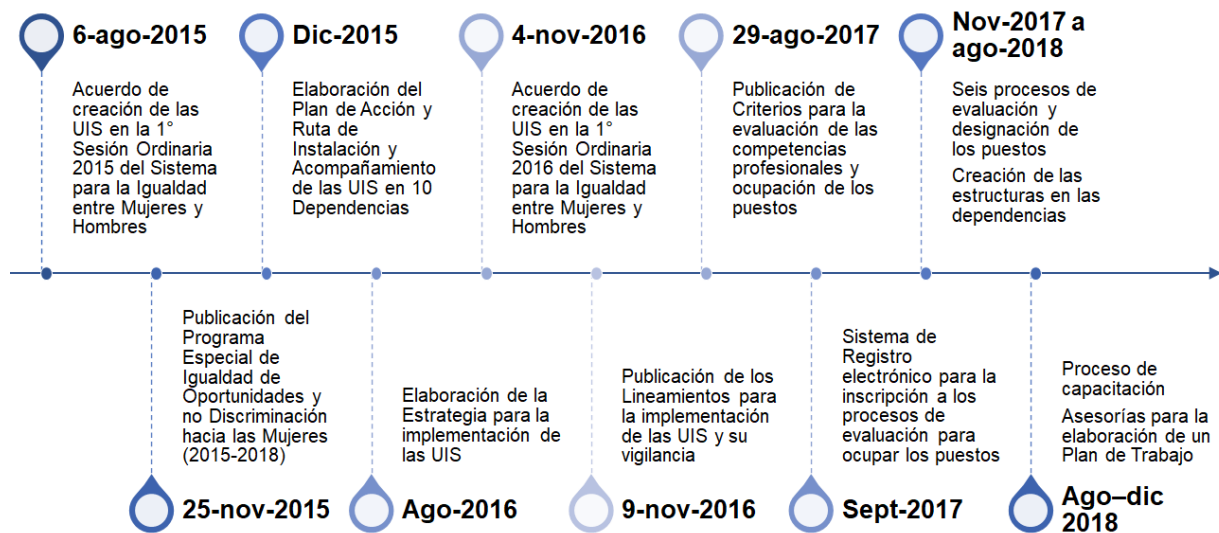


Figura 5. Línea del tiempo de la creación de las UIS
Línea del tiempo del proceso de implementación de las UIS (elaboración propia)

6 de agosto de 2015: La Primera Sesión Ordinaria de 2015 del Sistema para la Igualdad entre Mujeres y Hombres aprobó que las y los integrantes del

sistema “se comprometen a impulsar y apuntalar la Estrategia de Transversalidad a través de las Unidades de Igualdad Sustantiva mediante su constitución” (INMUJERES-DF, 2016: 12).

Diciembre 2015: El INMUJERES mandó hacer, con recursos federales, del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPG) el “Plan de Acción y Ruta de Instalación y Acompañamiento de las Unidades de Igualdad Sustantiva en 10 Dependencias Gobierno del D.F.” (INMUJERES-DF, 2015), el cual fue elaborado por Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad (EPADEQ, S.C.).

Agosto 2016: Con base en el Plan arriba referido, el INMUJERES y la Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA) elaboran una “Estrategia para la implementación de las Unidades de Igualdad Sustantiva en la Administración Pública de la Ciudad de México”, en la cual se describen modelos, atribuciones, implicaciones presupuestales y la ruta de implementación.

3 de noviembre de 2016: En la Primera Sesión Ordinaria de 2016 del Sistema para la Igualdad entre Mujeres y Hombres se aprobó que “las y los integrantes del Sistema para la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres CDMX, aprueban el establecimiento de las Unidades de Igualdad Sustantiva en un plazo máximo de seis meses, de acuerdo a los modelos presentados por el INMUJERES-DF y la Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA) e instruye a ambas dependencias a que den seguimiento y asesoría de manera conjunta para dar cumplimiento al

acuerdo” (INMUJERES-DF, 2016: 13). Vale la pena recalcar que, en esta segunda ocasión como acuerdo del Sistema, hay algunos elementos clave que no solo se diferenciaron de la primera ocasión, sino que facilitarían su implementación:

1. La redacción del acuerdo designa responsables y tiempos de ejecución;

2. La presentación del acuerdo tiene diagnóstico, modelos y estrategias previamente elaborados, así como con la propuesta de circular para publicarla en la Gaceta Oficial; y

3. La justificación incluía un análisis de los Programas Anuales Operativos (POA) de 2016 que revelaba que el 62.56% del gasto etiquetado en el Resultado 13 “Se reducen las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres”, estaba programado para destinarse al rubro servicios personales, es decir a sueldo del personal (INMUJERES-DF, 2016: 12); por lo que se reducía la posibilidad de que la Secretaría de Finanzas se resistiera a aprobar nuevas estructuras dentro de la Administración Pública. Al respecto, una de las personas entrevistadas señaló:

“[...] Se identificó que había presupuesto suficiente en el capítulo 1000, que es de personal, para que dentro de ese personal hubiera gente que se dedicara específicamente a promover el tema de igualdad y perspectiva de género. Más del 62% del presupuesto estaba asignado al capítulo 1000 y, entonces, creo que ese fue el punto principal para que el doctor Mancera definiera que sí había posibilidades de que las unidades existieran a costos compensados. Es decir, no iban a contratar a nuevo personal, sino que, con los recursos que ya se estaban pagando

para sueldos y salarios, esas personas cambiaran sus funciones para que pudieran realizar estas actividades” (MRO, 2020).

9 de noviembre de 2016: En la Gaceta Oficial del Distrito Federal fueron publicados los *“Lineamientos para la implementación de Unidades de Igualdad Sustantiva y su vigilancia en la Administración Pública de la Ciudad de México”* (GobCDMX, 2016), los cuales establecían que: 1. A más tardar el primer trimestre de 2017 en todos los órganos de la administración pública debería operar una UIS; 2. Las y los titulares deberían designar personas con el perfil y conocimientos adecuados a las funciones; 3. Contarían con un espacio físico, recursos materiales y financieros para su operación y funcionamiento (CONTRALORIA GENERAL, 2016). A partir de estos lineamientos se conformó un equipo técnico que sería el responsable de toda la estrategia y estaba integrado por el INMUJERES-DF, la Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA) y la Escuela de Administración Pública (EAP).

29 de agosto de 2017: En la Gaceta Oficial del Distrito Federal el equipo técnico publicó los *“Criterios para la evaluación de las competencias profesionales y ocupación de los puestos que integran las Unidades de Igualdad Sustantiva en los órganos de la Administración Pública de la Ciudad de México”* (GobCDMX, 2017b) los cuales establecían dos modelos de UIS (ver figura 6): el Modelo A para estructuras numerosas y según la naturaleza de sus atribuciones y, el Modelo B para estructuras reducidas. En función de estos modelos, estos lineamientos definían funciones, perfiles de puesto y

competencias profesionales que se evaluarían para poder ocupar los puestos por crear. Resalta que, a diferencia de la figura de enlace, salvo algunas excepciones de dependencias pequeñas, aquí ya se trata de una estructura donde no recae toda la responsabilidad en una sola persona.

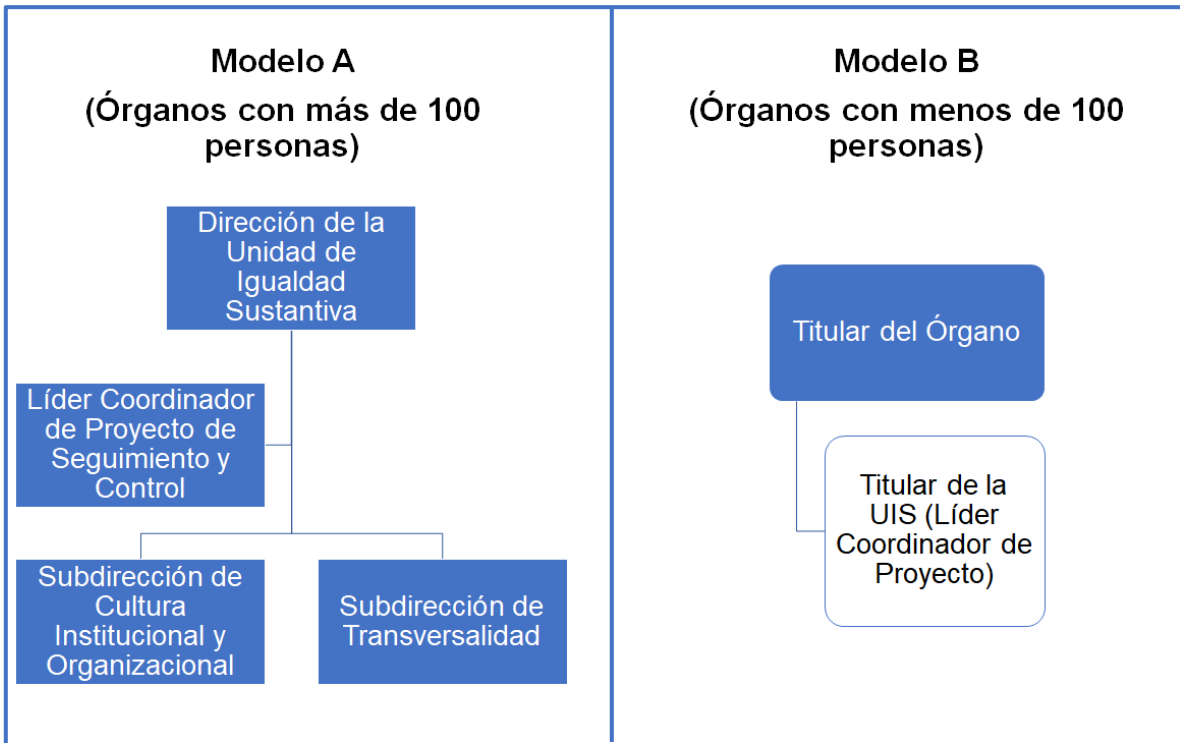


Figura 6. Modelos de estructura de las UIS

Elaboración propia

Septiembre de 2017: Se diseñó el Sistema de Registro electrónico para la inscripción a los procesos de evaluación de las personas que ocuparían los puestos de las UIS. De manera paralela, el INMUJERES-DF brindó asesorías y acompañamientos a los órganos para la creación de las nuevas estructuras.

Noviembre 2017 a agosto 2018: Se llevaron a cabo siete procesos de evaluación para la ocupación de los nuevos puestos. Al mismo tiempo, para poder crear

las UIS, los órganos de la Administración Pública debían primero, someter a dictaminación la modificación de su estructura ante la CGMA, posteriormente solicitar a la Secretaría de Finanzas las afectaciones presupuestales necesarias para la operación de los puestos. Al concluir este periodo, se habían creado 33 UIS correspondientes a 74 nuevos puestos (INMUJERES-DF, 2018).

Agosto a diciembre 2018: La Escuela de Administración Pública en conjunto con el equipo técnico implementador, inició con una estrategia de capacitación que era requisito obligatorio una vez que las personas aprobaban la evaluación para ocupar el puesto, la finalidad fue: 1. Homologar conocimientos y cerrar brechas entre la diversidad de perfiles, 2. Fortalecer el trabajo colaborativo entre las UIS, 3. Acompañar el proceso de elaboración de su Plan de Trabajo, sin necesidad de recurrir a asesorías o consultorías externas. Esta estrategia consistió en: a) Diplomado de Inducción Gestión Pública (DIGP), b) Curso Planeación Estratégica para las Unidades de Igualdad Sustantiva (PEUIS).

El DIGP tenía una duración de 120 horas a distancia, formaba parte de la oferta continua de capacitación de la EAP al servicio público y su propósito era brindar los conceptos y herramientas de la gestión pública orientada a resultados, a fin de promover un desempeño efectivo en el ejercicio público. El curso PEUIS fue diseñado expresamente para las UIS con una duración de 45 horas presenciales que además incluía dos talleres: Sistema de

Monitoreo y Evaluación CDMX y alineación de indicadores (5 horas) y Cultura institucional (5 horas).

Esta estrategia contó con la participación de 23 dependencias y con la acreditación de 27 personas en el DIGP (81% mujeres y 19% hombres) y de 41 personas divididas en dos grupos en el PEUIS (85% mujeres y 15% hombres). (Documento interno, 2018).

Las UIS como estrategia para que la transversalidad e institucionalización de la perspectiva de género se incluye por primera vez como línea de acción en el primer Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las Mujeres del Distrito Federal en 2010, no obstante, transcurrirían 5 años para que inicie su implementación y la ruta crítica que se siguió para lograrlo fue:

- Diagnóstico: Análisis organizacional, diseño de modelos y propuesta de estrategia.
- Institucionalización: Estrategia del Programa Especial 2015, acuerdo del Sistema con definición de responsables, plazos de cumplimiento y, publicación de lineamientos.
- Profesionalización: Diseño de una estrategia de elaboración de perfiles de puesto, funciones e instrumentos de evaluación a quienes ocuparían los puestos, para posteriormente diseñar una estrategia de capacitación.

Ahora bien, su breve operación se dio en un contexto de elecciones y, por lo tanto, de incertidumbre por el posible cambio de partido político en el gobierno, ergo de las y los tomadores de decisión. Aunque no sea posible determinar si tuvieron o no resultados en cuanto a su objetivo final por su breve operación, sí vale la pena sistematizar la experiencia y analizar cuáles fueron los factores que favorecieron su creación, cuestionarse dónde estuvieron las debilidades que no les permitieron seguir operando después de 2018, así como determinar si hubo o no retroceso en la institucionalización de la perspectiva de género.

“[...] Estas Unidades de Igualdad Sustantiva, sí en muchos, sí se crearon muchas áreas. Por ejemplo, en la dependencia donde yo trabajaba, se creó el último año casi ¿por qué? porque implicaba hacer una serie de gestiones administrativas, a que te lo aprobara la CGMA, que era la Coordinación General de Modernización Administrativa, que viera Finanzas que tenías el presupuesto para pagarle a esas personas servidoras públicas, etcétera. El crear estas unidades administrativamente no fue sencillo. En el caso donde yo laboré, nos llevó casi el año, porque implicó ajustar un presupuesto para esas personas... pedimos a Finanzas el dinero, y se implementó el último año. Pero, el empezar a realizarlo como tal, esas unidades a trabajar, se fue solamente en el último año en sí, en sí, para todas esas dependencias que sí lo lograron hacer” (Anónima 1, 2020).

3.3. Alternancia y coyuntura política

En 2018, después de 21 años de gobiernos electos encabezados por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), es electa como Jefa de Gobierno la Dra. Claudia Sheinbaum del partido político Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). Una de las primeras acciones que emprendió su equipo de transición, antes de que tomara posesión, fue reducir las estructuras en un 30%, desaparecer ciertos

puestos y bajar de nivel algunos otros (en concordancia con la estrategia de austeridad republicana a nivel federal del mismo partido político). A continuación, se detalla esta situación con dos testimonios:

Testimonio 1: *“Yo tenía un cargo de Coordinación, la Jefa de Gobierno tomaba posesión el lunes 3 de diciembre [de 2018] y a mí me mandaron llamar de la oficina del Director General el viernes 30 de noviembre y nos dijo: «el equipo de transición me acaba de entregar esta hoja (un organigrama), y para el lunes debemos tener definida esta nueva estructura». Sin análisis de las funciones, de las cargas de trabajo o incluso de lo que cada dependencia hacía o no. Las direcciones ejecutivas se convertían en direcciones de área, las coordinaciones desaparecían, las subdirecciones en jefaturas y la Unidad de Igualdad Sustantiva que era una plaza de líder coordinador de proyecto desaparecía. Estuvimos trabajando todo el fin de semana para acomodar a la gente y aminorar el golpe. Luego, nos citaron a todos el lunes a las 8 de la mañana para decirnos así tal cual, que era una tradición entregar la renuncia en cada cambio de administración y que esta no iba a ser la excepción... teníamos que respetar la tradición. Todos firmamos la carta de renuncia y de ahí se fue definiendo a quién se la hacían efectiva y a quién no” (Testimonio Anónimo, 2018).*

Testimonio 2: *“Entonces viene el cambio de administración, de eso sí me acuerdo muy bien, la Jefa de Gobierno electa tomaba posesión el lunes 3 de diciembre y el sábado 1° nos escribieron para citarnos a todos a reunión a las 8 de la mañana. El Director General de la Escuela nos dijo que había recibido de Jefatura una nueva hojita con la nueva estructura y en esa estructura ya no existía la Unidad de Igualdad Sustantiva y entonces, por consiguiente y en congruencia, pues ya no había puesto que ocupar. Entonces, ya se negoció el finiquito, y pues ya bye, se hizo el recorte. Eliminaron a todas las Unidades de Igualdad de todos los entes públicos. El recorte fue la primera reestructura de este gobierno a todas las instituciones. Ahorita, por ejemplo, a mí ya me tocó la segunda reestructura que hicieron, yo tenía una Subdirección y me bajaron a Jefatura” (KAMR, 2020).*

Por otra parte, el Instituto de las Mujeres fue elevado a rango de Secretaría de las Mujeres con un presupuesto adicional de 100 millones de pesos (GobCDMX,

2019:5). El 1º de enero de 2019 entró en vigor la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, cuyo texto establece la creación de la Secretaría de las Mujeres como un organismo de la Administración Pública Centralizada de la Ciudad de México. El artículo 37 establece que le corresponde el despacho de las materias relativas al pleno goce, promoción y difusión de los derechos humanos de las mujeres y niñas; la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; la transversalización de la perspectiva de género en la Administración Pública de la Ciudad; la erradicación de la discriminación y todo tipo de violencia contra las mujeres, y el impulso al sistema público de cuidados (Semujeres, 2020).

Paralelamente, el arranque del sexenio tuvo un giro importante en la política de género. El gobierno de la Ciudad de México enfrentaba -desde 2017- una solicitud de alerta de violencia de género por parte de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), sin embargo, los trabajos de atención a las medidas urgentes tuvieron retrasos por el periodo electoral y en 2019 ([CONAVIM](#), 2020) esta situación se recrudece aún más por el contexto que enfrenta la Ciudad de México ante el incremento nacional y local de los feminicidios y el aumento de las protestas; todo ello en conjunto, daría inicio a una política de género en la que la mayoría de los esfuerzos y prioridades se centran en la violencia contra las mujeres.

Aun así, la consolidación de la Reforma Política de la Ciudad de México mediante la reciente publicación de su Constitución Política (5 de febrero de 2017); la creación de la Secretaría de las Mujeres y con ello la publicación o reformas al aparato normativo por el que se regía el extinto Distrito Federal, podrían contribuir a una política de género más consolidada. Algunos ejemplos de cambios normativos son: reformas a la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres (octubre 2020), publicación de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México (diciembre 2018), la cual establece en su artículo 13 que las Unidades Responsables del Gasto deberán:

1. Impulsar la igualdad entre mujeres y hombres a través de la incorporación de la perspectiva de género en la planeación, diseño, elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto basado en resultados;
2. Incluir programas orientados a promover la igualdad de género en sus presupuestos anuales, considerando directamente atender las necesidades de las mujeres, así como a generar un impacto diferenciado de género la Administración Pública (CDMX, 2020).

Al momento de la redacción de esta investigación no hay en la página web de la Secretaría de Mujeres, informes anuales del ejercicio 2019 y/o 2020; además, debido a la contingencia sanitaria por la pandemia del COVID-19 los plazos y términos de solicitudes de información se encuentran suspendidos. Únicamente fue posible acceder al Portal de Transparencia donde se tuvo acceso a dos informes: enero-septiembre de 2019 y enero-junio 2020.

En dichos documentos resalta que las acciones reportadas en 2019 todavía se encuentran alineadas al Programa Especial de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México. 2015-2018, posteriormente, en 2020 se alinean al [Programa de Gobierno 2019-2024](#).

A febrero de 2021 (un poco más de dos años del inicio del sexenio), la Secretaría de las Mujeres no ha publicado su propio programa, aunque resalta que el Programa de Gobierno denomina a su Eje 1. Igualdad de Derechos numeral 1.5. Igualdad de Género cuyo objetivo es “fortalecer políticas públicas que promuevan la igualdad de género a partir de programas que fortalezcan la autonomía económica, física y política de las mujeres y la erradicación de la violencia de género”.

En cuanto al presupuesto etiquetado, la ya mencionada Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México establece en su artículo 47 que el Proyecto de Presupuesto de Egresos deberá contar con un “anexo transversal del presupuesto con perspectiva de género, que contendrá las actividades institucionales programadas para dar cumplimiento a la política pública en materia de igualdad sustantiva. Éste identificará la Unidad Responsable del Gasto, las actividades institucionales respectivas, así como las metas físicas y financieras previstas”:

“Aquí [en la Secretaría de las Mujeres] hemos tenido un cambio muy favorable. A partir de que este año ya no se está trabajando con las actividades institucionales, se hace el cambio por programas presupuestarios. Algo que debió ser de toda la vida. Cuando yo llegué aquí a la administración local y

me dicen que no existían los programas presupuestarios, entonces yo dije: ¿a qué le dan seguimiento? Como estaban las actividades institucionales, las dependencias podían hacer todas las modificaciones que quisieran. Ahora, con el programa presupuestario, hay una especie de etiquetación porque ya no puedes hacer cambios tan fáciles ni de presupuesto, ni de acciones o metas; ya tendrías que estar haciendo una justificación muy sustentada. Históricamente, el presupuesto del Resultado 13 de 2008-2019 no pasó del 2%. Ahora, con el Eje 1 [del Programa de Gobierno], que es igualdad, en donde hay entes públicos obligados a etiquetar presupuesto damos seguimiento a 17.3% del presupuesto total de la Ciudad de México. Es decir, pasamos del año pasado que fue el 0.89% en el Resultado 13, ahora al 17.3%. Entonces, esto también es algo que impacta más. Por ejemplo, para el primer trimestre del año presentaron [2020] el informe de los 91 entes públicos, si recuerdo bien, como 69 y lo que hicimos fue que en el informe que se va a la Secretaría de Administración y Finanzas, que se va también al Congreso, pusimos el ente público no entregó el informe correspondiente. Entonces nos empezaron a llamar que por qué habíamos puesto eso, que ellos no estaban enterados de que tenían que hacer el informe. Les dijimos, por ley, por la Ley de Igualdad y por la ley de Austeridad, Transparencia... ustedes están obligados a entregar el informe ante la Secretaría de Administración y Finanzas y ante la Secretaría de las Mujeres. Eso nos ha permitido que, por ejemplo, ahora para el tercer informe trimestral que fue con corte a septiembre, 87 de los 91 entes públicos nos entregaron informe. Incluso, los autónomos ya nos empezaron a entregar (antes los autónomos nos decían "no nos corresponde"), y ahora ya nos entregaron. Entonces sí vamos avanzando. La pandemia nos ha hecho estragos también en el seguimiento y en el no ejercicio del recurso, o la reorientación. En este caso, por la pandemia muchas de las actividades que tenían recursos lo reorientaron a los programas sociales. Ahí hay una justificación. Esto ha permitido pues que seguramente al final del año vamos a ver una disminución muy grande o un aumento para los programas oficiales que están en el Eje 1. Aún estamos en espera. Pero este cambio, que te repito, del programa presupuestario, nos permite darle un mejor seguimiento al presupuesto. El mes pasado, la Comisión de Igualdad del Congreso publicó que debe haber anexos transversales de igualdad [en el Proyecto de Presupuesto de Egresos]; esto nos va a permitir fortalecer, porque se tiene que hacer público y transparente qué ente público le asigna tanto presupuesto al tema de igualdad. Ese tendré que salir para el próximo año y nos permitirá ir dándole mayor seguimiento al presupuesto y que seguramente las personas que están en la planeación, programación y

presupuestación también pongan mayor atención porque va a estar mayormente vigilado y fiscalizado incluso. Hasta el año pasado todavía, o hasta este año, parece que el presupuesto está muy oculto. Cuando tú tratas de buscar el presupuesto asignado al Resultado 13, no lo encuentras; tienes que saberle un poquito por dónde, para poder identificarlo. Ahora con el Eje 1 es más fácil y, si todos los entes públicos presentan su anexo transversalidad de género, nos va a permitir mayor seguimiento” (MRO, 2020).

Este último testimonio sintetiza algunas modificaciones que fortalecen la transversalidad de la perspectiva de género en las políticas públicas: cambios en el marco normativo y los mecanismos de seguimiento del presupuesto etiquetado. Sin embargo, en el capítulo 2 observamos que estos cambios no son nuevos, en cada periodo sexenal se han emprendido este tipo de acciones. Habrá que analizar más adelante los procesos de implementación y resultados obtenidos.

Recordando a Merino (2013), más allá del método científico, en la política pública intervienen las capacidades políticas, el entorno institucional, las redes sociales, los sistemas de valores; los intereses y conocimientos de quienes están involucrados en el proceso y, si estas cuestiones nuevamente no buscan modificarse, se corre el riesgo de seguir en este círculo de acciones aisladas con poca estabilidad y a merced de la voluntad política en turno.

3.4. Análisis de entrevistas

El apartado realizará un análisis introductorio sobre el cambio que enfrentaron las UIS a partir de 2019 y su relación con la institucionalización y transversalidad de la

perspectiva de género en las políticas públicas. Dicho análisis se realizará a partir de la información que arrojaron 4 entrevistas semiestructuradas a profundidad (ver Anexo 1), según las siguientes características:

- Dos servidoras públicas de la Ciudad de México que se desempeñan desde el sexenio pasado (2013-2018) a la actualidad (2020) en funciones relacionadas con la implementación de acciones con perspectiva de género en alguna de las Unidades Responsables del Gasto de la Administración Pública.
- Dos servidoras públicas de la Ciudad de México que se desempeñan desde el sexenio pasado (2013-2018) a la actualidad (2020-2021) en el Instituto de las Mujeres – hoy Secretaría de las Mujeres.

Datos de identificación (ver figura 7)

- Las cuatro son mujeres, todas con grado académico mínimo de licenciatura o superior.
- En cuanto a la adscripción, tres de ellas aún están en la misma institución desde antes de 2018; sin embargo, la institución sufrió algún cambio, en el caso del INMUJERES-DF se convirtió en la Secretaría de las Mujeres y, por otra parte, el caso de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación se fusionó con la de Educación.
- Para 3 ellas el cambio de sexenio representó una mejora en cuanto al cargo ocupado. Para Anónima 1, por su parte, significó dejar su cargo directivo por

estructura para ocupar un puesto de nivel inferior por honorarios asimilables a salario.

- Dos de ellas, en la actual Secretaría de las Mujeres, ocupan cargos directivos.
- KAMR en 2018 era Titular de la UIS (Líder Coordinador de Proyectos) de la EAP.
- Anónima 1 en 2018 era la responsable de instrumentar al interior de la Secretaría las acciones de igualdad sustantiva y se encontraba en gestiones para la creación de la UIS.

Nombre	Sexo	Grado académico	Adscripción en 2018	Cargo en 2018	Adscripción en 2020	Cargo en 2020
KAMR	M	Licenciatura	Escuela de Administración Pública	Líder Coordinador de Proyectos	Secretaría de Inclusión y Bienestar Social	Jefatura de Unidad Departamental
Anónima 1	M	Doctorado	Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación	Dirección	Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación	Honorarios asimilables a salarios (nivel Coordinación)
MRO	M	Maestría	Instituto de las Mujeres	Jefatura de Unidad Departamental	Secretaría de las Mujeres	Dirección
Anónima 2	M	Maestría	Instituto de las Mujeres	Honorarios asimilables a salarios	Secretaría de las Mujeres	Dirección

Figura 7. Datos de identificación de las entrevistadas
Elaboración propia

Percepción de Jefes/a de Gobierno

Dado lo subjetivo que puede ser la recolección de información cualitativa y el análisis de variables involucradas, las entrevistas semiestructuradas agregaron una pregunta para conocer la percepción de los dos Jefes de Gobierno anteriores de manera general, así como de la actual, arrojando la siguiente información (ver figura 8):

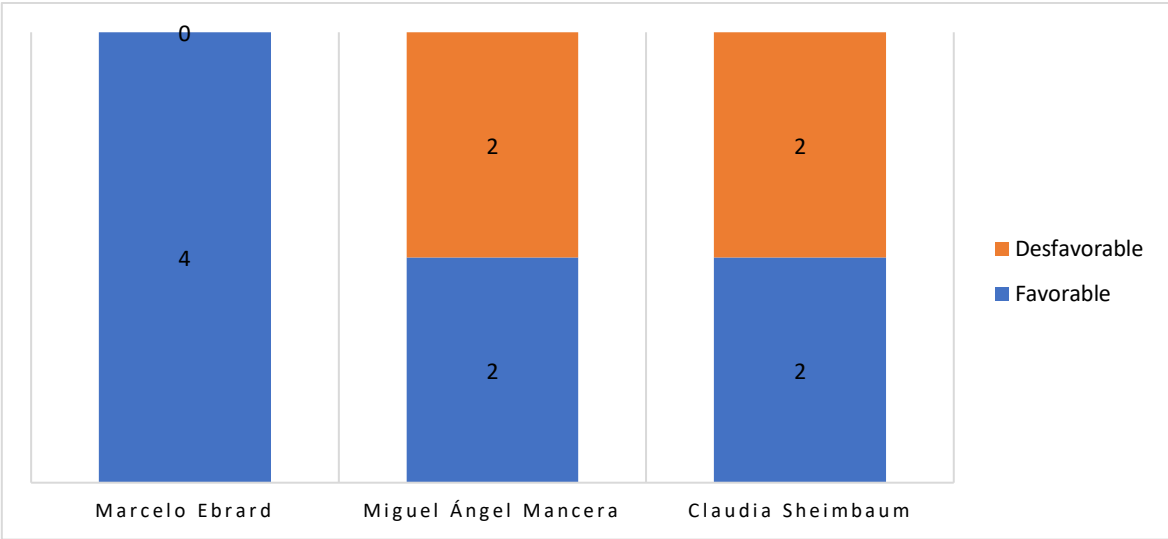


Figura 8. Percepción de Jefes/a de Gobierno de la CDMX
Elaboración propia

Igualdad entre mujeres y hombres

En un segundo momento, se preguntó su opinión y postura sobre la igualdad entre mujeres y hombres. Al respecto, las cuatro afirmaron que:

- La igualdad entre mujeres y hombres **sí** es posible.
- Desde la administración pública es posible contribuir a su logro.

- Identifican a la igualdad como un objetivo o principio que en el largo plazo aún está distante por alcanzar o concretar.

Transversalidad de la perspectiva de género

En un tercer momento de las entrevistas, se les preguntó que entiende por transversalidad de la perspectiva de género y cuáles serían las estrategias exitosas de ésta. Al igual que en la sección anterior, existe consenso y las cuatro concuerdan en que la transversalidad es una metodología o una herramienta que permite identificar las desigualdades entre mujeres y hombres para poder diseñar acciones de intervención que permitan modificarlas para eventualmente, alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. En cuanto a las estrategias de transversalidad, para fines de análisis de esta investigación, éstas se clasificaron en aquellas que identifican dentro del ciclo de la política pública y aquellas que tienen que ver con cambios dentro de la cultura institucional (ver Figura 9).

En este punto, cabe resaltar que, con mayor o menor grado de especificidad, las cuatro entrevistadas tienen conocimientos sobre qué es transversalidad de la PEG, y todavía más relevante, sobre cómo se incorpora en distintos momentos del ciclo de las políticas públicas y/o de la cultura institucional. No obstante, destaca el número de menciones que tiene la capacitación/sensibilización, lo cual, además de ser de las acciones más reportadas en el Resultado 13, muchas veces hay confusión y se le considera una política en sí, cuando es más bien, una estrategia que podría contribuir a que el diseño, implementación y evaluación de la política

pública tenga perspectiva de género, sin que sea tampoco una garantía en sí misma. Como mencionamos en el capítulo anterior, esta es una problemática detectada desde el diagnóstico del Programa Especial de 2015.

Nombre	Estrategias de transversalidad	
	Ciclo de la política pública	Cultura Institucional
KAMR	Elaboración y modificación de leyes	Capacitación
	Presupuestos etiquetados obligatorios en toda la AP	Involucramiento de personas servidoras públicas con cargos de toma de decisión Sinergias institucionales entre INMUJERES y Secretaría de Finanzas
Anónima 1	Desagregar información por sexo	Capacitación y sensibilización
	Hacer diagnósticos que diferencien como las problemáticas afectan diferente a mujeres y hombres	
	Implementar medidas afirmativas	
MRO	Incorporar perspectiva de género en todos los aspectos:	Capacitación y profesionalización
	Planeación	
	Programación	
	Elaboración de diagnósticos	
	Normatividad	
	Indicadores	
Anónima 2	<i>Sin información</i>	Capacitación
		Incorporar PEG en todas las áreas: comunicación, sustantivas, normativas, administrativas y operativas
		Modificar códigos, revisar procesos administrativos para ver cómo está internamente la situación de las mujeres y hombres

Figura 9. Estrategias de transversalidad identificadas

Elaboración propia

Evaluación al estatus actual de la transversalidad de la PEG

En un siguiente momento, tomando en cuenta su propia definición y estrategias de transversalidad, las entrevistadas asignaron una valoración del estatus actual de transversalidad de PEG en la administración pública de la CDMX en una escala del 1 al 10 (1=Muy pobre, 10=Muy bien). En la figura 10, observamos que 3 de ellas asignaron una calificación de 4, en este punto vale la pena hacer una breve síntesis de los principales obstáculos y resistencias que identifican a dos años del sexenio actual:

- Instituciones con poco o nulo compromiso.
- Reducción de los mecanismos de exigencia y monitoreo desde el sexenio pasado.
- Aún no hay publicación de Programa de Igualdad.
- Alta rotación de personas en el servicio público, especialmente de tomadores/as de decisiones, lo cual da poca continuidad a las acciones.
- Poca sensibilización y conocimiento técnico del tema.
- Desaparición de las UIS.

Uno de los elementos que vale la pena recalcar es que Anónima 1 reconoce que en el sexenio anterior la situación era muy similar, va iniciando la gestión y hay un proceso de diseño y de aprendizaje. Otro elemento es que todas las acciones están centradas en atender cuestiones de violencia por el contexto de la Alerta de Violencia de Género y el incremento de las protestas sociales en la capital.

Nombre	Calificación	Justificación
KAMR	4	<p>Empezaron a hacerse acciones desde la administración de Ebrard, bueno, creo que previo a la administración de Ebrard, en las cuales se empezaron a ver resultados, como todas las capacitaciones, a dar resultados, todo el esquema de incorporación de Resultado 13, con un seguimiento muy puntual porque eran instrucciones políticas para cumplirse. Sin embargo, ya con Mancera y ahora con Claudia, las instrucciones políticas han ido como aflojando la marcha en el cumplimiento tanto de los presupuestos como de las acciones y ya son pocas las instituciones, y ni siquiera se habla de instituciones, sino de personas en el interior de las instituciones comprometidas con la transversalidad. Por esto mismo, es difícil que las acciones sigan teniendo esa consecución que hace unos diez años se tenía. Entonces, creo que ha bajado la incidencia de transversalizar la perspectiva de género y la instrumentación del resultado 13, y las acciones de género, que pues sí están como en un 4.</p>
Anónima 1	7	<p>Sinceramente creo que también la administración anterior porque, al final de cuentas, este es un proceso de aprendizaje en donde si hay una rotación de servidores públicos, hay una rotación de tomadores de decisiones, entonces, usualmente los primero años y ahorita estamos en el segundo año, muchas de las acciones apenas están implementándose, pero todavía están en un proceso de aprendizaje. Aunque hay programas sociales y acciones específicas, afirmativas hacia la mujer o ciertas acciones hacia las mujeres, todavía no se permea, o no se visualiza, qué es lo que se quiere obtener de esas acciones; inclusive, las propias personas servidoras públicas, lo realizan, pero sin una previa sensibilización del por qué es necesario implementarlas. Y no solo eso, sino ahora, por ejemplo, se necesitan elaborar informes para la Secretaría de las Mujeres y muchas veces no se conoce el por qué o para qué. Y esto implica que las personas servidoras públicas no han sido capacitadas. Recuerdo mucho que, en el sexenio anterior, gran parte de las acciones eran eso, capacitar. Aunque tenemos aquí todavía, por ejemplo, la Secretaría de las Mujeres tiene los cursos que antes implementaban, por ejemplo, curso para el embarazo [adolescente], o ciertos cursos, todavía no ha abarcado la</p>

Nombre	Calificación	Justificación
		totalidad de las personas. Entonces no se ha podido, a mi parecer, trascender desde el mismo reporte que uno necesita realizar a la Secretaría de las Mujeres. Por eso espero que ahora con el nuevo programa haya una directriz y que, seguramente, dentro de uno de sus objetivos va a ser el fortalecimiento institucional, porque sin el fortalecimiento institucional no puedes implementar nada de lo demás.
MRO	4	Yo le daría incluso, en general, un 4 cuando mucho, porque creo que la mayoría de la nueva administración es de nuevo ingreso; es primera vez en la administración pública; y entonces no logran visibilizar qué es la perspectiva de género. En muchos casos, al decir perspectiva de género se refieren a mujeres, a atender a mujeres en aspectos muy básicos como darles un apoyo de mil pesos mensuales; con eso, estarían contribuyendo al tema de lograr la igualdad desde la perspectiva de género. Creo que hace falta mucha metodología, mucho conocimiento técnico al respecto de los temas de género.
Anónima 2	4	En la administración pasada se hizo un esfuerzo que era el de las UIS para mejorar esa transversalidad, pero llega la nueva administración y cuestiona la estrategia, lo ve como una mera oficina, como una estructura más que se tiene que desaparecer. El centro de la nueva administración se vuelca hacia combatir la violencia contra las mujeres y la transversalidad e igualdad pasaron a segundo plano.

Figura 10. Calificación y justificación de la transversalidad de la PEG actual

Elaboración propia

Percepción de la desaparición de las UIS

Al cuestionar a las entrevistadas, sobre su percepción de la desaparición de las Unidades de Igualdad Sustantiva en cuanto a si facilitó o complicó el trabajo de transversalidad de la perspectiva de género. En general existe una percepción que,

a pesar del poco tiempo de funcionamiento, su existencia era favorable para facilitar el trabajo de transversalidad porque:

- Ya había un área especializada con personas que ocupaban puestos acordes al perfiles y funciones de puesto, eso internamente *“nos dio mayor reconocimiento y nos hacían más caso por el hecho de ya tener un nombramiento, eso en la administración pública pesa mucho”* (KAMR, 2020);
- Un Plan de Trabajo que seguir, es decir, acciones planeadas y no reactivas;
- Avances con algunas dependencias, *“se empezaron a revisar reglas de los programas que estaban sujetos a reglas de operación [...] hubo mayor vinculación con las áreas jurídicas, dependencias como el Instituto de Verificación Administrativa y el Sistema de Aguas elaboraron propuestas de protocolos de prevención y atención de acoso y hostigamiento sexual [...] sí hubo el entendimiento que la transversalidad es el medio para alcanzar el tema de la igualdad sustantiva”* (MRO, 2020).

En contraste, las cuatro consideran que 2019 fue una ruptura que representó un retroceso y volver a empezar con ciertas cuestiones que parecía que ya estaban resueltas en el sexenio anterior, como son:

- Regreso a la figura de enlace de género, es decir a la invisibilidad dentro de las estructuras, manuales, programas de las dependencias;
- Pérdida de las capacidades: 33 dependencias crearon su Unidad, 104 personas fueron evaluadas, 74 ocuparon algún puesto, 48 de ellas se capacitó (provenientes de 23 dependencias) y hubo por lo menos 10 Planes

de Trabajo revisados por el INMUJERES-DF, además del trabajo de cabildeo y posicionamiento del tema y del área en diversos niveles.

- Poco nivel de respuesta de los entes públicos a los tiempos y plazos por Ley (informes y solicitudes de información);
- Retroceso en cuanto a asumir cosas que se consideran básicas en transversalidad como es desagregar la información por sexo o utilizar igualdad y no equidad. Al respecto, una de las entrevistadas señala:

“Yo les comentaba mucho a mis compañeros, el sensibilizar a las personas de por qué es necesario saber cuántos hombres y cuántas mujeres estas atendiendo en cualquier programa, nos va a dar información de quienes están asistiendo, de quienes están teniendo un beneficio de un programa social, etcétera. Eso costó hace seis años; costó mucho trabajo y este sexenio es lo mismo. Mucha de la información, cuando te la proporcionan los compañeros que están a cargo, sólo te dicen se atendieron en un evento 400 personas. Ok, ¿cuántos hombres y cuantas mujeres? Y no lo habían ni siquiera contemplado dentro de la logística del llenado de un cuestionario o de la información que necesitaban obtener. El simple hecho de hacer esa diferencia, o de esa toma de datos, podemos llegar a hacer un análisis de quienes están asistiendo, por qué esa población está asistiendo, etcétera. Y es un ejemplo tan sencillo de por qué es necesario de sensibilizar a estas personas de la necesidad de eso. De ahí, otro de los factores... a partir de eso, los propios tomadores de decisiones pueden tomar precisamente las mejores decisiones, valga la redundancia, y establecer nuevos programas” (Anónima 1, 2020).

Percepción del funcionamiento y creación de SEMUJERES

En general, entre las entrevistadas hay una percepción positiva sobre elevar el rango de Instituto a Secretaría con un mayor presupuesto, que el Sistema de Igualdad entre Mujeres y Hombres de la CDMX haya sido reinstalado y que, aunque desaparecieron las UIS, se crearon diversas áreas de Derechos Humanos y

atención a grupos vulnerables. No obstante, recalcan que, hay muchas situaciones en las que implica retrocesos y que esta situación es una constante entre cada cambio de administración.

Por otra parte, existe consenso en que es muy pronto emitir una valoración y que es una reflexión continua que implica repetir este análisis en cuatro años, periodo en el cual se tendrán que establecer varias directrices y superar varios obstáculos que se están sorteando en la actualidad y que, por el momento, los esfuerzos están concentrados en atender las recomendaciones de la Alerta de Violencia de Género.

“Diría que la administración pública está muy enfocada en el tema de la declaratoria de alerta de la Ciudad de México y las dos solicitudes que hay a nivel CONAVIM. Entonces se hacen muchas acciones desarticuladas, desafortunadamente, para tratar de dar respuesta a las tres alertas, la declarada y las dos solicitudes, y se pierde mucho el tema de la igualdad. Aquí en el área decimos que, si no hay igualdad, la violencia seguirá creciendo. Entre más igualdad haya entre las personas, la violencia disminuirá en grado sustancial. Entonces, creo que el principal obstáculo es que la administración pública está muy enfocada al tema de la prevención, o de la atención a la violencia” (MRO, 2020).

A manera de conclusión, las Unidades de Igualdad Sustantiva son una estrategia que podría favorecer la incorporación de la perspectiva de género, en la Ciudad de México, sin embargo, no se pudieron observar sus resultados debido al breve tiempo de operación. En 2019 hubo una ruptura que representó un retroceso al repetirse la tendencia que ha perdurado en las políticas de género: acciones aisladas con poca continuidad sujetas a la voluntad política de las y los tomadores de decisión en turno. Aunque se identifican avances a dos años del sexenio más

reciente, éstos tendrán que analizarse en el mediano (al concluir el sexenio) y en el largo plazo (en su continuidad más allá de los cambios de gobernantes y/o partidos políticos).

Algunos de los avances identificados que tendrían que revisarse son: la sectorización de la Secretaría de las Mujeres en contraste con el INMUJERES-DF que era descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus objetivos y atribuciones; la reactivación del Sistema para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; el incremento en el presupuesto de acciones para la igualdad y todo el marco normativo que ha traído consigo la Reforma Política de la Ciudad de México, específicamente la creación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva y el Sistema Integral de Derechos Humanos, desde donde se pueda incorporar como principio de toda política pública la perspectiva de género.

Conclusiones

A lo largo de estos tres capítulos: marco teórico, contexto y estudio de caso; se describió el problema de investigación que ha permitido constatar que, las Unidades de Igualdad Sustantiva son un mecanismo que pretendía dar seguimiento, evaluar acciones y establecer políticas públicas con perspectiva de género al interior de la Administración Pública. No obstante, la decisión de desaparecerlas en 2018 no permitió determinar si ésta es o no una estrategia efectiva, en tanto que no operaron lo suficiente y no fue posible realizar una evaluación y posterior rectificación que permita determinar si éstas contribuyen o no a la transversalidad de la perspectiva de género.

Siguiendo con la propuesta de Zaremborg para analizar las políticas de género en la que intervienen estas tres variables: reglas, redes y recursos; se observa que, a pesar de la existencia de estos tres elementos en el caso de las UIS, aun así, se trató de una estrategia que terminó dependiendo de las voluntades políticas individuales de quienes ocupan al momento los cargos, especialmente de los tomadores de decisión demostrando, nuevamente, que la política pública antes de ser técnica es política, tal como lo dice Merino (2013). Algunas fortalezas y debilidades del proceso identificadas son:

Reglas: Hubo diagnósticos, estrategias y modelos que lograron concretarse como publicaciones en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y, por lo tanto,

buscar favorecer su permanencia en el tiempo para su institucionalización; así como los criterios para la selección y evaluación de las personas que ocuparía los cargos.

Redes: La validación y aval del entonces Jefe de Gobierno y de las y los integrantes del Sistema para la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres de la Ciudad de México que no solo incluye a la administración pública, sino a la sociedad civil y la academia.

Recursos: Análisis del presupuesto de donde podría salir la creación de estas nuevas estructuras y de esta manera, la primera resistencia no fuera la falta de éste.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos invertidos en tener un diseño consistente, hubo algunos factores que imposibilitaron su implementación y posterior evaluación.

En cuanto a las reglas, hubo una gran inversión en elaboración de diagnósticos publicaciones de Gaceta y generación de documentos oficiales. No obstante, perduraron las reglas no escritas que perduran en la administración pública y las dinámicas que no permiten que las acciones de género sean transversales y estén concentradas en personas o en el mejor de los casos, áreas pequeñas sin recursos, poca visibilidad al interior de la dependencia conservadas solo por el hecho de “cumplir” con el mandato de etiquetar presupuesto.

Sobre los recursos, aunque hubo el presupuesto para la creación de las nuevas estructuras, cuando las áreas fueron creadas, los presupuestos para implementar acciones ya estaban aprobados y en funcionamiento (agosto de 2018). El proceso de capacitación permitió que 23 dependencias tuvieran acompañamiento en la elaboración de su Plan de Trabajo, en agosto de 2018 el INMUJERES-DF había recibido 10 Planes ya aprobados por sus respectivos titulares para revisión. Sin embargo, no lograron tener presupuesto asignado como área para 2019 por la coyuntura política. Adicionalmente, siguiendo la idea de que, en los recursos, también incluimos a la cultura institucional, ésta se mantuvo intacta, asumiendo que sería responsabilidad de las UIS incidir en ella.

En lo relativo a las redes, la herramienta más útil para hacer este análisis sería realizar un mapeo de actores que, independientemente de la metodología o grado de complejidad, debería haber contemplado un análisis de contexto del cual no hubiera sido imposible inferir que había altas probabilidades de un cambio de partido político en el Gobierno de la Ciudad y por consiguiente alta rotación de personal y redefinición de políticas. Si bien, valía la pena la apuesta a crearlas, esta investigación no determinó si hubo un análisis de riesgo con sus respectivas medidas de mitigación que permitieran garantizar continuidad.

A dos años del inicio del sexenio de la Dra. Claudia Sheinbaum, hay logros relevantes como son la inclusión de un eje estratégico en el Plan de Gobierno que permitió aumentar el presupuesto para acciones de género significativamente; la

elevación de rango del Instituto de las Mujeres a Secretaría de las Mujeres; la reactivación del Sistema para la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres de la CDMX; la publicación de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México; y, el inicio de la instrumentación del andamiaje institucional que implica la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México en 2017.

No obstante, los cambios de sexenio en mayor o menor medida representan una ruptura y a veces retroceso en cuanto a la continuidad de las políticas públicas, en este sentido, existen algunos retos estructurales en los que se tendrá que incidir para lograr una política de género que logre reducir las desigualdades entre mujeres y hombres, de lo contrario hay el riesgo de mantenerse en la misma lógica, algunos de éstos son:

1. Cuestionar y modificar de fondo la cultura institucional sobre la que sigue ciñendo la idea de que las políticas de género son “asuntos de mujeres” y se sigue reproduciendo una lógica asistencial en las políticas para la igualdad de género. Esto implica dejar de reproducir la idea de que esto se resolverá solo con la capacitación; así como identificar aquellas reglas no escritas en las que se reproducen creencias y costumbres que siguen dejando en segundo plano la igualdad entre mujeres y hombres.
2. Superar la fragmentación de dependencias, áreas administrativas y políticas públicas que no permite superar la implementación de acciones aisladas sujetas a la voluntad política.

3. Garantizar que el incremento sustantivo que hubo del porcentaje de presupuesto para acciones de igualdad de género (del 2% al 17%) se traduzca en el diseño e implementación de acciones que sean efectivamente transformadoras de género y las desigualdades que le subyacen y no en seguir reportando un determinado número de capacitaciones, luminarias, apoyos monetarios, etcétera.
4. Instrumentar y traducir todo el marco normativo que surge a raíz de la Constitución Política de la Ciudad de México en un andamiaje institucional que incorpore desde la planeación la perspectiva de género, en constante vinculación y coordinación con el enfoque de derechos humanos e igualdad y no discriminación.

Se logra constatar que en el contexto mexicano los avances legislativos han sido vastos y robustos, no obstante, la implementación en muchos casos no ha logrado tener los efectos deseados en cuanto a reducir las desigualdades de género, lo cual mantiene vigente las interrogantes de Zaremborg en 2013: ¿cómo podríamos evitar que los avances legislativos terminen en letra muerta? Y, ¿cómo podemos hacer que aquellas políticas fuertes en su implementación sean duraderas en el tiempo?

Para concluir esta investigación, y con base en la información presentada, la hipótesis queda demostrada en tanto que las UIS requirieron una inversión importante de diversos recursos y con su desaparición hubo un retroceso a la figura de enlaces de género en la mayoría de las dependencias que, como lo señalan las

entrevistadas, implicó regresar a elementos básicos como falta de conocimientos técnicos en la materia (reconocer la importancia de la desagregación de información por sexo); poco conocimiento y compromiso con los mecanismos de monitoreo y sus plazos y términos establecidos por Ley; acciones aisladas y con poca continuidad, entre otras.

Recomendaciones de política pública

- ✓ Elaborar un Plan de Acción para la transversalidad interna (cultura institucional) que permita revisar no solo reglamentos, estatutos, reglas de operación, manuales de operación sino también las reglas no escritas, usos, costumbres y prácticas burocráticas tradicionales que imposibilitan la incorporación de la perspectiva de género.
- ✓ Diseñar controles internos que permitan diferenciar en el presupuesto que se destina a las acciones de transversalidad internas de las externas; que incluyan un tope máximo para aquellas que son internas (capacitación, sensibilización, protocolos, etcétera); instrumentos de evaluación (listas de cotejo o rúbricas) para garantizar que las acciones enfocadas en política pública sean transformativas de las relaciones de género.
- ✓ Establecer un Programa de Capacitación del cual sea responsable las áreas de capital humano (y no las enlaces/áreas de género) para el servicio público basado en perfiles de puestos, funciones y atribuciones, esto implica superar

la aspiración de diseñar un gran número de capacitaciones que curse todo el servicio público, independientemente de las funciones y actividades que realicen cotidianamente. Se sugiere que este Programa establezca mecanismos de seguimiento y evaluación que incluya incentivos para fomentar la participación. Ese Programa podría estar preferentemente enmarcado en un Servicio Profesional de Carrera, otra de las deudas pendiente en la Ciudad de México, debido a que cuenta con una Ley sin implementar desde 2012.

- ✓ Instrumentar y fomentar una cultura de evaluación y aprendizaje que permita rectificar las acciones y políticas que se implementan; de esta manera las redefiniciones y cambios de política estarían basados en evidencia y enfocados a la mejora en lugar de estar sujetos a la voluntad política de las y los tomadores de decisión en turno.
- ✓ Realizar un diagnóstico de los mecanismos inter-dependenciales para determinar la participación efectiva en la política pública de las organizaciones de sociedad civil y demás actores involucrados, así como establecer medidas de corrección y/o de mejora para favorecer la operacionalización de redes de política pública.

Anexo 1

Guion de entrevista semiestructurada

1. Nombre
2. Sexo
3. Ocupación
4. Cargo (antes y después de 2018)
5. Institución (antes y después de 2018)
6. Grado Académico
7. ¿Cuántos años tienes trabajando ahí?
8. A continuación, te voy a mencionar tres nombres, ¿podrías decirme si tienes una percepción favorable o desfavorable de las gestiones que hicieron frente al gobierno de la Ciudad de México?

Jefe/a de Gobierno	Favorable	Desfavorable
Marcelo Ebrard		
Miguel Ángel Mancera		
Claudia Sheinbaum		

9. ¿Qué opinas sobre la igualdad entre hombres y mujeres?
10. ¿Crees que es posible? ¿qué crees que desde la administración pública se pueda hacer para alcanzarla?
11. ¿Qué entiendes por transversalidad de la perspectiva de género?
12. ¿Cuáles son, desde tu experiencia, las principales estrategias para la transversalidad de la perspectiva de género?
13. ¿Has escuchado hablar de las Unidades de igualdad Sustantiva? ¿Podrías describir brevemente lo que sabes?
14. ¿Sabes lo que es un “enlace de género”? ¿Cuál es la diferencia de una UIS con esta figura?

15. ¿Podrías describir cómo has estado involucrada con las Unidades de igualdad Sustantiva?
16. Con el cambio de gobierno en 2018, ¿qué pasó con las Unidades de Igualdad Sustantiva?
17. ¿En una escala del 1 al 10 podrías darme una breve evaluación sobre el estatus de la transversalidad de la PEG en la administración pública?
¿Podrías justificar tu respuesta?
18. Desde tu punto de vista, ¿qué relación crees que exista entre la transversalidad de la PEG y la estrategia de este sexenio de eliminar las UIS?
19. ¿Podrías describir si la existencia de las UIS facilitó/complicó la transversalidad de la PEG? Podrías señalarme ejemplos que sustenten tu respuesta.
20. ¿Podrías describir si la desaparición de las UIS facilitó/complicó la transversalidad de la PEG?
21. ¿Cuáles son los principales obstáculos que tu observas para que la transversalidad de la PEG sea efectiva en la administración pública y específicamente en las políticas públicas de la Ciudad de México?

Fuentes consultadas

Libros

- Aguilar Villanueva, L. F (comp). (2010). *Política Pública* (Biblioteca). Siglo XXI. Tomo 1 de la Biblioteca Básica de Administración Pública México, 175 pp.
- García Prince, Evangelina. (2008). *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming: ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*. PNUD, 88 pp. http://www.americalatinagenera.org/es/documentos/doc_732_Policasdeigualdad23junio08.pdf. Consultado en enero de 2021.
- Hassenteufel, Patrick. (2008) *Sociologie politique : l'action publique*. Paris, Armand Colin, coll. «U Sociologie», pp. 103-139.
- Instituto Nacional de las Mujeres y PNUD. (2007). *El ABC de género en la Administración Pública*. México. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100903.pdf. Consultado en enero de 2021.
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2007). Glosario de género. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100904.pdf. Consultado en febrero de 2021.
- Martinez Medina, Diana. (2010). *Redes de política pública y construcción de agenda de género en el legislativo mexicano (1997-2009)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos: http://www.flacso.edu.mx/biblioiberoamericana/TEXT/MGAP_IX_promocion_2_008-2010/Martinez_D.pdf. Consultado en enero de 2021.
- Merino, Mauricio (2013). *Políticas públicas, ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE, Ciudad de México.
- ONU Mujeres. (2017). *Glosario de Términos y Conceptos relacionados a género*. Santo Domingo: Centro de Entrenamiento de ONU Mujeres.
- Parsons, Wayne. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas pública*. FLACSO México, 2007.
- Ramos, José María, José Sosa et al. (coords). (2011). *La evaluación de políticas públicas en México*. INAP-COLEF, México, 166 pp. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/299404083_Evaluation_of_public_policies_in_Mexico_Spanish_La_evaluacion_de_politicas_publicas_en_Mexico. Consultado en enero de 2021.
- Serret Bravo, E. (2008). *Qué es y para qué es la perspectiva de género*. Instituto de la Mujer Oaxaqueña. Disponible en: http://www.americalatinagenera.org/es/documentos/doc_732_Policasdeigualdad23junio08.pdf. Consultado en enero de 2021.

- Stiglitz, Joseph. (2002). *El malestar en la globalización*. Taurus, Madrid, 314 pp.
- Subirats, Joan et al. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona, Ariel, 285 pp.
- Torres Pacheco, Miriam Guadalupe Alejandra. (2008). *¿Dónde inician las leyes? Poder Ejecutivo y Poder Legislativo en el proceso de formulación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, 126 pp. Disponible en: <http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/tesis/285>. Consultado en enero de 2021.
- Zaremborg, G. (2013). *El género en las políticas públicas. Redes, reglas y recuerdos*. FLACSO-México, 124 pp.

Artículos

- Abreu Vera, Jogin (coord). (2013). *Evaluación de diseño y resultados del presupuesto con enfoque de género (2011-2013)*. Evalúa-DF. Disponible en : http://data.evalua.cdmx.gob.mx/files/pdfs_sueltos/ev_genero.pdf. Consultado en enero de 2021.
- Aparicio García, Martha et al. (eds) (2009). *Cuadernos de género: Políticas y acciones de género. Materiales de formación*. Universidad Complutense, Madrid. Disponible en: https://eprints.ucm.es/9638/1/estudios_e_informes_nº_4.pdf. Consultado en enero de 2021.
- AWID. (2004). *Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica* en *Derechos de las mujeres y cambio económico* No. 9, agosto 2004. Disponible en : https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/interseccionalidad_-_una_herramienta_para_la_justicia_de_genero_y_la_justicia_economica.pdf. Consultado en febrero de 2021.
- Barquet, Mercedes y Alejandra Benitez (2012). La transversalización de la perspectiva de género: una estrategia para avanzar a la igualdad. *Colección Equidad de Género y Democracia*, Vol. 4, 59 pp. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/659ca3a34197be5.pdf>. Consultado en enero de 2021.
- Cámara de Diputados. (2005). *El Parlamento de Mujeres de México*. http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones/Ordinarias/Equidad_Genero/parlamento05/doc/antecedentes.pdf. Consultado en enero de 2021.
- Cerva, D. (2006). Trayectorias de los mecanismos institucionales a favor de la

- equidad de género en México. En *Compendio de Avances de la Perspectiva de Género en las Acciones Legislativas* (pp. 253–271). Cámara de Diputados LIX Legislatura: Comisión de Equidad y Género. Disponible en: https://www.academia.edu/1399066/Trayectorias_de_los_mecanismos_institucionales_a_favor_de_la_equidad_de_g%C3%A9nero_en_M%C3%A9xico. Consultado en enero de 2021.
- Everett, Sophia. (2003). *The Policy Cycle: Democratic Process or Rational Paradigm Revisited?* en *Australian Journal of Public Administration* vol. 62
- Goren, Nora (2010). *La Institucionalización de la perspectiva de género. ¿Un mayor reconocimiento?* V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires. Disponible en: <https://cdsa.aacademica.org/000-036/843.pdf>. Consultado en enero de 2021.
- Hurtado González, Javier, & Arellano Ríos, Alberto. (2009). La Ciudad de México y el Distrito Federal: un análisis político-constitucional. *Estudios Constitucionales*, 7(2), 207–239. <https://doi.org/10.4067/s0718-52002009000200008>. Consultado en enero de 2021.
- Incháustegui Romero, Teresa. (1999). La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones. *Revista de Estudios de Género. La Ventana*. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/884/88411129005.pdf>. Consultado en enero de 2021.
- Inchaustegui, T., & Ugalde, Y. (2005). Parte I. Aspectos metodológicos. In I. d. Federal, *Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género* (pp. 11-33). Ciudad de México: Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.
- Kauffer, Edith. (2002). Las políticas públicas: algunos apuntes generales en *Ecofronteras* Núm. 16, agosto/ noviembre. Disponible en: <https://revistas.ecosur.mx/ecofronteras/index.php/eco/article/view/465>. Consultado en enero de 2021.
- Kauffer, Edith. (2016). Género, desarrollo y políticas públicas: La doble discrepancia de las aristas del poder en *Regions and Cohesion* Vol. 6 Issue 2, 13–24 pp. Disponible en: <https://doi.org/10.3167/reco.2016.060203>. Consultado en enero de 2021.
- López García, María Guadalupe. (2018). *La política para la ciudadanía de las mujeres a través del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal. Revisión de su primera década*. Disponible en: <https://sites.google.com/site/investigaciondegenero/maria-guadalupe-lopez-garcia-ex>. Consultado en enero de 2021.
- Lowi, Theodore. (1996). Políticas Públicas: estudios de caso y teoría política en *La*

Hechura de las Políticas. Ed. Porrúa.

- Ortiz, Ortega, Adriana. (2006). Dilemas de la institucionalización del género en México en *Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas*. Compendio, México: Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, Aula XXI Santillana.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2013). Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención en *Temas y Debates*, vol. 16, 109–129. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i16.75>. Consultado en enero de 2021.
- Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1993). "La Implementación de la Política Pública: Un marco de análisis" en Aguilar Villanueva, L. (Comp.). "La Implementación de las Políticas". Porrúa Ed. México, 323-372 pp.
- Tepichin, Ana María. (2010). Política pública, mujeres y género en *Relaciones de Género*, COLMEX 23–58. <https://ana-maria-tepichin.colmex.mx/images/publicaciones/politica-publica-mujeres-y-genero-2010-.pdf>. Consultado en enero de 2021.

Leyes y documentos oficiales

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2007). Ley de Igualdad Sustantiva entre mujeres y hombres de la Ciudad de México. Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/mayo07_15_82.pdf. Consultado en enero de 2021
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2011). Ley para prevenir y eliminar la discriminación del Distrito Federal. Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4d65e6e41b5a3.pdf. Consultado en enero de 2021.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2012). Ley del servicio público de carrera de la administración pública del Distrito Federal. Disponible en: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/9442cee0e04c9d7b62dff2939a5d12011176a176.pdf>. Consultado en enero de 2021
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (2000). *Ley de desarrollo social para el Distrito Federal*. Disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-be2da5d223aa6376fd43cabfcde86eea.pdf>. Consultado en enero de 2021.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (2002). *Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal*. Disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-3c7c5e4e66a7f32a00182116e9479cdb.pdf>. Consultado en enero de 2021.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (2009). *Ley de presupuesto y gasto eficiente del Distrito Federal*. Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-86f3cf69f9436e545a7fdb2b38edfc93.pdf>. Consultado en enero de 2021.

- Cámara de Diputados (2003). Ley General para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Disponible en: <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/LFPED%281%29.pdf>. Consultado en enero de 2021.
- Cámara de Diputados (2006). Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH_140618.pdf. Consultado en enero de 2021.
- Congreso de la Ciudad de México (2018). Ley orgánica del poder ejecutivo y de la administración pública de la Ciudad de México. Disponible en: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/b678e5aa6886052715d18fb210c8a3732908645e.pdf>. Consultado en enero de 2021
- Congreso de la Ciudad de México. (2020). *Ley de austeridad, transparencia en remuneraciones, prestaciones y ejercicio de recursos de la Ciudad de México*. Disponible en: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/69b8cd2cf4ff2969aa24825112f60e65459dd0cf.pdf>. Consultado en enero de 2021.
- Escuela de Administración Pública. (2018). *Estrategia de capacitación al personal de las Unidades de Igualdad Sustantiva*. Documento interno.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (1998). *Programa para la participación equitativa de la mujer en el Distrito Federal*. Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/mayo98_11_125.pdf. Consultado en febrero de 2021.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (1999). *Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal*. Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/agosto_11_9_7.pdf
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (2010). *Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las mujeres de la Ciudad de México*: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/514a4fcd847e80839cb6a0ff8fd272af.pdf. Consultado en enero de 2021.
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (2013). Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. Disponible en : https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/ProgGralDesarrollo_2_013_2018.pdf. Consultado en enero de 2021.
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (2013). Segundo *Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las mujeres de la Ciudad de México*. Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/513a2dbea4b

- [e0.pdf](#). Consultado en enero de 2021.
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (2015). *Criterios para la evaluación de las competencias profesionales y ocupación de los puestos que integran las Unidades de Igualdad Sustantiva en los órganos de la Administración Pública de la Ciudad de México*. Disponibles en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/514a4fcd847e80839cb6a0ff8fd272af.pdf. Consultado en enero de 2021.
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (2015). *Programa Especial de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las mujeres de la Ciudad de México*. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/513a2dbea4be0.pdf. Consultado en enero de 2021.
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (2016). *Lineamientos para la implementación de las Unidades de Igualdad Sustantiva y su vigilancia en la administración pública de la Ciudad de México*. Disponible en: <http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/resources/normatividad/65292.pdf> Consultado en enero de 2021.
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (2017). Constitución Política de la Ciudad de México. Disponible en: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/76f67cbc87855c534dc1cf122b4f51377115be20.pdf>. Consultado en enero de 2021.
- Gobierno de la Ciudad de México. (2017). *Informe ejecutivo del gobierno de la ciudad de México. Acciones llevadas a cabo para implementar las propuestas contenidas en las 6 medidas urgentes y 20 conclusiones emitidas por el grupo de trabajo conformado para atender la solicitud AVGM/07/2017 de Alerta de Violencia de Género contra las mujeres en la Ciudad de México*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467816/Informe_Ejecutivo_CDMX_16_nov_2018.pdf. Consultado en enero de 2021.
- Gobierno de la Ciudad de México. (2019). Programa de Gobierno 2019-2024. https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/1/Plan_Gob_2019-2024.pdf. Consultado en enero de 2021.
- Instituto de las Mujeres del Distrito Federal. (2010). *Acciones del Gobierno del Distrito Federal en el Marco de la Convención Sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW)*. 382. Disponible en: <https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/594/ac4/0b3/594ac40b3d7d5924698873.pdf>. Consultado en enero de 2021.
- Instituto de las Mujeres del Distrito Federal. (2015). *Plan de acción y ruta de instalación y acompañamiento de las Unidades de Igualdad Sustantiva en 10 dependencias del Gobierno del Distrito Federal*. Disponible en: https://semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Estudios_Diagnosticos/Pla

[n Ruta Instalacion Unidades Igualdad Sustantiva.pdf](#). Consultado en enero de 2021.

Instituto de las Mujeres del Distrito Federal. (2016). *Carpeta Ejecutiva de la 1° Sesión Ordinaria del Sistema para la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres de la Ciudad de México*. 1–18. Documento interno.

Instituto de las Mujeres del Distrito Federal. (2018). *Informe sobre las Unidades de Igualdad Sustantiva (UIS)*. Documento interno.

Instituto Jalisciense de las Mujeres. (2008). *Manual para la Sensibilización del Enfoque Integrado de Género de la Administración Pública*. 1–118. Disponible en: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/Jalisco/jal05.pdf>. Consultado en enero de 2021.

ONU (1995). Declaración y plataforma de Beijing. Disponible en: https://beijing20.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/cs/w/bpa_s_final_web.pdf. Consultado en enero de 2021.

Senado de la República, México. (2015). Dictamen de la Comisión para la Igualdad de Género, con punto de acuerdo para que las dependencias federales, estatales y el Distrito Federal consideren implementar una Unidad de Género en sus dependencias. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/igualdad_genero/reu/docs/ROT_20_VOTACION_6.pdf. Consultado en enero de 2021.

Noticias y boletines

CIMAC (2014). *En medio de críticas de ineficacia, Inmujeres-DF queda sin titular*. <https://cimacnoticias.com.mx/noticia/en-medio-de-criticas-de-ineficacia-inmujeres-df-queda-sin-titular/>

Financiero, el. (2014). *Teresa Incháustegui, nueva directora de Inmujeres-DF*. <https://www.elfinanciero.com.mx/sociedad/teresa-inchaustegui-nueva-directora-de-inmujeres-df>

INAFED. (2019). *Conmemoramos 64 años del voto de la mujer en México*. <https://www.gob.mx/inafed/articulos/64-aniversario-del-voto-de-la-mujer-en-una-eleccion-federal-en-mexico#:~:text=En%20las%20elecciones%20del%203,federales%20de%20la%20XLIII%20Legislatura&text=Sin%20embargo%2C%20fue%20el%203,vez%20en%20una%20elecci%C3%B3n%20federal>. Consultado en enero de 2021.

ONU Mujeres. (2018). *Las mujeres están por debajo de los hombres en todos los indicadores de desarrollo sostenible*. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2018/02/1427081>. Consultado en febrero de

2021.

Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México. (2018). *Conmemora Inmujeres 20 años de políticas de igualdad de género en la CDMX*. Publicado el 11 Agosto 2018. <https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/conmemora-inmujeres-20-anos-en-la-cdmx>

Páginas web

CONAVIM, *Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en la Ciudad de México*: <https://www.gob.mx/conavim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-la-ciudad-de-mexico>

Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México: <https://www.copred.cdmx.gob.mx/>

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer "Convención De Belem Do Para"
<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés)
<https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2011/12/cedaw#:~:text=27%20sobre%20las%20mujeres%20de,al%20goce%20de%20la%20igualdad.>

Inter-Parliamentary Union. (1997). Declaración universal sobre la democracia.
<https://www.ipu.org/our-impact/strong-parliaments/setting-standards/universal-declaration-democracy>

ONU. Objetivos de Desarrollo del Milenio. <https://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>

PNUD. (2020). Objetivos y metas de desarrollo sostenible.
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible>

Portal de transparencia de la Secretaría de las Mujeres:
<http://semujerestransparencia.cdmx.gob.mx/>

Recomendación de la CEDAW a México (CEDAW/C/MEX/CO/6):
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FMEX%2FCO%2F6&Lang=es

Secretaría de las Mujeres - Informes: <https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/informes>

Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México: <https://pdh.cdmx.gob.mx/>