

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO: ACCIONES AFIRMATIVAS EN MÉXICO, ¿GENERADORAS DE IGUALDAD O POLÍTICAS SEXISTAS?

TATIANA REVILLA

Tecnológico de Monterrey.
tatianar29@hotmail.com

Desde hace décadas, con la firma de distintos mecanismos internacionales en materia de igualdad de género, los países miembros de Naciones Unidas han puesto en marcha diversas estrategias para el adelanto de las mujeres, entre ellas, el diseño y la aplicación de acciones afirmativas. Sin embargo, aún cuando ha habido, avances significativos en los ámbitos laborales, familiares y sociales, en algunos países, como es el caso de México, aún con la implementación de dichas acciones, en el imaginario colectivo persisten los estereotipos de las identidades sexo-genéricas tradicionales y desiguales. Si bien, existen diversas causas para esto, este texto trabaja desde el enfoque de cómo el diseño de las acciones afirmativas para la igualdad de género, a través de los mensajes que recibe la ciudadanía, contribuyen a la persistencia de dichos estereotipos de género. Esta propuesta pretende visibilizar un aspecto del diseño de las políticas públicas para la igualdad de género, y proponer algunos debates y líneas de acción que vayan encaminados a diseñar políticas públicas que generen sociedades igualitarias, deconstruyendo las categorías tradicionales sexo-genéricas para que las diferencias biológicas no continúen siendo causa de desigualdad social, en este contexto, desde el diseño de las políticas públicas.

Palabras clave: diseño de políticas públicas, igualdad de género, símbolos, estereotipos.

PUBLIC POLICIES FOR GENDER EQUALITY: AFFIRMATIVE ACTION IN MEXICO, YIELDING EQUALITY OR GENDER SEXIST POLICIES?

For decades, with the signature of various international mechanisms on gender equality, member countries of the United Nations has launched several strategies for the advancement of women, including the design and implementation of affirmative actions. However, even though there has been significant progress in labor, family and social spheres, in some countries, as the case of Mexico, even with the implementation of these actions, the collective imagination remains with stereotypes of traditional sex-generic identities and inequities. Even though there are various reasons for this, this article works from the perspective which sees the design of affirmative actions for gender equality actions, contributing to the persistence of gender stereotypes through its messages to citizens. This proposal aims to make visible an aspect of the design of public policies for gender equality, propose some debates and lines of action that lead to the design of new public policies that create equitable societies, deconstructing traditional categories, so that, sex-generic biological differences do not remain the reason of social inequality, in this context, from the design of public policies.

Keywords : Designing Public Policy , Gender Equality, symbols , Stereotypes

INTRODUCCIÓN

Analizaremos la discriminación por razón de género porque la discriminación sufrida por las mujeres es la más antigua y persistente en el tiempo, la más extendida en el espacio, la que más formas ha revestido, (desde la simple y brutal violencia hasta los más sutiles comportamientos falsamente protectores: se protegería a la mujer porque en definitiva, se la consideraría un ser de inferior valor social y, por ello, merecedora de un plus de protección) la que afecta al mayor número de personas y la más primaria, porque siempre se añade a las demás discriminaciones.

Fernando Rey Martínez, 2011.

El presente texto se centra en el diseño de las políticas públicas para la igualdad de género debido, a que es la discriminación que hoy en día está más vigente en todos los ámbitos sociales. Sin embargo, la pertinencia de este trabajo radica no sólo en el estudio del campo de igualdad de género, sino que, los hallazgos y análisis aquí presentados, podrían ser considerados y traslapados a otro tipo de grupos que, hoy en día, también son discriminados y mantienen condiciones de desigualdad social y que, además, son poblaciones objetivo de acciones afirmativas cada vez, con mayor frecuencia.

El artículo se divide en tres apartados, el primero, una breve introducción a las acciones afirmativas y un resumen de aquellos requisitos obtenidos con base en el análisis de algunas de las sentencias más significativas tanto de la Corte Suprema de los Estados Unidos y del Tribunal Europeo; la segunda parte, se centra en el estudio de tres acciones afirmativas implementadas en México, de acuerdo al modelo analítico propuesto en la investigación y; una parte final, con las propuestas y conclusiones del trabajo, con el fin de diseñar e implementar políticas públicas para la igualdad de género, acciones afirmativas, que generen un cambio en el imaginario social respecto los estereotipos sexo-genéricos y no, únicamente sean acciones emergentes que intentan resolver una problemática social sin modificar la estructura, ni modificar los símbolos, significados, discursos y las dinámicas sociales desde la perspectiva de género.

Uno de los principales objetivos de este texto consiste en analizar las políticas públicas desde lo que Parsons (2007: 128) menciona como el interaccionismo simbólico. Este enfoque señala que el estudio de la sociedad implica el análisis de la manera en que se emplean los símbolos en la comunicación, centrándose en tres premisas principales:

1. Los seres humanos actúan sobre la base del significado que las cosas tienen para ellos.
2. Los significados son resultado de la interacción social.
3. Los significados se modifican y atraviesan un proceso interpretativo que las personas usan al encontrar “signos”.

Las acciones afirmativas contienen en su diseño signos y símbolos que la sociedad interpreta de acuerdo a los significados que éstas tienen para ellos, y por supuesto, de los diversos contextos de cada sociedad. Pero no solo está el lado de la sociedad, sino el lado de los creadores de las políticas públicas. Uno de los ejes fundamentales del presente texto es visibilizar un aspecto de las políticas públicas que se ha dejado a un lado: el lenguaje, símbolos, discursos y significados detrás de la política. De acuerdo con Dye (1982 en Parsons 2007: 206):

El análisis sistemático de las políticas públicas se concentra en lo que los gobiernos hacen, en por qué lo hacen y en la diferencia que ello implica. Dicho análisis dedica menos atención a lo que los gobiernos dicen. Tal vez se trate de una debilidad del análisis de las políticas públicas. Nos hemos dedicado principalmente, a las actividades de los gobiernos y no a su retórica.

Si bien, las acciones afirmativas son necesarias y en algunos casos inevitables, se deben establecer herramientas que puedan minimizar los costos sociales de desigualdad de dicho diseño y, establecer acciones alternas para poder en dado momento, eliminar la acción afirmativa generando una dinámica social en la cual ya no sea necesaria su existencia.

Como señala Laswell (1972) los políticos y los diseñadores de las políticas públicas son, básicamente *especialistas en símbolos* y, afirma que el estudio de la formulación de las políticas también se debe centrar en cómo las élites hacen despliegues de palabras, lenguajes, símbolos, señales, mitos e imágenes. Sin embargo, este

ámbito no ha sido estudiado a fondo y como menciona Dye (1987), este descuido ha implicado ciertos costos para el análisis de las políticas públicas, ya que ha significado que los analistas se hayan preocupado más por la racionalidad de las políticas y la retórica o las “palabras” y lo que estas generan de forma casi invisible en el imaginario colectivo en cuanto a comportamientos, roles y debates.

De forma más concreta, el objeto de estudio que se presenta es investigar si el diseño de las acciones afirmativas de género en México para generar igualdad entre mujeres y hombres, ha tenido resultados y, si están generando cambios reales en el imaginario social respecto a los estereotipos de género o bien, reforzándolos, evitando con esto prescindir algún día de dichas acciones debido a un cambio en las dinámicas sociales en cuanto a los modelos tradicionales.

La hipótesis que dirige el análisis desde el objeto de estudio es que el diseño de las acciones afirmativas para la igualdad entre mujeres y hombres en México refuerzan el imaginario social respecto a los estereotipos de género, debido a su diseño basado en las construcciones sociales y roles tradicionales que históricamente se han asignado culturalmente a las mujeres y hombres. Quienes diseñan las acciones afirmativas (*policy makers*) están inmersos en una cultura en la cual, los símbolos y significados reproducen una cultura patriarcal. La mayoría de las acciones afirmativas diseñadas no conllevan a un cambio real sino que, prevalecen y mantienen dichos estereotipos sexistas a través del discurso, imágenes, objetivos y contexto en el que se aplican.

Respecto a la formulación de la estrategia metodológica, corresponde, en una primera aproximación a la técnica de investigación de carácter cualitativo. En una segunda aproximación, se utiliza un esquema de objeto de estudio de caso, siguiendo el objetivo planteado y sistema de hipótesis.

Lo anterior, se aborda, en primer lugar, desde una aproximación teórica-conceptual a los enfoques y conceptos analíticos establecidos en el marco teórico acorde a las acciones afirmativas, que permita identificar cómo las políticas públicas por su diseño e implementación generan relaciones desiguales y reproducen los roles tradicionales en el imaginario colectivo. Esto, haciendo una revisión y análisis bibliográfico centrado en las perspectivas teóricas consideradas en este trabajo, principalmente, pero no únicamente, en la teoría de género y en el análisis de las políticas públicas (acciones afirmativas). Con esto, se tiene una pluralidad de

enfoques que requieren de un análisis e incluso clasificación conceptual con el fin de obtener cierta homogeneidad en el presente análisis.

Posteriormente, se centra en un análisis empírico, es decir, traduciendo conceptos en indicadores directamente observables, siendo esto la aproximación a un nivel más concreto del objeto de estudio, que son en específico, las acciones afirmativas a analizar. Para la aproximación empírica señalada y para mantener la coherencia con los objetivos y la hipótesis planteada, se establece un instrumental analítico que aborde de manera empírica la información presentada en el estudio de caso, siguiendo el siguiente esquema¹:

- I. El caso a describir, antecedentes: una política pública (acción positiva) de cada modalidad.
- II. El proceso de diseño e implementación: objetivos de la política, participantes, institución de origen, características generales de la política, público a quien fue focalizada, contenidos, estrategia de implementación, discursos, publicidad en cualquier medio, recursos económicos y contextos.
- III. Resultados y evaluaciones ya realizadas de la política implementada.
- IV. Comunicación social, discurso, símbolos y significados en torno a ésta.

El esquema anterior se adecúa al planteamiento de la investigación, a los objetivos y preguntas de investigación establecidos en el trabajo en extenso, que por motivos de espacio no se abordan de manera total en el presente artículo. De la consideración de estos aspectos se deriva el instrumental analítico anterior, el cual se propone para el análisis de tres estudios de caso. Esta selección de estudios de caso no pretende ser una muestra representativa de las acciones afirmativas para la igualdad de género en México, sino tomar una acción de cada tipo e identificar sus elementos en el diseño, en los símbolos y significados detrás, en términos del modelo analítico propuesto. Siguiendo estos criterios, los estudios de caso seleccionados han sido (1) Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras; (2) Modelo de Equidad de Género, MEG:2003-2010 y; (3)

¹ Elaboración propia tomando como base los análisis de caso en el libro Políticas Públicas. Una Introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Wayne Parsons (2007). Ed. Flasco. México.

Transporte seguro para mujeres. Los elementos que incidieron en la selección de estas tres acciones fueron:

- a) Son políticas públicas diseñadas e implementadas en México desde hace más de cinco años, por lo que se cuenta con información disponible de los resultados e impactos y, además se tiene acceso a los elementos simbólicos acordes al objeto de estudio como imágenes, discursos e incluso notas periodísticas alrededor de la política pública.
- b) Elegimos acciones afirmativas que, de acuerdo al objetivo de la misma, pretende incidir en la generación de igualdad entre mujeres y hombres en la sociedad o bien, el objetivo planteado se enfoca en el tema de la igualdad y no discriminación, acciones enmarcadas en el contexto de la perspectiva de género.
- c) Son políticas públicas que se aplican a nivel Federal y, en el caso de la acción implementada por el Distrito Federal ha sido utilizada como referente en otras Entidades de la República como buena práctica para la generación de igualdad de género.

1. Acciones afirmativas

“La libertad no es solamente cuestión de tener derechos escritos en el papel, exige recursos materiales e institucionales, incluyendo la aceptación legal y social de la legitimidad de las exigencias de las mujeres”

Martha Nussbaum

¿Por qué a pesar de los avances legislativos en materia de derechos humanos de las mujeres, nos enfrentamos a fenómenos de desigualdad tan marcados? ¿Qué está deteniendo un cambio en la cultura y en los referentes simbólicos de lo masculino y femenino que permita caminar hacia una sociedad con indicadores más igualitarios entre mujeres y hombres? ¿Las acciones afirmativas que se están diseñando en México están funcionando para generar igualdad de género o refuerzan estereotipos sexistas? ¿Cómo afectan al imaginario social el diseño de

las políticas públicas con perspectiva de género basadas en construcciones sociales de estereotipos?

Las preguntas anteriores tienen diversas respuestas en el campo de la desigualdad de género. Existen múltiples factores que causan distintas condiciones de discriminación y desigualdad. Atendiendo al planteamiento del presente artículo, las acciones afirmativas en México por su diseño, basado en construcciones sociales de género, refuerzan la percepción de la sociedad de los estereotipos sexo-genéricos sobre las mujeres y sus roles tradicionales. Se deben establecer herramientas que puedan minimizar los costos sociales de desigualdad de dicho diseño y establecer acciones alternas para poder en dado momento eliminar la acción afirmativa implementada debido a que, la desigualdad que se pretendía disminuir o eliminar ya no esta presente como consecuencia de un cambio en los códigos culturales, provocado desde la política pública y no estar ante acciones perpetuas, pues ya dejan de ser acciones afirmativas.

2. La construcción del género

Existe un principio bueno que ha creado el orden, la luz y el hombre, y un principio malo que ha creado el caos, las tinieblas y la mujer.

Pitágoras

Los tipos de relaciones de sexualidad establecidos en el remoto pasado humano todavía dominan nuestra vidas sexuales, nuestras ideas sobre los hombres y las mujeres y los modos como educamos a nuestros hijos/as.

Gayle Rubin

Es necesario dar cuenta, en primer lugar, de la relación de la teoría de género con el tema que se aborda. ¿Cómo interviene la construcción social del género en el diseño de las acciones afirmativas planteadas en el texto? ¿Qué significa ser mujer o ser hombre? ¿Por qué las mujeres y los hombres somos desiguales socialmente? ¿Qué necesitamos construir para eliminar las diferencias? ¿Por qué los seres humanos somos explicados y entendidos desde la relación binaria hombre- mujer ?

Tomando las preguntas anteriores y recordando la frase *No se nace mujer: se llega a serlo*, (Simone de Beauvoir, 1949), lo que se pretende tratar en el presente

apartado es cómo aprendemos a ser mujeres y a ser hombres. Este capítulo se aborda desde la perspectiva de género y desde la corriente del feminismo de la igualdad². Se analiza cómo las mujeres y hombres van construyendo su identidad, bajo qué símbolos y qué significados nos vamos formando en cuanto al género y las identidades de mujeres y hombres y, cómo, desde este punto de partida, se entrelaza con el diseño de las políticas públicas para la igualdad, pues quienes las diseñan ya han atravesado el proceso de socialización, proceso que de entrada, establece las diferencias y la relación binaria y opuesta de hombres y mujeres.

Lo que se trata de desmembrar es cómo aquello que no se puede tocar ni ver, aquello que está presente en nuestra vida diaria a través de símbolos y significados, va creando inconscientemente realidades. Realidades que no siempre son justas e iguales. ¿Cómo se forma la cultura? ¿Qué es la cultura? ¿Qué significado tienen los símbolos? ¿Cómo dichos símbolos nos determinan como miembros de una sociedad, pudiendo obtener resultados injustos y desiguales en contraposición “al otro”? ¿Cómo es que el género se ha construido situando en una posición de desventaja e inferioridad a las mujeres?

Para poder tener respuestas a las preguntas anteriores, y para poder relacionar lo anterior con la construcción de acciones afirmativas para la igualdad de género, es primordial entender cuál es el proceso de las construcciones sociales. Claro que entender todo el proceso y la totalidad de variables que intervienen en él, implicaría adentrarnos de lleno en el campo de la sociología y ciencia política, lo cual no es objeto del presente trabajo. La aproximación que se pretende en esta parte toma las ideas ya sintetizadas de autores/as especialistas en la materia desde un enfoque de género.

Se analizan las construcciones sociales, tomando como referente el género, es decir, las construcciones sociales de género, para después relacionarlo con las consecuencias de estas construcciones en la implementación de las acciones afirmativas, ya en un segundo término. Es oportuno señalar que no se le está restando importancia a otros ordenadores identitarios, como la raza, la nacionalidad, la pertenencia étnica y creencia religiosa, sino que, por el objetivo de la investigación, no es motivo de estudio. Sin embargo, cabe mencionar que dichos referentes son más cambiantes en el imaginario social. En cambio,

² Definida posteriormente en el mismo apartado.

el género, consistente en los rasgos socialmente atribuidos a la diferencia entre mujeres y hombres es constante y similar a lo largo de la historia, en diferentes culturas y en sociedades distantes entre sí, haciendo a este ordenador el más significativo y el que tiene mayor número de personas, pues no se está hablando de un grupo como pudieran ser las personas de color o aquellas de cierta religión, sino, de más de la mitad de la humanidad.

Es por eso, que explicar cómo se construyen los imaginarios colectivos de género y cómo surgen los códigos, símbolos y significados sociales compartidos resulta inevitable para después explicar cómo dichas construcciones interfieren en el diseño y aplicación de las políticas públicas para la igualdad de género.

Lo que llamamos género, no solamente representa, en el nivel imaginario, una de las etiquetas a las que aludimos, sino que implica, sin duda, el rasgo de complejo identitario que hasta ahora sigue siendo decisivo para dar color y volumen a todos los demás rasgos que integran este conjunto. Cuando el género describe a las identidades, cuando se inscribe en ellas, ordena prácticamente todas las demás piezas que pueden modificar la percepción social y la autorecuperación del sujeto (Serret, 2006).

Con el fin de tener claro los distintos conceptos utilizados en el texto, es importante señalar ciertos antecedentes y significados. Empezamos por el concepto *género*. El término, en el contexto de la teoría de género y en el campo de las ciencias sociales (antropología y psicología) es introducido por John Money en los años 50's³. Money fue el primero en utilizar formalmente el término "rol de género" (*gender role*). Posteriormente, Robert Stoller⁴ retoma el término y desarrolla ampliamente la diferencia entre sexo y género y, usa por primera vez la expresión identidad genérica (*gender identity*). De acuerdo con Lamas (2013) es a partir del estudio de los trastornos de la identidad sexual que se define con precisión este sentido de género y que, en las ciencias sociales empieza a ser utilizado como categoría

³ El trabajo de Money consistió en estudiar las diferencias entre hombres y mujeres. Su libro clásico, el cual aportó en gran medida a la teoría feminista fue publicado en 1972: *Man and Woman, Boy and Girl*, traducido al español como *El desarrollo de la sexualidad humana; diferencias y dimorfismo de la identidad de género*.

⁴ Robert Stoller retoma el concepto en su obra *Sex and Gender: On the development of masculinity and feminsm* en el año 1968.

de análisis y herramienta teórico-política, dando lugar a diversos conceptos como perspectiva de género, transversalidad de género (*gender mainstreaming*), roles de género, identidad de género, y muy importante, de acuerdo con Gayle Rubin (1986), el sistema sexo-género.

El género expresa la idea de que las identidades, los roles y las conductas que se identifican en cada sociedad como distintivas de los hombres y las mujeres, no derivan de la diferencia biológica (llamada en un primer momento, sexual), sino que son el producto de percepciones construidas en forma cultural, a partir de una serie de referentes simbólicos. En otras palabras, los propios contenidos asociados con el hecho de ser mujeres y hombres dependen de la cultura y no de la biología (Serret, 2008:52).

Además de la definición anterior, Serret (2008) establece al género como una herramienta teórico-política, como un instrumento de análisis que da cuenta e intenta explicar, no solo esas diferencias construidas culturalmente a través de símbolos, sino las relaciones de poder inmersas en esas construcciones. Es decir, es una herramienta que cuestiona las estructuras de poder, indaga acerca de la condición y consecuencias de subordinación de la mujer a lo largo de la historia y esto hace al concepto de género no solo un concepto, sino un concepto con carácter científico explicativo.

Marta Lamas (2013) señala que el género en principio, fue una nueva manera de plantear los problemas. A partir del uso del término en la teoría feminista, hubo interrogantes e interpretaciones distintas que ponen en duda y dejan sin validez postulados sobre el origen de la subordinación femenina, además, plantea la forma de entender o visibilizar cuestiones fundamentales de la organización social, económica y política y permite sacar del terreno biológico lo que determina la diferencia de los sexos, y colocarlo en el terreno simbólico.

El género se identifica con lo que normalmente conocemos como lo femenino y masculino y, de acuerdo a las definiciones anteriores es construido socialmente a través de símbolos en determinadas culturas. Se puede observar esto en los distintos significados que se le otorgan a diversos símbolos en determinadas culturas y grupos y, donde los significados adjudicados a *ser mujer* y *ser hombre* varían significativamente, demostrando que si fuera algo biológico no existirían esas diferencias entre sociedades. Lo único que sí se ha encontrado presente en

cada sociedad y en cada siglo, ha sido la condición de subordinación de las mujeres respecto a los hombres, sin importar los referentes simbólicos.

En este sentido, la perspectiva de género se puede identificar como una *noción feminista que ha sido generada para cuestionar el carácter esencialista y fatal de la subordinación de las mujeres* (Serret, 2008:54). Cuando se habla de perspectiva de género, no se refiere solo a mujeres, sino a las condiciones de desigualdad que las relaciones de poder generan, y se alude a las mujeres porque éstas son quienes han estado en posición de desventaja histórica.

Respecto al sistema sexo/género de Gayle Rubin, define el término como:

El conjunto de arreglos a partir de los cuales una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana; con estos productos culturales cada sociedad arma un sistema sexo/género, o sea, un conjunto de normas a partir de las cuales la materia cruda del sexo humano y de la procreación es moldeada por la intervención social, y satisfecha de una manera convencional, sin importar qué tan extraña resulte a nuestro ojos.

Se observa que, tanto el término género, perspectiva de género y sistema sexo/género apuntan a lo mismo: que los seres humanos son moldeados a través de símbolos y que esto varía dependiendo los significados de cada sociedad. Lo que consideramos *correcto* para una mujer o para un hombre, no es algo que sea producto de la naturaleza, de los cuerpos, de la biología, sino de un conjunto de símbolos que afectan el imaginario de cada ser humano y que, a través de estas normas de conducta impuestas socialmente, éste adquiere una identidad de género y hasta una orientación sexual determinada.

Desde que se retoma el género en los estudios sociales a través del feminismo, se estudió cómo los seres humanos no nacen hombres o mujeres, sino que se van convirtiendo a través de los procesos de socialización y de construcción de identidades. Los seres humanos nacen con un sexo y esto se toma como base para socialmente generarles el género, para imponer los roles de género.

Consecuencia de dicha división sexual, (tomando en cuenta un contexto de Estado Moderno) se dio a través de la imposición *natural* de los roles de género la división de espacios: lo público y lo privado (también se habla de un tercer espacio: el doméstico). Desde el surgimiento del Estado Moderno, en el momento

en que se estableció el pacto social entre el Estado y los hombres, se dejó claro que la mujer no podía participar en dicho pacto ya que había sido subordinada en el estado de naturaleza. Es decir, la mujer, al mantener vínculos más fuertes con el instinto, la pasión y aquellos procesos propios de *su condición natural* que con la razón, quedó fuera del contrato social, de aquel pacto racional en el que los hombres deciden asociarse para constituir un Estado civil (García, 2008).

Los contractualistas de acuerdo con Pateman parten de la oposición entre el Estado de la naturaleza y el Estado civil, y los individuos libres e iguales mediante un acuerdo racional, pactan la norma en la cual las mujeres son excluidas de la categoría de individuo desde el Estado de naturaleza, pero en el momento de transitar al Estado civil son subordinadas a los hombres y recluidas al ámbito familiar. Las mujeres aparecerán sometidas desde antes del contrato hipotético, y al pasar al Estado civil el espacio asignado a ellas continúa siendo considerado en el imaginario social como no político. El espacio doméstico será y no, a la vez, parte del Estado civil. A partir de la supuesta dicotomía de espacio privado (natural-mujer) y espacio público (civil-hombre), se podrá definir el significado de ambos con base en su otredad. El imaginario social presenta así al ámbito de lo público asociado al hombre y el privado a la mujer, aunque en realidad dicha separación no es tal ya que el hombre transitará fluidamente de lo público a lo privado, del ciudadano al señor de su casa gracias a esta división, pero en ambos estará dominando; no así la mujer, que quedará excluida de lo público e incluida y sometida en lo privado a través de lo doméstico (García, 2008:50).

Así, el género es una especie de *filtro cultural* con el que interpretamos al mundo (Lamas, 2013), pero ¿Cómo influye la cultura - *esta serie de significaciones ordenadoras de la realidad que se expresan, se aprehenden y se transmiten a través de símbolos*- en las personas ya de forma concreta?

Existen diversas corrientes que intentan dar respuesta a la pregunta anterior, la división más general se tiene en una confrontación constante entre quienes defienden una posición biologicista⁵ y aquellas teorías de determinismo cultural. Esta última corriente, se puede analizar gracias a algunas teorías inscritas en el campo de la psicología, las cuales han sido de gran utilidad y han marcado los estudios de género debido a que, el psicoanálisis ha servido -con intención o no- para estudiar los mecanismos de reproducción de las normas sexuales (también

⁵ Corrientes que concuerdan y son la base para la teoría del feminismo de la diferencia.

roles de género) y ha sido un mecanismo útil para la teoría feminista, para explicar desde la psicología aquellos mecanismos por los cuales los sexos son divididos y deformados, y de cómo las personas desde su infancia son transformados en niños y niñas (Rubin, 1986).

Desde que se asigna a los seres humanos un sexo biológico y, posteriormente un género, éstos van asimilando inconscientemente los símbolos y significados que la cultura les establece, esperando determinados comportamientos sociales.

El género imaginario también lo trata Bourdieu, quien argumenta algo sumamente importante para entender por qué el énfasis en la construcción social de mujeres y hombres. El por qué continuar explicando cómo el género simbólico e imaginario constituyen un papel fundamental para la subordinación femenina, y cómo esto influye directamente en el diseño y ejecución de las acciones afirmativas. Bourdieu señala *que todo conocimiento descansa en una operación fundamental de división: la oposición entre lo femenino y masculino. La manera como las personas aprehenden esa división es mediante las actividades cotidianas constituidas simbólicamente, es decir, día con día mediante la práctica* (Lamas, 2000 :94).

El proceso a través del cual los seres humanos se identifican como sujetos tomando los elementos de la estructura básica humana: lo simbólico, lo imaginario y lo subjetivo no explica del todo el porqué de la subordinación de un sexo a otro en esa construcción de identidad. Como se señala al principio, dichas construcciones sociales de género traen como consecuencias diferencias sociales (simbólicas) basadas en la biología y que traen por consecuencia injusticias y desigualdades.

¿Por qué si el proceso a través el cual construimos la cultura, sus símbolos y significados ya ha sido tan estudiado se continúa con ese modelo tradicional de género para mujeres y hombres? Una respuesta muy acertada a esta interrogante la aborda Marta Lamas, refiriéndose a Bourdieu, quien señala un argumento del porqué la cultura traduce el imaginario como algo real, haciendo con esto que, a través de generaciones, se logre posicionar a lo simbólico como algo biológico y que, ha sido el principal obstáculo para la modificación de dichos significados en distintas sociedades:

El orden social masculino está tan profundamente arraigado que no requiere justificación: se impone a sí mismo como auto-evidente, y es considerado como

“natural” gracias al acuerdo “casi perfecto e inmediato” que obtiene de estructuras sociales tales como la organización social de espacio y tiempo y la división sexual de trabajo, y por otro lado, de estructuras cognitivas inscritas en los cuerpos y en las mentes. Estas estructuras cognitivas se traducen en “esquemas no pensados de pensamiento”, en habitus, mediante el mecanismo básico y universal de oposición binaria, en forma de pares: alto/bajo, grande/pequeño, afuera/adentro. Estos habitus son producto de la encarnación de la relación de poder, que lleva a conceptualizar la relación dominante/ dominado como natural (Bourdieu en Lamas, 2000:94).

En opinión de Bourdieu, el orden social masculino se relaciona con el inconsciente. Señala que *la dominación masculina está fuertemente anclada al inconsciente, a las estructuras simbólicas y en las instituciones de la sociedad. La eficacia masculina radica en el hecho de que legitima una relación de dominación al inscribirla en lo biológico que en sí mismo en una construcción social biologizada: actitud natural (Bourdieu en Lamas, 2000: 95).*

La *naturalización* de la división sexual de trabajo, de los comportamientos y organizaciones sociales ha sido quizá el factor más relevante para la estabilidad de los roles y de la subordinación de las mujeres. Ese *habitus* del que habla Bourdieu es el concepto clave histórico que ha mantenido una relación de diferencia entre mujeres y hombres, y se encuentra presente en situaciones ya tan institucionalizadas que ni siquiera se cree que están delimitando y casi *obligando* a continuar los roles de género. Existen teorías feministas que han contribuido a que dicho *habitus* del que habla Bourdieu se siga pensando e inscribiendo en el ámbito de lo biológico, como es la teoría del feminismo de la diferencia que, contraria a la teoría del feminismo de la igualdad es desde la cual se continúa la presente investigación.

La importancia de hablar de estas dos teorías es que, al analizar las acciones afirmativas y al estar hablando del porqué y cómo aprendemos a ser mujeres y hombres, se da cuenta cómo esta teoría y esta *biologización* de comportamientos femeninos y masculinos es lo que ha permitido que hoy en día los estereotipos continúen tan vigentes y las relaciones de poder tan desiguales entre mujeres y hombres y más allá, algunas las políticas públicas para la igualdad de género se diseñen desde dicho enfoque.

3. FEMINISMO DE LA IGUALDAD Y FEMINISMO DE LA DIFERENCIA

El feminismo de la diferencia tiene como principal argumento la división genérica de la humanidad entendida como algo no construido por la cultura patriarcal, sino dado por la naturaleza. Una de sus principales exponentes, la francesa Luce Irigaray plantea que, *reclamar la igualdad para mujeres, parece la expresión más equivocada de un objeto real. Reclamar la igualdad implica un término de comparación. ¿A qué o a quién desean igualarse las mujeres? ¿A los hombres? ¿A un salario? ¿A un puesto público? ¿A qué modelo? ¿Por qué no a sí mismas?* (Posada, 2006, p. 119).

Un concepto central en esta teoría es el aspecto materno. Irigaray (1992) defiende un comportamiento meramente femenino, incluso en las preguntas anteriores cuestiona por qué la mujer busca compararse con el hombre, que el hablar de igualdad haría perder esa *mística femenina*, esa acepción de la mujer derivada de la mitología femenina, con sus diosas y mujeres divinas y parte esencial de la mujer, como la maternidad. Irigaray (1992) propone reivindicar el orden materno. Tal y como Luisa Muraro⁶ plantea el argumento principal en una de sus obras más importantes, *El orden simbólico de la madre*, la reivindicación de la mujer a partir de su *poder natural* de ser madre. A partir de un razonamiento filosófico que le sirve como punto de partida, Muraro señala el concepto *saber amar a la madre*. Habla del término *madre* como potencia materna que, de acuerdo con sus palabras, *el patriarcado ha imitado y expoliado a las mujeres* (Posada, 2006: 125).

Una de las críticas más fuertes a esta teoría es que su planteamiento regresa a la visión de la mujer establecida por el patriarcado y que Irigaray busca dejar fuera para explicar las exclusiones históricas y de sometimiento de las mujeres, culpando nuevamente a las mujeres por su empeño en transformar y deconstruir el orden simbólico masculino cuando éste, es de forma natural parte de la diferencia sexual y el complemento del orden femenino (Posadas, 2006).

Hemos de ocuparnos como mujeres de cultivar una cultura, un pensamiento y un lenguaje específicamente femeninos, lo que nos evitaría topar innecesariamente con el orden simbólico masculino y nos permitiría ser bienvenidas a participar del género humano desde la única diferencia universal, que es la diferencia sexual. Sin duda, la

⁶ Teórica Italiana del feminismo de la diferencia y formada en el feminismo de los 70's en Italia.

diferencia sexual es el contenido más adecuado de lo universal. La diferencia sexual es un dato inmediato natural y un componente real e irreductible de lo universal. El género humano en su totalidad está compuesto por mujeres y hombres y por nada más. De hecho, el problema de las razas es un problema secundario, ¿salgo desde el punto de vista de lo geográfico?- que nos oculta el bosque, y lo mismo ocurre con las otras diversidades culturales, religiosas, económicas y políticas (Posada, 2006:121).

Una de las incontables críticas que se han presentado a esta teoría esencialista es de Nancy Fraser, quien señaló:

La traslación de los supuestos de este tipo de discurso a la política ha provocado, no un uso, sino un abuso de la noción de la diferencia y de la identidad femeninas, que, en realidad, van en contra de los propios intereses feministas. El discurso de la diferencia desactiva la carga reivindicativa y política del feminismo, por cuanto se concentra en temas como la identidad femenina y la subjetividad, pero olvida que el feminismo es ante todo un movimiento de conquistas sociales, que siempre se han orientado hacia la causa de la emancipación de las mujeres (Posadas, 2006: 131).

Otra crítica central al feminismo de la diferencia, es la formulada por Celia Amorós. Plantea que, aceptar los argumentos del feminismo de la diferencia es asumir las definiciones patriarcales de la diferencia tal y como históricamente han sido acuñadas y, con esto, las posibilidades emancipatorias para las mujeres, los *chances* de ser más iguales y más libres, *poder hacer más cosas*, se diluyen (Amorós, 1994). Algo sumamente importante de puntualizar y que Amorós establece, es que pensando en el feminismo de la diferencia, habría que buscar una forma no esencialista -regresando a ese *habitus* de Bourdieu- pues dichas posturas regresan al biologicismo y esto ha sido el enemigo del feminismo (Amorós, 1994).

Otro aspecto central es la crítica de Amorós sobre el estándar de moralidad que plantea el feminismo de la diferencia: “*Nosotras somos las fieles, las castas, las tiernas, las emotivas, las buenas, las generosas; ellos son los libertinos, los infieles, los competitivos, los agresivos, etc., etc.* Es decir, se universalizan dentro de esa ética femenina valores positivos para las mujeres. Amorós como fuerte crítica a esto, cita a Amelia Valcárcel y habla de lo que ella llamó *El derecho al mal* de las mujeres como respuesta y crítica a lo planteado por las defensoras del feminismo de la diferencia. Para explicar este derecho se cita a Amorós (1994):

El “derecho al mal” surgió en el contexto de los años de discusión en España entre el feminismo de la igualdad y el feminismo de la diferencia, y representaría – según mi opinión- una de las posiciones más lúcidas y más radicales de las consecuencias últimas del planteamiento feminista ilustrado....Es un planteamiento a tener en cuenta como contraposición a discursos cargados de moralina que se dieron en determinados momentos y me parece que no han sido para el feminismo demasiado progresivos ni estimulantes: esos discursos, sobre todo en sus más exageradamente autocomplacientes, en torno a la idea de que las mujeres somos portadoras de la esencia femenina y por definición somos tiernas, emotivas, generosas, etc., en fin, que somos portadoras de la paz y del bien, por naturaleza (Amorós, 1994: 58).

El derecho al mal se reclamaba en aras de la igualdad, buscando con esto el derecho de asumir el rasero moral de los varones incluso por abajo, para con las mismas armas acceder al poder de la universalidad (Valcárcel y Romero, 2000).

Tomando en cuenta lo anterior, se entiende que el feminismo de la diferencia reclama la división genérica de la humanidad y la entiende como algo no meramente construido por la cultura patriarcal, que tiene sus bases en la diferencia sexual y en el orden simbólico materno. Esto no es relevante si solo se mantuviera en lo abstracto, en la teoría, incluso en la academia, sin embargo, parte fundamental de este trabajo es hacer ver cómo esta teoría esta inscrita en las instituciones, en las organizaciones privadas, en el diseño de las políticas públicas, en la forma de organización política, en las estructuras gubernamentales, en la forma de organización familiar y social, incluso en las formas económicas de la sociedad donde tiene su principal consecuencia en la división sexual de labores.

Como contraparte y crítica más dura de la teoría del feminismo de la diferencia se encuentra el feminismo de la igualdad, el cual, principalmente aboga por la superación de los géneros en una comprensión unitaria de lo humano, y por lo mismo, por una sociedad no-patriarcal de individuos (Posadas, 2006).

El feminismo de la igualdad tiene sus raíces en las premisas de la Ilustración y, sobre todo, en el concepto de la razón. No se pretende extender el tema respecto a los razonamientos que llevaron a ambas teorías (feminismo de la diferencia y de la igualdad) a plantear los argumentos correspondientes, sino que, se pretende, únicamente, establecer los planteamientos más importantes de ambas teorías. En primer lugar, con el fin de entender que este trabajo está inscrito bajo la

lógica del feminismo de la igualdad y, en segundo lugar, para entender bajo qué argumentos y lógicas se han diseñado e implementado las acciones afirmativas que se analizarán. Ambas posturas son fundamentales para analizar el por qué -de acuerdo a nuestra tesis- las acciones afirmativas con perspectiva de género en México no han generado cambios sustanciales, pues creemos que dichas acciones están inmersas en lo planteado por el feminismo de la diferencia.

Continuando con el feminismo de la igualdad, establece que:

Lo fundamental no es tanto que las mujeres (como lo plantea el feminismo de la diferencia) puedan proponer códigos alternativos que se caractericen por especiales excelencias éticas. Es más importante acabar con el doble código de moralidad y proponer una universalización en cuanto a los códigos. Es decir, la universalidad en sí misma, e independientemente de los contenidos, es buena, es en sí misma un valor, por el hecho de ser norma que afecta a todo sujeto, de que son más los sujetos iguales ante la ley (Amorós, 1994: 56).

Al contrario del feminismo de la diferencia, el feminismo de la igualdad aborda esa doble moralidad, esa diferencia femenina, argumentando que, en tanto no se universalicen los códigos, es decir, que se terminen los códigos masculinos y femeninos, e incluso llega más lejos, en tanto no se deje de hablar de mujeres y hombres, sino de seres humanos, no se podrá lograr una igualdad plena y, embiste directamente la cultura patriarcal que ha puesto en lados opuestos a mujeres y hombres y, a determinar, no solo la identidad genérica sino la orientación sexual a través de los símbolos y de la cultura como ya se analizó en los tres niveles del género.

Precisamente, el cambio de códigos es lo que se requiere para lograr esa igualdad pendiente por el proyecto Ilustrado. Amorós (1994) señala, que en la medida que se den las condiciones para que las mujeres puedan empezar a comportarse de maneras no tradicionales en distintos ámbitos y viceversa, es que se podrá (a través de dicha fluidización de códigos) abrir la puerta para los ensayos, inventos, planteamientos racionales, contraste de razonamientos que darán la pauta para poner en práctica una ética en un terreno más amplio para el ejercicio humano, en el que se unifiquen y reinventen comportamientos regulados por fines y valores.

A diferencia del feminismo de la diferencia que no busca la igualdad en sí misma entre mujeres y hombres, sino el reconocimiento de un comportamiento y mística

femenina, dejando a un lado el orden simbólico masculino, es decir, enfatizar las supuestas diferencias, el feminismo de la igualdad, busca la igualdad entre mujeres y hombres, no por ser mujeres ni hombres, sino con base a ese proyecto Ilustrado en el que cualquier ser humano dotado de razón tiene derechos. Un ejemplo por demás pertinente para ilustrar esto es que, como señala Amorós, los obreros al luchar por dejar de ser explotados no lo hacían con el argumento de dejar de ser explotados por ser buenos o por *merecerlo* o por ser *superhombres* sino porque simplemente, no tenían por qué ser explotados en su calidad de seres humanos dotados de razón.

En el caso de las mujeres, se ha intentado, con base en argumentos como el del feminismo de la diferencia, legitimar la lucha por la igualdad con argumentos como “somos más buenas” o “ya lo demostramos” o, “lo merecemos”. Como señala Amorós, el oprimido ya tiene bastante con ser oprimido, no tiene la obligación adicional de ser estupendo: *No tenemos por qué asegurar que somos la esencia de la paz ni la esencia de nada; tenemos un derecho, legítimo per se, a la parcela de poder que nos corresponde como genérico y eso ya es de por sí suficiente revulsivo y revolucionario, y es una reivindicación ética por su carácter universal* (Amorós, 1994).

Se plantea como eje principal de argumentación, la deuda que el proyecto ilustrado -la modernidad- tiene con la igualdad, estableciendo que, desde el surgimiento del Estado Moderno las mujeres quedaron fuera de toda posibilidad de ser tomadas en cuenta, ya que, uno de los ejes de dicho proyecto ilustrado fue la razón, mismo atributo que no era parte de ellas y que, por lo mismo, quedó fuera de ese contrato social.

Precisamente, de ese proyecto ilustrado se parte para explicar en qué consiste esa deuda hacia con las mujeres. Por un lado se argumentaba como señala Serret (2006):

Que todos los seres humanos gozan de igualdad y libertad. Esa igualdad consiste en que, más allá de todas sus diferencias, sus peculiaridades e incluso sus desigualdades físicas o intelectuales, todos, en tanto individuos son libres. Tal libertad es posible gracias a la racionalidad, entendida, recuperando a Aristóteles- como capacidad de discernimiento, tanto moral como cognitivo (Serret, 2006: 32).

Sin embargo, aún los propios autores de la época (Rousseau, Tocqueville, Locke) excluían a un gran número de personas de la categoría de individuo -ligado a los conceptos de razón individuo y libertad- como eran las mujeres (más de la mitad del género humano) los *no blancos, no cristianos, no propietarios y no heterosexuales*. De esta forma, como afirma Serret (2006) la noción de igualdad quedaba reducida a quien cumplía las características de ser en primer lugar varón, de clase burguesa, heterosexual y cristiano. Todos/as aquellos que no entraban en esas categorías estaban excluidos del contrato social, del proyecto de la Ilustración y por lo tanto del Estado moderno.

De esta manera, se puede entender que el feminismo de la igualdad, en esa búsqueda de los principios ilustrados, fundamenta, debido a que la mujer y el varón son seres humanos dotados de razón, que ambos tienen el mismo derecho a la libertad individual, autonomía, igualdad y a la ciudadanía. El feminismo de la igualdad establece como argumento principal que, los individuos tienen algo en común, más relevante que sus diferencias -obvias no solo entre mujeres y hombres, sino entre los mismos hombres y las mismas mujeres- que son las estructuras racionales en cuanto a tales (Amorós, 1994).

Aquí podemos traer a cuenta algo que en el lenguaje de la posmodernidad se ha establecido como el *derecho a la diferencia*.

Esto, no es sino el derecho al hecho, lo cual parece una cosa un tanto paradójica, y en la medida en que la diferencia se está reivindicando como derecho, como recordaba Fernando Savater, es precisamente sobre una plataforma de igualdad, como reconocimiento de otro sujeto del cual yo puedo exigir el derecho, y que en esa medida es mi igual y mi par. La idea de la igualdad, de lo que verdaderamente cuesta, se subestima, mientras que la diferencia en la vida humana se produce sola... parece que en la vida y la cultura humanas la diferencia es bastante fácil de conseguir: se produce sola (Amorós, 1994: 60).

Teniendo ya más claro a qué se refiere cuando se habla del feminismo de la diferencia y de la igualdad, se tiene el marco general y primario de cómo interactúa en los seres humanos los símbolos y significados establecidos culturalmente para construir mujeres y hombres, para determinar qué es femenino y masculino y, porque históricamente -a través de procesos sociales- se ubicó en una posición

de subordinación a las mujeres en primer lugar y, a otros grupos -ahora sí-minoritarios, como son los homosexuales y afrodescendientes.

4. BREVE HISTORIA DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS

Antes de plantear la historia de las acciones afirmativas con perspectiva de género, es importante abordar de qué se habla cuando se refiere al diseño de la política pública. Las políticas públicas, para que sea considerada como tal, debe constar de las siguientes etapas: reconocimiento del problema, formulación y/o diseño de la política, la toma de decisión, implementación y evaluación. El presente artículo así como la investigación en extenso se focaliza únicamente en la etapa del diseño.

El diseño de la política pública es en sí la formulación y construcción de la política. Es en esta etapa donde los intereses públicos cobran fuerza, ya que es en esta fase donde se deben plantear estrategias concretas y objetivos para la solución de la problemática definida en la etapa previa. En la etapa del diseño se desarrollan los cursos de acción a seguir, se plantean alternativas, opciones y propuestas las cuales deben de ser pertinentes y aceptables. Se establece el planteamiento de metas, objetivos, costos, beneficios, cuantificación económica, tiempos de acción y comunicación social. Dentro de todos estos elementos, no de manera formal, pero encontramos los símbolos que dan significado a la política y por supuesto, todos estos elementos en su conjunto envían un mensaje a la sociedad

Thoenig (1992) define la etapa del diseño de política por la autoridad. proceso de acción las respuestas y se negocian encontramos los elementos y objetivos para la solución pública como la formulación de soluciones en donde se estudian las respuestas y se negocian para establecer un proceso de acción por la autoridad. Señala que es en esta etapa en la que se tiene que tener en cuenta los tipos de política pública como aquellas divisiones generales de acuerdo con criterios formales, como puede ser las políticas nacionales o internacionales; locales o intergubernamentales y en función de los grupos sobre los que se quiere focalizar la política.

Otro autor, Bardach (2008) identifica esta etapa como la construcción de alternativas. Señala que para una correcta construcción de alternativas es necesario simplificarlas; es decir; distinguir entre una alternativa básica y sus variables,

basándose en los detalles básicos de implementación y, de esta manera, reducir la complejidad del proceso.

En la etapa del diseño es donde los símbolos, el lenguaje y los significados, voluntaria o involuntariamente toman forma y es en esta etapa en la cual se incluye la comunicación social y los mensajes que se envían a la sociedad. En este caso, los mensajes de reforzamiento de los estereotipos de género. De acuerdo con Edelman, quien es especialista en la relación del aspecto simbólico y el aspecto sustantivo de los problemas y de la política pública, las personas viven la política a través del lenguaje. El lenguaje que interpreta objetos y acciones también constituye al sujeto. Además, menciona que los diseñadores de la política pública participan en la explotación de símbolos, los cuales contribuyen a la producción de símbolos de condensación o emocionales, que reafirman y dan la ilusión de interés o solución.

De acuerdo Schneider, Anne e Ingram, Helen (1993), el diseño de las políticas públicas (p1edición 204) s 5) significados que son acciones que siempre van focalizadas a una población estereotipos sexistas. públicas se produce a través de un proceso dinámico histórico que envuelve las construcciones sociales del conocimiento y las identidades de las poblaciones objetivo, poder, relaciones e instituciones. Algunos contextos producen elecciones de diseño que reproducen y acentúan tendencias antidemocráticas en detrimento de la democracia por ejemplo y en el caso de este tema, tendencias que refuerzan estereotipos sexistas. El diseño de las políticas bajo estos elementos envía mensajes, interpretaciones y experiencias a la sociedad.

Schneider, Anne e Ingram, Helen esbozan un modelo muy claro de cómo el diseño y la pre-concepción de los grupos objetivo tiene consecuencias directas en la población, sobre todo en la persistencia de estereotipos sociales, ocasionando, eventualmente, que dichas construcciones no cambien, incluso, en algunos casos no sólo se mantienen sino que se refuerzan a través de mensajes del Estado, cuando debería de ser lo contrario. Estos resultados perversos se generan debido a que, como señala Cejudo (2007): *Cuando se diseña la política pública, en lugar de realizar un análisis racional basado en información exhaustiva, quienes hacen políticas públicas se basan en historias causales (es decir narrativas sobre la realidad -no necesariamente basadas en evidencia -para ordenar y dar sentido a*

realidades complejas. En políticas públicas, por tanto, el discurso incluye tanto las ideas que buscan transmitir que las políticas propuestas son sensatas y apropiadas, como el proceso interactivo de formulación y comunicación que sirve para generar y comunicar dichas ideas. Desde esta perspectiva, el discurso debe verse como parte del entorno institucional, es decir, dentro del vasto conjunto de reglas —culturales, organizacionales y legales— que afectan la hechura de políticas (Schmidt, 2002; Schmidt y Radaelli, 2004).

De esta manera, estamos ante políticas públicas que aún cuando parezca lo contrario, no están diseñadas desde el proceso racional en sí de las políticas públicas, sino que diseñan e implementan ya desde un sesgo de las ideas pre-concebidas de lo que se considera como positivo y negativo de las poblaciones objetivo.

Lo anterior deja claro la importancia del porque este texto y la investigación en extenso se coloca en la etapa del diseño de la política pública. A su vez, se da cuenta que las acciones afirmativas o positivas son un tipo de política pública y conllevan las consecuencias que se mencionan en párrafos anteriores, sobre todo, porque son acciones que siempre van focalizadas a una población objetivo.

Las acciones afirmativas han sido parte de las estrategias internacionales en materia de igualdad de género, en específico desde el año 1995, en la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Internacional sobre las Mujeres (Beijing, 1995) en la que se establece el compromiso para los Estados miembro de crear acciones afirmativas para acelerar el adelanto de las mujeres y, que estas acciones no se considerarían discriminatorias ni desiguales. Esta medida, tal y cómo señala Astelarra (2005) se da, debido a que en los avances anuales de los países miembro de Naciones Unidas referente al adelanto de las mujeres, se observó que las estrategias anteriores como la igualdad de oportunidades no estaba siendo suficiente, ya que no producía igualdad en los resultados. Lo que había que corregir, señala Astelarra (2005) eran los puntos de partida de los hombres y las mujeres y posteriormente, las oportunidades. Esto implicaba, realizar políticas diferentes y, la primera modificación a la política de igualdad de oportunidades, fue la acción positiva.

Aún con el diseño y la implementación de las acciones afirmativas, no fueron suficientes, ya que como señala Parceró (2005: 22) *para construir una sociedad basada en la igualdad de género, las acciones estaban sólo dirigidas a las mujeres y no han involucrado a toda la sociedad.* Tal y cómo se señala en la hipótesis del

presente texto. Esta crítica llevó a la generación de nuevas estrategias, de dirigirlas a un nivel más alto, más estructural, lo que produjo la estrategia en macro nivel de la transversalidad de género (*mainstreaming*). De acuerdo con Parceró (2005) se trata de *la organización o reorganización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos de tal modo que se incorpore a todas las políticas y a todos los niveles y en todas las etapas una perspectiva de igualdad de género por parte de todos los actores involucrados en la adopción de medidas políticas con el fin de asegurar que los efectos de las políticas sean aún más neutros con respecto a los géneros.*

Así, la transversalización de género, fue un giro importante en el contexto de las políticas de igualdad, pues además de involucrar a toda la sociedad, supuso una estrategia a nivel macro, la cual equilibraría las desigualdades entre mujeres y hombres, tanto en el ámbito privado como en el público. Sin embargo, aún con la estrategia de transversalización de género, las acciones afirmativas siguieron su curso como herramienta para la igualar los puntos de partida y, han sido hasta ahora, una herramienta del Estado utilizada recurrentemente, como es el caso de México, pero a veces, implementadas sin establecer los requisitos mínimos que una acción afirmativa debe de contener para que no estemos ante políticas que a largo plazo, mantienen las diferencias y los estereotipos sexo-genéricos en vez de generar condiciones igualitarias y sobre todo, en vez de incidir en un cambio cultural.

El término acción afirmativa, aún cuando está definido en ciertos ordenamientos legales, ha tenido una discusión teórica compleja. Al investigar sobre los conceptos de acciones afirmativas se está ante una falta de consenso y de conceptos claros sobre las diferencias entre acciones positivas, acciones afirmativas y políticas de discriminación inversa. Algunos/as autores los señalan como sinónimos (acciones positivas y afirmativas), otros, mencionan que únicamente hay una diferencia en la gramática derivaba de los países donde tomó fuerza; otros señalan las políticas de discriminación inversa como un tipo de acciones afirmativas y una última posición, señala que las acciones afirmativas son “medidas duras” (*hard measure*) y las positivas “medidas suaves” (*soft measures*).

Puede parecer discutible el que exista una diferenciación entre las acciones afirmativas (o positivas) y las políticas de discriminación inversa ya que, aún cuando no se establece una discriminación directa para alguien, sí existe una preferencia y un trato desigual de una Ley, de algún programa o medida específica, aunque

justificado en razón a una discriminación histórica de cierto grupo determinado o bien, justificado no por compensar el pasado, sino por tener una sociedad más igualitaria y más justa, basada en la justicia social. Con el objetivo de establecer una definición y clasificación para la investigación concreta, sin meterse a la discusión teórica conceptual, se toma la definición aceptada y determinada por Naciones Unidas, ya que, además de incorporar todas las definiciones analizadas, establece una clasificación basada en las prácticas de los diversos países respecto a la acción afirmativa.

Naciones Unidas⁷ señala que el término acción positiva y acción afirmativa son sinónimos y marca también como la única diferencia el origen. El primero fue usado en Reino Unido y otros países europeos, en donde se suelen usar como sinónimos también *políticas de preferencia, reservaciones, justicia compensatoria o distributiva y tratamiento preferencial* y el segundo, en Estados Unidos. También establece que no hay un concepto universal y, basándose en el práctica señala: *Affirmative action is a coherent packet of measures, of a temporary character, aimed specifically at correcting the position of members of a target group in one or more aspects of their social life, in order to obtain effective equality*

Los elementos que coinciden con los autores estudiados son el carácter temporal y que son medidas implementadas para la obtención de una igualdad efectiva. La clasificación que establece y la cual se retoma para el texto, está basada en un análisis de los métodos por los cuales se operacionalizan los objetivos de la acción afirmativa en sus diversos usos, ya que algunas formas de acción afirmativa son más efectivas o apropiadas para promover igualdad que otras, dependiendo del contexto particular y, de la elección política desde la que se está realizando. Esta clasificación es la siguiente:

- Movilización afirmativa (*affirmative mobilization*): se refieren a todas las medidas de *difusión, promoción y apoyo tendientes a favorecer el cumplimiento de los derechos civiles y sociales, de los cuales cada integrante de una misma sociedad es formalmente titular, pero cuyo ejercicio efectivo excluye a ciertos grupos por*

⁷ The concept and practice of affirmative action.

Final report submitted by Mr. Marc Bossuyt, Special Rapporteur, in accordance with Sub-Commission resolution 1998/5

la desinformación, el desconocimiento o la falta de recursos para hacerlos valer (Claro y Seoane, 2005:26).

- Equidad afirmativa (*affirmative fairness*): medidas dirigidas a formalizar mayores garantías en la distribución de los bienes sociales, para *asegurar que los miembros de un determinado grupo sean tratados en forma “equitativa”*. Una parte de estas medidas se relaciona *con el establecimiento de procedimientos formales para encausar los alegatos de discriminación; procedimientos de revisión para supervisar el cumplimiento de criterios no discriminatorias y otras medidas para prevenir y eliminar prácticas discriminatorias no intencionadas* (Claro y Seoane, 2005:26).
- Preferencia afirmativa (*affirmative preference*): *medidas que implican que la mera adscripción a un cierto grupo determina la concesión o retirada de ciertos bienes sociales y, normalmente existen de dos tipos (i) entre dos personas igualmente calificadas se asigna preferencia a una en exclusiva razón de su raza o sexo, y (ii) se establecen desincentivos o directamente la prohibición de que miembros de otros grupos soliciten determinados bienes*, en este tipo están las famosas cuotas de género o cuotas en las universidades para personas de raza negra en Estados Unidos (Claro y Seoane, 2005:26).

Ahora, bien, una parte importante respecto a la teoría de las acciones afirmativas, a falta del consenso teórico, son las resoluciones de las Cortes, en especial, de la Corte Suprema de los Estados Unidos y, del Tribunal Europeo. Al realizar un análisis que por motivo de espacio, no se presenta en este texto, se observa una evolución de las sentencias de la Corte Suprema de los Estados Unidos en el tema de acciones afirmativas, respecto a los derechos humanos de las mujeres. De la década de los 70's a los años 90's se esta ante sentencias que determinaban casos en cuanto a empleo, servicios sociales, tutelas, leyes discriminatorias, acceso a universidades y, sobre la validez o no de las acciones afirmativas para la igualdad de género. A partir del año 1992 (en el ámbito de la igualdad de género, ya que en el tema de discriminación racial tenemos antecedentes más antiguos) empiezan las resoluciones de la Corte sobre los casos de acoso y hostigamiento sexual, diversidad sexual, ciudadanía y violencia de género.

De igual manera, el Tribunal Europeo va marcando el camino que las acciones afirmativas han tenido en Europa. La mayoría de los casos, en ambos Tribunales

se refieren a situaciones que se consideran discriminatorias o desiguales en trato, sobre todo en cuestiones de empleo. Aún cuando no existe un consenso bien delimitado sobre el uso de las acciones afirmativas tanto en el ámbito público como en el privado, estas sentencias han establecido ciertas características generales que se deben de tomar en cuenta al diseñar e implementar las acciones afirmativas.

Resumiendo y retomando las sentencias tanto de la Corte de Estados Unidos como del Tribunal Europeo, se establecen aquellas características con que deberían de contar las acciones afirmativas y que, los *policy makers* deberían de tomar en cuenta al momento de diseñar e implementar estas acciones. Los requisitos son:

Corte Suprema de los Estados Unidos:

- Aquellas acciones afirmativas diseñadas bajo argumentos estereotipados de la división sexual de trabajo, como el cuidado de los hijos, que brindan sólo beneficios a mujeres son inconstitucionales, debido a que refuerza el papel de la mujer como única responsable del cuidado de los hijos/as y a su vez, discrimina a los hombres quienes también se pueden encontrar en situaciones difíciles ante la crianza de los hijos.
- Los beneficios establecidos en las acciones afirmativas no deben de suponer ni ser diseñados bajo el argumento que las mujeres tienen una dependencia económica hacia sus esposos ya que, esta idea no se adecua a las sociedades modernas y podemos estar ante situaciones en las que el hombre es dependiente económico de las mujeres.
- Cualquier acción afirmativa para superar los efectos de prácticas de discriminación por razón de género es válida, siempre y cuando existan dos elementos fundamentales: su carácter temporal y metas establecidas.

Tribuna Europeo:

- El sexo no puede considerarse en un principio, como factor legítimo de diferenciación en las acciones afirmativas, sin embargo, para dar cumplimiento a la igualdad, se debe de garantizar igualdad en los puntos de partida, esto es, garantizar la igualdad de oportunidades al competir por los bienes, pero sin asegurar resultado alguno.

- No es suficiente la igualdad de trato para garantizar la igualdad de oportunidades para dos candidatos del mismo sexo, ya que, hay prejuicios en la sociedad en torno al papel de la mujer y del trabajo femenino que pueden impedirles una adecuada progresión.
- Cuando se esté ante colectivos infrarrepresentados, el objetivo debe ser combatir la discriminación social y no lograr una igualdad numérica, por lo tanto, el porcentaje reservado para cierto grupo debe de determinarse por las circunstancias específicas de cada sector o ámbito, no por el número únicamente.
- Las acciones afirmativas deben de contar con el elemento de temporalidad. Cuando el colectivo de las mujeres alcance la igualdad material en la sociedad, las acciones afirmativas se harán innecesarias e incluso, inconstitucionales, por suponer una diferenciación en virtud de un rasgo especialmente sospechoso como es el género (Giménez, 2011).

Parte medular de la presente investigación es retomar estos requisitos para proponerlos como herramientas metodológicas al momento del diseño de las acciones afirmativas para la igualdad de mujeres y hombres. Ya se advirtió que ante una falta de consenso en la teoría de las acciones afirmativas, existe como consecuencia, una falta de homologación en los requisitos con que estas deben de cumplir. Sin embargo, con el presente análisis se establece un buen punto de partida para que las acciones afirmativas que se estén implementando en México no solo solucionen un problema de manera temporal sino que, realmente el uso de la acción afirmativa conlleve a un cambio en los códigos y posiciones de subordinación de las mujeres.

5. ANÁLISIS DE ACCIONES AFIRMATIVAS

Esta parte del texto se enfoca ya, en el análisis del diseño de las tres acciones afirmativas con perspectiva de género en México las cuales han sido implementadas por la autoridad gubernamental (distintos órganos) a partir del año 2000. El objetivo de analizar el diseño de estas tres acciones es, responder la pregunta de

investigación principal y, observar lo referente a la reproducción de estereotipos sexistas a través del diseño de las políticas públicas de género. Se toma en este análisis, aquellas acciones con base en la clasificación de las acciones afirmativas.

5.1 Acción de movilidad afirmativa

En esta primera categoría de acciones afirmativas se encuentran todos los programas ejes del gobierno, tanto del sexenio pasado (2006-2012) como del actual (2012-2018). Dichos programas son operados por la Secretaría de Desarrollo Social. Dentro de esta categoría, tal y como la definición lo dice, se tiene como objetivo favorecer el cumplimiento de algún derecho civil o social que las mujeres tienen, pero cuyo ejercicio se ha visto dificultado por una serie de circunstancias que pueden ser la desinformación, falta de recursos o situaciones históricas de discriminación estructural.

5.2 Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI)

Antecedentes.

El programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras (PEI) tuvo su inicio en el año 2007. El 14 de enero de 2007 el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social arrancó con el nombre de Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI)⁸ iniciando actividades en el Estado de Veracruz y en el Estado de México. De acuerdo con las Reglas de Operación⁹ (ROP) del programa en el año 2007 publicadas en el Diario Oficial el 10 de enero del 2007, se establecieron algunas justificaciones a la implementación del mismo. La primera, el incremento de la población económicamente activa de las mujeres equivalente en ese año, a un 35.45%¹⁰, por lo que, según las reglas se tuvo la necesidad de establecer servicios *con enfoque de género* que de alguna manera conciliaran la vida laboral y familiar

⁸ Publicación del periódico El Universal el día 14 de enero del año 2007. <http://www.eluniversal.com.mx/primer/28263.html>

⁹ Las Reglas de Operación de cualquier programa es el documento oficial que se publica en el Diario Oficial de la Federación para darle legitimidad y establecer las reglas y requisitos bajo los cuales operara la política pública de que se trate.

¹⁰ Datos establecidos en la parte de Antecedentes de las Reglas de Operación del programa publicadas en el Diario Oficial el día 10 de enero de 2007.

de las mujeres y sus hijos/as. Así, el programa inicia como un instrumento para dar respuesta a la población femenina trabajadora o bien, que busque trabajar y que necesite opciones para el cuidado de sus hijos/as. A su vez, el programa estableció el acceso a dichos beneficios a aquellos hogares con un hombre jefe de familia que demuestre que es el único responsable del cuidado de los/las hijos/as, es decir, que tiene que ser soltero y no vivir con mujer alguna. La segunda justificación planteada en las reglas de operación fue que con la implementación de este programa, las mujeres trabajadoras y los padres solos podrán tener más facilidades para contar con ingresos adicionales y con esto, mejorar su nivel de vida y ayudar a abandonar o bien, evitar caer, en condición de pobreza. El tercer argumento fue la cobertura de seguridad social a la población femenina, tomando como base la Encuesta Nacional de Empleo 2004, señalando que únicamente el 35% de la población ocupada tenía acceso a prestaciones sociales, entre ellas las de guardería y estancias infantiles, señalando que aquellas operadas de manera privada eran demasiado costosas para que las madres trabajadoras y padres solos, por lo que el Gobierno apostó a la reducción de costos del cuidado y atención infantil por parte de las/los beneficiarios, en especial aquellos en situación de pobreza y condición de vulnerabilidad.¹¹

El programa cuenta con un procedimiento para poder ser beneficiaria/o. Se establecieron criterios de elegibilidad y requisitos así como formatos, cartas, documentos personales, disposiciones jurídicas y responsabilidades que quien desee obtener los beneficios debe de cumplir y comprobar ante la Secretaría de Desarrollo Social, así como los plazos y fechas en que hay que entregar dicha documentación. Se estipulan los derechos y obligaciones con que cuentan las/los beneficiarias/os una vez que habiendo cumplido y entregado todos los requisitos, hayan sido notificados de la aceptación en el programa.

El Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, al ser un programa de subsidio establecido en el anexo 17 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) funciona bajo reglas de operación y con base en un determinado marco jurídico, el cual justifica y legitima de alguna manera su implementación. Por regla general, las políticas públicas deben de derivar en primer lugar de la Constitución Política, los diversos Mecanismos

¹¹ Cabe aclarar que no señala a que se refiere con vulnerabilidad ni en las definiciones del programa.

Internacionales en la materia y los Planes Nacionales de Desarrollo. En la página oficial de la Secretaría de Desarrollo Social, bajo el título *Marco Jurídico del Programa de Estancias Infantiles* se incluyen una serie no sólo de legislaciones macro, sino aquellos acuerdos, reglamentos y otras disposiciones bajo los cuales se sustenta este programa. Parece un tanto excesivo toda la normatividad señalada en la página ya que, la mayoría de las políticas públicas de la Secretaría de Desarrollo Social podrían abarcar dicha normatividad. Es interesante que aún cuando el objetivo del programa está planteado directamente para apoyar a la mujer trabajadora, no se menciona algún mecanismo internacional o nacional para la igualdad de género ni para el adelanto de las mujeres.

En lo que respecta al contenido de la política pública, las reglas de operación han cambiado en sus elementos año con año, desde la justificación hasta los indicadores, pasando por los objetivos, criterios, montos y tipos de apoyo.

Objetivo general.

En el objetivo establecido en las ROP se plantea la respuesta a la pregunta ¿Para qué? de la política. El objetivo general ha tenido cambios significativos. En el año 2007 y 2008 se tenía como objetivo principal la disminución de la vulnerabilidad de los hogares en los que la jefatura de las familias recayera en una mujer y se tuvieran hijos/as entre 1 y 6 años, o bien en un *Padre Solo*. También se establece la disminución de las condiciones de pobreza o el riesgo de caer en ésta y, por último y como elemento que en todos los años se repite, y es básicamente el objetivo que se da en todos los discursos y evaluaciones de la política: aumentar la posibilidad de que las mujeres jefas de familia participen en el mercado laboral.

En primer lugar, en esta definición de objetivo, la política pública asume la existencia de una vulnerabilidad en los hogares donde la *jefatura de la familia* pertenece al sexo femenino, asumiendo que de existir un hombre como *jefe de familia* no existiría dicha vulnerabilidad. A su vez, desde el título -Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras- se hace alusión a que es un programa dirigido específicamente para apoyar a madres trabajadoras dejando fuera a aquellos hombres que también son parte de la población económicamente activa y que, de alguna manera, tengan o no pareja, pueden ser responsables de los cuidados de los/las hijos/as. Otro cambio significativo del primer año al segundo y, el cual marcó una diferencia importante, sobre todo en la cantidad de recursos a

partir del año 2008, fue la edad de los niños/as beneficiados que paso de 1 a 6 años al inicio, a 1 a 3 años, 11 meses a partir del año 2008. No se encontró justificación alguna en ninguno de los documentos revisados ni el las ROP del año del cambio, lo cual hace inferir que se debió meramente a una cuestión presupuestal. El siguiente elemento que se introdujo en el segundo año de aplicación fue la cantidad de salarios mínimos que no se deben de rebasar para poder ser beneficiaria/o y claro, no contar con un segundo ingreso dentro del hogar.

5.3 Proceso de diseño e implementación

En los objetivos específicos, es en donde se plantea facilitar la búsqueda de empleo y mejorar las condiciones de trabajo remunerado y el aumento de oferta de servicios de cuidado infantil. En estos objetivos, prácticamente desde el 2007 hasta ahora, el programa se mantiene igual. También, únicamente en el año 2012 y 2013 se nota el uso del un lenguaje incluyente. Los dos objetivos específicos en todos los años se centran en: (1) mejorar las condiciones de trabajo remunerado de las mujeres trabajadoras y padres solos y; (2) el aumento de oferta de servicios educativos y atención infantil, objetivo que queda fuera del análisis. Respecto al primer objetivo específico, queda claro que es una política que busca centrarse en las mujeres que tienen hijos/as y que no cuentan con una pareja al igual que los padres solos, dejando fuera a cualquier mujer u hombre que aún cuando estén en situación de pareja necesiten el acceso a estancias infantiles debido a su situación de vulnerabilidad económica o bien, debido a querer aumentar sus ingresos entre dos personas para una mejor calidad de vida.

De acuerdo con una de las evaluaciones más importantes del programa, *Meta evaluación del Programa de Estancias Infantiles (PEI)*¹², el programa ha tenido estimaciones positivas en general en cuanto a la cobertura de población potencial y en el funcionamiento general. Las evaluaciones han sido realizadas por diversas instituciones desde el inicio del programa, han participado la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) campus Xochimilco, El Colegio de México (COLMEX), el Instituto Nacional de Salud Pública, y el Centro de Investigación y Docencias Económicas. En el año 2012, se destaca (realizada por el Centro de

¹² Evaluación realizada por el Centro de Investigación y Docencias Económicas, (CIDE) en octubre del 2012.

Investigación y Docencia Económicas) que los/las beneficiarias tienen una muy buena impresión del programa y, le otorgan una calificación superior a 9 en una escala de 0 a 10.

Respecto al diseño, se recomendó homologar los términos en cuanto a la población objetivo de las ROP, ya que en algunos documentos se refieren a las madres, en otro a los niños y en otro a los hogares. Se señaló la importancia de buscar difundir por otros medios el programa y que, a pesar de que los/las beneficiarias tengan una buena impresión de la política esto no significa que en realidad se les está brindando un buen servicio de calidad hacia los menores. Se identificó también la necesidad de aumentar el monto del subsidio, identificar y actualizar la información sobre la población potencial y la población objetivo, mejorar la focalización y que, no se contaban con documentos que normaran la creación de procedimientos para elaborar el programa operativo anual, ni algún documento estratégico.

En general, el PEI ha sido evaluado de manera positiva tanto en cuestión de diseño de indicadores como en las mediciones de satisfacción de las/los beneficiarios, así como en la cobertura de la población objetivo. Se ha indicado que los/las beneficiarias están satisfechas ya que el impacto se ve reflejado en el aumento de las posibilidades que las madres trabajadoras y los padres solos tienen de conseguir un empleo o lo mantengan. Resulta interesante que en una de las evaluaciones se hace una comparación con otros ocho programas internacionales similares al PEI y, se distingue que el objetivo de estos programas no era la inserción laboral de las mujeres, sino el desarrollo infantil, dejando el programa en la categoría de políticas públicas para el desarrollo infantil, no para la igualdad de género y, ninguno tiene en su título palabras exclusivas de mujeres, mujer, o madres sino nombres enfocados a servicios de desarrollo infantil y guarderías (Meta evaluación del Programa de Estancias Infantiles, 2012: 39).

1. Programa de ampliación de la oferta de espacios públicos de educación Pre-primaria. Argentina.
2. Hogares comunitarios. Guatemala.
3. Hogares comunitarios del Bienestar. Colombia.
4. *Early Head Start*. Estados Unidos.

5. *Wawa Wasi*. Perú.
6. *Sure Start Local Programmes / Sure Start Children's Centers*. Reino Unido.
7. Plan Nacional para la Educación de Brasil para 1998-2008: Guarderías.
8. Servicios de Preescolar en Ginea y Cabo Verde. Guinea y Cabo Verde.

En el caso de las tres primeras (Argentina, Guatemala y Colombia) la población objetivo era la misma que en México, madres solteras o padres solos con ciertas características de ingreso como no contar con otro servicio social de guardería. En el caso de Estados Unidos, la población objetivo son las familias de bajos ingresos y el objetivo es mejorar el desarrollo intelectual, emocional y físico de los menores así como apoyar a los padres y madres a cumplir con sus roles y ayudarles a ser autosuficientes. Se observa una clara diferencia en los objetivos en hablar de ambos padres y no delimitar a ser madre o padre solo. Se identificó en el análisis que el programa era dirigido para ciertos conjuntos de beneficiarios, una modalidad mixta en donde participaban familias afro-americanas, familias desde el embarazo y familias con un número alto de factores de riesgo. Esto potenció los resultados y se sugiere en el mismo análisis considerarlo como una actividad más del PEI, lo cual indica lo que se ha dicho hasta ahora, que este podría ser un programa que abarcara a las familias en general en condiciones vulnerables y condiciones de pobreza, no solo a mujeres que quieran trabajar o padres solos.

El programa *Sure Start* de Inglaterra también comparte esta similitud con el de Estados Unidos. Tiene como población objetivo localidades pobres del país y una vez instaladas las guarderías, todos los niños de dicha localidad tienen el derecho de asistir al centro, a diferencia del PEI que solo aquellos hogares donde esta una mamá o un papá solo. Además, este programa al igual que el de Estados Unidos ofrece asesorías parentales para que los padres y madres ofrezcan un desarrollo emocional y físico a sus hijos/as y se tiene una estrategia de largo plazo (10 años) lo cual genera estimular la innovación y mejores prácticas de cada centro de atención infantil. El documento señala que se identificó un impacto positivo *debido a que éste se distribuye de manera universal entre sus beneficiarios y no se concentra en ningún*

Comunicación social, discurso y símbolos.

El objetivo principal, más que los resultados de la política se centra en el diseño y, en la forma de comunicarla, los símbolos y significados que quienes la diseñaron o quienes la implementan mandan a la sociedad reforzando o no los estereotipos sexistas. Símbolos que van desde la imágenes que se utilizan para su difusión, los discursos de quiénes están involucrados, los objetivos de la política y las palabras que se utilizan. Se tuvieron ciertas dificultades en esta búsqueda debido a que, al ser un programa que se inició en el año 2007 se ha eliminado mucha información, sobre todo, versiones estenográficas de cuando empezó la política. Únicamente se encuentran del último año, posiblemente debido al cambio de gobierno. Incluso, se tuvo acercamiento con el área encargada de comunicación social de la Secretaría de Desarrollo Social y con la oficina encargada del programa de estancias infantiles y no se nos pudo brindar dichas versiones.

La difusión del programa ha sido precaria, la misma evaluación 2012 señala la difusión como un área de oportunidad, ya que ha sido meramente a través de la página oficial de la Secretaría, la publicación de las ROP en el diario oficial y las noticias e imágenes que el gobierno difunde en ciertas fechas como por ejemplo el 10 de mayo,

En cuanto a imágenes del programa, tampoco se pudo tener acceso a folletos o boletines de años pasados, pues toda la información ha sido removida de la página oficial de la Secretaría de Desarrollo Social. Sin embargo, se pudo hacer una recopilación de las imágenes que promocionan el programa a través de las páginas oficiales y de información brindada por personal de la Secretaría de Desarrollo Social, en específico del programa PEI.

Existe claramente tanto en las noticias como en las imágenes una carga simbólica y de significados en torno a este programa. Se notó que la mayoría de las noticias relacionadas con el programa y su difusión por los políticos gira en torno al papel de la mujer como madre y ser para otros. Los discursos efectuados por el Ex-presidente desde el inicio del programa en donde “celebra” que los complejos hayan terminado y la mujer ahora puede acceder a trabajo remunerado indica una carga ideológica de protección a las mujeres, además, los símbolos utilizados como que los eventos de celebración o arranque sea el día de las madres y en el cumpleaños

de la esposa del presidente reflejan los roles tradicionales de las mujeres respecto a la maternidad. Toda la comunicación social del programa, las notas periodísticas, las imágenes, muestran a las mujeres como únicas responsables tanto del cuidado en casa como del cuidado de los menores en las estancias infantiles y, se observa una clara ausencia de padres, incluso en lo relativo a los cuidados infantiles. Se aprecian fotografías de las mujeres cuidando a los menores en las estancias y a su vez, en una de las noticias felicita y expresa su alegría porque más mujeres además de ser beneficiadas al tener donde dejar a sus hijos/as también son empleadas cuidando a los niños/as en las estancias infantiles. Se identifica una sola mención respecto al papel del hombre en el hogar, en el que señala que el cuidado de los menores debe ser responsabilidad de ambos, no solo de la mujer, sin embargo no existe una sola imagen que reflejen a hombres cuidando a sus hijos/as, ni imágenes de hombres en los eventos.

Desde la perspectiva de género, el diseño de programa, los símbolos y significados en él, están inmersos en los roles tradicionales que históricamente se han atribuido a las mujeres. Desde el nombre del programa hasta la población objetivo. En las reglas de operación se señala que sólo pueden acceder aquellas madres trabajadoras o padres solos, asumiendo una responsabilidad casi *natural* en el cuidado de los hijos de las mujeres ya que, no aceptan a padres que tienen pareja, asumiendo que al tener pareja, la mujer podrá asumir su rol de cuidadora.

No hay duda que se han tenido avances significativos, sobre todo en atender a una población femenina que es madre soltera, sin embargo, el programa puede ser utilizado para dirigir un cambio, desde la política pública, en las causas estructurales y culturales de las desigualdades de género. En este caso, al ser una política pública dirigida a mujeres y, de acuerdo con los objetivos del mismo programa, en los cuales se busca una igualdad de género, se debe de aprovechar para que, al mismo tiempo que se atiende a una población objetivo con ciertas características, se intenten cambiar los símbolos y significados culturales respecto al rol de la mujer como madre, enviando a través de la misma política pública mensajes de igualdad sustantiva entre ambos, promoviendo una participación del hombre en el ámbito privado que no es exclusivo de la mujer, en la educación de los menores y, sobre todo, no reduciendo la población objetivo a las madres trabajadoras o padres solos.

Considerando las sentencias tanto de la Corte Suprema de Estados Unidos como de la Corte Europea, existen ciertos elementos que de acuerdo a sus criterios, en vez de generar igualdad, aumentan la desigualdad, como por ejemplo, esta restricción de ser padre solo.

6. ACCIÓN DE *EQUIDAD AFIRMATIVA*

MODELO DE EQUIDAD DE GÉNERO: MEG: 2003/2010

Este tipo de acción afirmativa denominada equidad afirmativa se refiere a medidas instrumentadas que buscan cierta formalidad e igualdad sustantiva en la distribución de los bienes sociales. Según la definición establecida en el informe señalado de Naciones Unidas, este tipo de acción se implementa para *asegurar que los miembros de un determinado grupo sean tratados en forma “equitativa”*. Una parte de estas medidas, se relaciona *con el establecimiento de procedimientos formales para encausar los alegatos de discriminación; procedimientos de revisión para supervisar el cumplimiento de criterios no discriminatorios y otras medidas para prevenir y eliminar prácticas discriminatorios no intencionadas* (Claro y Soeane, 2005: 26).

Bossuyt (2002) señala en el informe a Naciones Unidas que este tipo de medidas son diseñadas para “evaluar” mediante procedimientos de reclamación y queja que sean eficaces y creíbles los comportamientos, tanto de la gente como de las instituciones en cuanto a la igualdad de oportunidades, no solo entre mujeres y hombres, sino, hacia personas homosexuales, con discapacidad, adultos mayores, y cualquier otra circunstancia que ponga a cierto grupo en condiciones de desventaja. Sin embargo, el autor señala que todas estas acciones deberán asegurar que los criterios utilizados sean válidos, es decir, la gente debe ser tratada sobre la base de sus propios méritos y no en su condición de miembro de un grupo en particular.

6.1 Antecedentes

El Modelo de Equidad de Género (MEG:2003/2010) tiene sus antecedentes en las políticas públicas que en la última década se fueron estableciendo para

conciliar la vida familiar y laboral de las personas y sobre todo de las mujeres, en especial, en los llamados sistemas de gestión en los que el fin es “certificar” a instituciones que cumplan con ciertos requisitos en cuanto a procedimientos y normatividad interna. Este tipo de sistema encuentra sus bases en primer lugar, en la normativa internacional.

En cuanto al Modelo como sistema de gestión, se cuenta con antecedentes de ciertas normas a las que las instituciones se adherían y certificaban en otros temas que no son igualdad de género. Durante los años 90 estas normas tuvieron mucho auge debido a la globalización y los estándares de calidad que se iban marcando intencionalmente, los llamados ISO (*International Standards Organization*) en sus distintos tipos y modalidades, pero principalmente enfocados a crear y evaluar los estándares de calidad en servicios y procesos tanto de instituciones públicas y/o privadas. También tuvieron mucho auge los sistemas de gestión de responsabilidad social empresarial y los dedicados al tema del medio ambiente.

México no es el único país Iberoamericano que adopta un sistema de gestión para la igualdad sustantiva en las instituciones, algunos de los países que han implementado un sistema de gestión similar y que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha recogido y sistematizado con el fin de compartir las buenas prácticas y generar sistemas exitosos son (PNUD):

- Argentina: Modelo de Equidad de Género para la Argentina, MEGA 2009, del Instituto Nacional contra la Discriminación, el Racismo y la Xenofobia (INADI).
- Brasil: Sello Pro Equidad de Género, de la Secretaría de Políticas para las Mujeres (SPM).
- Chile: Programa de Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género y el “Sello Igualá”, del Servicio Nacional de las Mujeres (SERNAM).
- Costa Rica: Sistema de Gestión de Equidad de Género, SIGEG, del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU).
- México: Modelo de Equidad de Género, MEG, del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

- Uruguay: Modelo de Gestión de Calidad con Equidad de Género, del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).
- España: Programa Óptima, es un programa de información, asesoramiento y asistencia técnica a empresas para la incorporación de acciones positivas encaminadas a lograr la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito empresarial, cofinanciado por el Fondo Social Europeo.

Los sistemas de gestión anteriores de América Latina y países como España se han diseñado e implementando con base en los tratados internacionales en materia de igualdad de género. De acuerdo con Rodríguez Gusta (2010):

Un programa de certificación de Sistemas de Gestión con Equidad de Género (SGEG) es una política pública cuyo objetivo consiste en promover cambios organizacionales que contribuyan a cerrar las brechas de género en las instituciones. Representa una oportunidad para profundizar la transversalización del enfoque de género en la economía, mediante la transformación de la gestión de recursos humanos de empresas públicas y privadas y la forma en que las empresas abordan sus negocios. En particular, este Programa busca garantizar el ejercicio de derechos laborales entre hombres y mujeres, al distinguir con un Sello de Equidad de Género a las empresas comprometidas con la justicia social y la igualdad de género.

Tanto el MEG como los otros sistemas de gestión para la igualdad de género que se han implementado en el mundo, obedecen a un intento derivado de los tratados internacionales ya señalados de transversalizar la perspectiva de género y de generar en específico ambientes laborales más igualitarios entre mujeres y hombres. La perspectiva de una política de igualdad laboral debe abordarse en tres dimensiones (Cantera y García-Perrote, 2007, p. 7):

- 1) Perspectiva cultural: cultura de la igualdad.
- 2) Perspectiva de gestión: gestión de la igualdad.
- 3) Perspectiva legal: aplicación de las leyes de igualdad.

Imaginemos un triángulo en el cual se establece como base la infraestructura legal, dentro de la cual se hacen cumplir las disposiciones que se instauran y se busca generar a través de diversos mecanismos el cumplimiento. El siguiente

nivel (medio), encontramos la estructura operativa, todo aquello que orienta los procesos de gestión interna y, en la punta del triángulo, tenemos la superestructura cultural, la cual genera los valores e ideas de igualdad (Cantera y García-Perrote, 2007:7).

La descripción anterior parece un buen planteamiento de lo que un modelo de gestión de igualdad debe abarcar, y no solo un modelo de gestión sino cualquier intento, sea a través de modelo de gestión o no, de incorporar la perspectiva de género en la cultura institucional de las organizaciones. Recordemos que estos sistemas de gestión son solo una herramienta para agilizar dicha incorporación, pero no es el único medio ni la única estrategia para que una institución incorpore los principios de igualdad de género.

En México, el Modelo de Equidad de Género (MEG) tuvo sus primeros antecedentes en el año 2002¹³ a través de un proyecto denominado “Generosidad”, el cual fue un proyecto desarrollado en conjunto con el Banco Mundial y dentro del cual se diseñó el Programa de Certificación en equidad de género. El proyecto Generosidad se terminó en el año 2005, sin embargo debido a los resultados de acuerdo con el Instituto Nacional de las Mujeres, en el año 2006 se integra como una política pública federal.

Proceso de diseño e implementación.

El Instituto Nacional de las Mujeres definió al MEG como *una estrategia que proporciona una herramienta dirigida para que las empresas privadas asuman el compromiso de revisar sus políticas y prácticas internas, para reorganizar y definir mecanismos que incorporen la perspectiva de género e instrumenten acciones afirmativas y/o a favor del personal, que conduzcan a corto y mediano plazo al establecimiento de condiciones equitativas para las mujeres y hombres en los espacios de trabajo* (Inmujeres). Cabe destacar el carácter voluntario de las organizaciones de adherirse y adquirir el compromiso del MEG y la obligación de someterse a una auditoría de manera anual para darle el seguimiento al sistema de gestión, la cual era realizada por una empresa

¹³ Información obtenida de la página oficial del Instituto Nacional de las Mujeres. <http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/programas/modelo-de-equidad-de-genero>

Fecha de acceso: 21 de mayo de 2013.

externa contratada por el Instituto Nacional de las Mujeres y, únicamente cuando la organización se encuentra fuera del Distrito Federal, ésta cubre los viáticos de los/las auditores dependiendo la duración de la auditoría.

A partir del año 2003 cuando se generó como política pública federal, el MEG ha tenido una única modificación llevada a cabo en el año 2012 y aún cuando no cambia de fondo la forma en que las instituciones se certifican sí presentó algunos cambios estructurales, metodológicos y conceptuales que, de acuerdo con el Inmujeres facilitó la adopción del sistema hacia las organizaciones usuarias.

Aún cuando en el objetivo señala que es una herramienta para empresas privadas, también fue una estrategia que se ha incorporado en las instituciones públicas, universidades y diversas organizaciones no privadas.

El Modelo de Equidad de Género fue una norma que de manera voluntaria las organizaciones adoptaban con el fin de generar igualdad laboral al interior de las mismas y, generar con esto un cambio cultural. Para analizar los requisitos del modelo se analiza la última versión, la del año 2012. El MEG establece una serie de requisitos y un procedimiento para poder otorgar el certificado el cual se divide en cuatro puntos que son (Inmujeres, 2012):

- 1) Planeación.
- 2) Organización del sistema de gestión de equidad de género.
- 3) Aplicación de los requisitos del sistema de gestión de equidad de género.
- 4) Evaluación, seguimiento y mejora.

Dentro de esos cuatro puntos se presentan ya los requisitos específicos de cada punto los cuales se señalan con el fin de tener un panorama general de los elementos del Modelo.

- a) Planeación: En esta etapa se contemplan cuatro elementos. (1) Diagnóstico organizacional con perspectiva de género; (2) Política de equidad de género; (3) Planeación general, objetivos y metas del sistema y, (4) Acciones afirmativas y acciones a favor de personal
- b) Organización del sistema de gestión de equidad de género: En este punto, se establecen aquellos requisitos que la organización debe de diseñar para que el MEG se pueda implementar, es decir, diseña un modelo en el que

participan diversos puestos clave para minimizar lo más posible los riesgos de no se quede en papel y en planeación. Los puntos que abarca son: (1) Comité de equidad de género organizacional; (2) Responsabilidad y autoridad; (3) Manual del sistema de gestión de equidad de género y, (4) Documentación del sistema de equidad de género.

- c) Aplicación de los requisitos del sistema de gestión de equidad de género. Este punto es ya en el cual se establecen los requisitos técnicos para la igualdad al interior de la organización y donde se retoman los aspectos que marcan los mecanismos tanto internacionales como nacionales en materia de igualdad laboral. Recordamos que esta parte únicamente estamos señalando cómo está diseñada la norma tal cual lo establece el gobierno federal. En lo que respecta al tercer apartado de la norma, *Aplicación de los requisitos del sistema de gestión de equidad de género*, se establecen aquellos temas prioritarios y los requisitos de cada uno que la organización tendrá que estudiar, crear, cambiar o evaluar al interior de la organización para iniciar un cambio cultural con miras a una igualdad más real entre mujeres y hombres. Estos elementos (quizá lo más importante de la norma) son : (1) Reclutamiento y selección de personal; (2) Capacitación; (3) Desarrollo profesional; (4) Igualdad de oportunidades y compensaciones; (5) Vida familiar y laboral; (6) Ambiente laboral y calidad de vida en la organización; (7) Salud en la organización; (8) Sensibilización y comunicación con enfoque de género; (9) Responsabilidad social y; (10) Defensa organizacional de los derechos fundamentales.

El siguiente y último rubro del Modelo de Equidad de Género es la *evaluación, seguimiento y mejora*. Aquellos elementos que de acuerdo al Instituto Nacional de las Mujeres aseguran que el sistema funcione año con año al interior de las organizaciones, el cual consta de cuatro puntos: (1) Revisión por parte de la dirección; (2) Evaluación del sistema de gestión de equidad de género; (3) Indicadores de género; y; (4) Áreas de oportunidad y mejora.

El Modelo de Equidad de Género no ha tenido una evaluación de resultados o de impacto como tal. Existen algunos indicadores clave para poder analizar los resultados del modelo como las organizaciones que lo han adoptado, algunas

buenas prácticas que las mismas han señalado y que se documentó en un informe generado por el Instituto Nacional de las Mujeres así como algunos foros y congresos en torno al MEG. También se encontró que algunas organizaciones que llevan a cabo el modelo, publican algunos de los resultados más significativos e importantes, pero no existe una evaluación de política pública formal hecha por el mismo Instituto o a través de organizaciones especializadas respecto a los resultados, indicadores, eficacia, pertinencia de la política, presupuesto asignado, sostenibilidad o impacto que la política ha tenido en México en las organizaciones. De igual manera existen documentos generados por organizaciones internacionales como la Naciones Unidas que señalan los beneficios de la implementación de este tipo de sistemas en el mundo, pero sin ser tampoco una evaluación más a profundidad. En la página oficial del Instituto Nacional de las Mujeres únicamente se señalaban las organizaciones que contaban con el modelo de equidad de género en México y algunos informes del Instituto que de manera muy general señalaban tanto cuestiones presupuestales como indicadores generales sin ahondar más. De acuerdo con Inmujeres, al 28 de febrero del año 2013 el modelo fue incorporado en un total de 1615 organizaciones en las entidades de la República divididas de la siguiente manera¹⁴:

- Organizaciones paraestatales: 470
- Públicas federales:314
- Públicas estatales:174
- Públicas municipales:66
- Privada nacional:308
- Privada transnacional:268
- Asociación civil: 15

Respecto a la división en las entidades la división es la siguiente¹⁵:

¹⁴ Datos obtenidos de la página oficial del Instituto Nacional de las Mujeres. Modelo de Equidad de Género. Año 2013.

http://www.inmujeres.gob.mx/images/stories/programas/meg/lista_org_cert_meg_02_2013.pdf

Fecha de acceso: 24 de mayo de 2013.

¹⁵ Datos obtenidos de la página oficial del Instituto Nacional de las Mujeres. Modelo de Equidad de Género. Año 2013.

Aguascalientes: 17
Baja California: 38
Baja California Sur: 22
Campeche: 15
Chiapas:26
Chihuahua: 48
Coahuila: 35
Colima:38
Distrito Federal:225
Durango: 49
Estado de México: 93
Guanajuato:33
Guerrero: 33
Hidalgo: 29
Jalisco: 120
Michoacán: 56
Morelos: 13

Nayarit: 12
Nuevo León: 50
Oaxaca: 26
Puebla: 195
Querétaro: 23
Quintana Roo: 84
San Luis Potosí: 25
Sinaloa: 34
Sonora: 43
Tabasco: 22
Tamaulipas: 45
Tlaxcala: 30
Veracruz:76
Yucatán: 41
Zacatecas: 16
Texas: 3

Respecto resultados del programa, lo único con lo que se cuenta es una lámina en la parte de transparencia de la página oficial del Inmujeres en la que se señala el indicador de *porcentaje de organizaciones con distintivo bajo el Modelo de Equidad de Género*, y de manera muy escueta se señala una meta planeada de 100 y alcanzada de 154.09 al año 2012, sin encontrar un documento eje del programa en el que se establezcan los razonamientos y la metodología para establecer dicha meta.

En lo relativo a presupuesto únicamente se cuenta con libros blancos de los programas del Instituto Nacional de las Mujeres sin encontrar en la página de transparencia ni en ningún otro documento con acceso al público, información del presupuesto que de manera anual se ha asignado y cómo se ha ejercido por rubros, en específico del Modelo de Equidad de Género, ubicando en este punto un tema de rendición de cuentas importante que atender por parte del Instituto Nacional de las Mujeres.

http://www.inmujeres.gob.mx/images/stories/programas/meg/lista_org_cert_meg_02_2013.pdf

Fecha de acceso: 24 de mayo de 2013.

En el Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012 del Instituto Nacional de las Mujeres, se indican como resultados: reuniones de presentación del modelo (45) con el fin de captar la atención de nuevas organizaciones en distintas entidades de la República; realización de talleres (3) de interpretación e implementación de la norma y de sensibilización en materia de género, el primero con asistencia de 43 personas y el segundo con 49; en lo que respecta a las auditorías a organizaciones certificadas en los años 2003, 2005, 2008 y 2010 se señala haber realizado 44 auditorías como parte de la revisión anual de cumplimiento del sistema. También, el Informe señala 23 mesas de trabajo con organizaciones en proceso de implementación con una participación de 214 personas; 10 auditorías de seguimiento y 45 asesorías de apoyo; la capacitación a 26 asesores bajo el estándar de competencia laboral para la implementación del sistema (Inmujeres, 2012:69).

Cifras de actividades y número de empresas fue lo único que se encontró en la búsqueda de información respecto resultados y logros del Modelo de Equidad de Género. No se encontró ningún documento base de indicadores del programa y no existe información más formal en cuanto a la implementación del modelo. No sirve de nada saber cuántas reuniones se hicieron del tema, pues esto es parte del trabajo diario del instituto para la correcta implementación de la política, tampoco sirve saber cuántas personas acudieron a talleres o reuniones, sino lo importante sería establecer un informe de resultados con indicadores como el número de mujeres que se han beneficiado por esta política al interior de las organizaciones, ¿Cuántas mujeres a partir de la política han subido de puesto o cargo? ¿Cómo ha resultado la incorporación del hombre al espacio privado a partir de las prácticas internas de conciliación de vida labora y familiar que establece el modelo? ¿Cuántas organizaciones han realmente cambiado sus prácticas laborales y no solo se encuentran en el manual interno? ¿Cuántos despidos o casos resueltos con éxito ha habido en las organizaciones respecto al acoso y hostigamiento laboral?

Las preguntas anteriores son el verdadero punto a evaluar y a informar por parte del Instituto Nacional de las Mujeres, no se trata únicamente de continuar con la antigua forma del informe de gobierno que solo constaba de número y cantidades sin que éstos tuvieran significado de cambio alguno en el país. Como ejemplo, existe una evaluación a un modelo de gestión de equidad de género en México

llamado: *Evaluación de relevancia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad del modelo de equidad de género del Gobierno de Zacatecas.*

El gobierno de Zacatecas, a través del Instituto para las Mujeres Zacatecanas en el año 2007 instrumentó la herramienta de Modelo de Equidad de Género (MEGGEZ) con el objetivo de contribuir al logro de la transversalidad de género en el Estado y abarca prácticamente los puntos que el MEG. Es el único Estado que ha implementado una política estatal en este tema, pues de alguna manera el MEG que es federal ha tenido un alcance nacional. En el año 2010, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, impulsó la realización de una evaluación a este programa en el Estado de Zacatecas a través de licitación pública y que realizó la Sociedad Civil Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad, EPADEQ SC.

La relevancia de citar esta evaluación es que no existe a nivel federal algo parecido, el estudio responde al objetivo de: *Evaluar el Modelo de Equidad de Género del Gobierno del Estado de Zacatecas (MEGGEZ) verificando cualitativa y cuantitativamente la eficiencia, eficacia, sostenibilidad y apropiación del mismo, con el fin de fortalecer la transformación de la cultura organizacional, el clima laboral y los servicios proporcionados por 31 dependencias de la Administración Pública Estatal que han participado en la adopción del Modelo (EPADEQ, 2011).*

Las dimensiones o ejes establecidos como metodología para la evaluación fueron: (1) pertinencia y coherencia; (2) eficacia; (3) eficiencia; (4) sostenibilidad y; (5) aprobación. Se realizaron una serie de preguntas de investigación en cada rubro que van desde el diseño del programa hasta la evaluación a través de la aplicación de instrumentos en ciertas organizaciones con el distintivo ya establecido. Algunas de las preguntas que nos parecieron pertinentes seleccionar con el fin de propuesta para su aplicación en una evaluación a nivel federal son:

Diseño y seguimiento (EPADEQ, 2011:12).

¿El MEGGEZ es una estrategia pertinente para atender la problemática social que le da origen?

¿El diseño del MEGGEZ es consistente con la realidad institucional de las dependencias de Gobierno del estado?

Eficacia (EPADEQ, 2011, 2011:13)

¿Cuál ha sido el avance en los indicadores previstos?

¿Se han logrado los efectos previstos?

¿Cuál ha sido el progreso, en términos cualitativos y cuantitativos, en los resultados?

Eficiencia (EPADEQ, 2011:13)

¿Los recursos financieros destinados a la implementación, seguimiento y evaluación del MEGGEZ son adecuados a la luz de los resultados alcanzados?

¿Los recursos humanos destinados a la implementación, seguimiento y evaluación del MEGGEZ son adecuados a la luz de los resultados alcanzados?

Sostenibilidad (EPADEQ, 2011:15)

¿Se ha influido o se está influyendo positivamente sobre la capacidad institucional de las contrapartes y cuáles han sido las estrategias más exitosas para ello?

¿Las instituciones cuentan con capacidad para el diseño y elaboración de diagnósticos internos y externos? ¿Se contó con consultoría o asesoría externa?

Apropiación (EPADEQ, 2011:16-17)

¿Existe claridad en las dependencias respecto de quiénes son los actores que desempeñan un papel en el Modelo y cuáles son sus atribuciones y responsabilidades?

¿Cuál ha sido el nivel de aceptación de los actores instituciones de la necesidad de incorporar la perspectiva de género en su quehacer público?

El Modelo estatal de Zacatecas fue únicamente para instituciones de la Administración Pública Municipal, es decir, aún cuando su alcance es mucho menor al MEG:2012 las preguntas planteadas anteriormente son pertinentes también para el programa federal. La importancia de realizar un tipo de evaluación similar al MEG es que se establecen por el Instituto Nacional de las Mujeres una serie de resultados, logros y efectos a manera enunciativa sin metodología

alguna en una presentación en la página oficial. Los logros que señala el Instituto Nacional de las Mujeres son¹⁶:

Para las organizaciones que no tenían ni conocían la equidad de género, la adopción del MEG, les permitió en estos años, principalmente:

- Formalizar una política de equidad de género, con procedimientos y acciones definidas.
- Identificar sus retos en la materia.
- Establecer un mecanismo para evaluar la situación de la organización y de sus políticas.
- Establecer una estructura para organizar y sistematizar sus procesos y documentación.
- Sensibilizar al personal en temas de género.
- Establecer acciones y mecanismos para atender las necesidades específicas de mujeres y hombres y favorecer condiciones equitativas para el desarrollo laboral y personal.
- Promover un clima de respeto.
- Establecer mecanismos de comunicación.

Lo señalado son una serie de beneficios que sin duda, con la adhesión de las organizaciones al sistema de gestión de equidad de género se generan. Sin embargo, organizaciones que se encuentran certificadas con el Modelo de Equidad de Género, e incluso que se tuvo participación directa en la implementación del mismo, aún teniendo el certificado, el personal no llevaba a cabo o simplemente se quedaba todo en campaña publicitaria y papel. Es por esto la necesidad de medir los beneficios de forma metodológica y con datos cuantitativos y cualitativos en las organizaciones que cuentan con el MEG, que permita medir la injerencia de

¹⁶ Instituto Nacional de las Mujeres. Página oficial. Transparencia focalizada del modelo de equidad de género. Resultados, logros y efectos.

http://www.inmujeres.gob.mx/images/stories/programas/meg/6_resultados_logros_y_efectos.pdf

Fecha de acceso: 17 de junio de 2013

la política pública en la igualdad laboral en México y si es y ha sido una estrategia que genere igualdad laboral para mujeres y hombres.

6.2 Comunicación social, discurso, símbolos

La comunicación social de esta acción afirmativa no se ha generado en medios masivos, incluso, por el número de organizaciones que se encuentran certificadas se observa que no ha sido efectiva la comunicación en torno a la política pública, pues de otra manera, un número mayor a 1615 organizaciones estarían adheridas al MEG. De acuerdo al último censo económico de las organizaciones en México, al año 2009, existían un total de 3,627,059 unidades económicas incluyendo el sector privado y las paraestatales, abarcan desde pesca y acuicultura hasta servicios excepto gubernamentales¹⁷. Con la intención de actualizar la información y tener una cifra más reciente, se realizó una búsqueda en algún otro censo económico, sin embargo, de manera oficial, INEGI únicamente en el año 2009, desarrolló un *Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas*, el cual indicó en la última versión (06/2012) un total de 4 millones 400 mil 943 unidades económicas con las siguientes características (Inegi, 2012):

El establecimiento¹⁸: unidad económica que en una sola ubicación física, asentada en un lugar de manera permanente y delimitada por construcciones e instalaciones fijas, combina acciones y recursos bajo el control de una sola entidad propietaria o controladora para realizar alguna actividad económica sea con fines de lucro o no. Incluye a las viviendas en las que se realizan actividades económicas.¹⁹

¹⁷ Las empresas en los Estados Unidos Mexicanos : Censos Económicos 2009 / Instituto Nacional de Estadística y Geografía.-- México : INEGI, c2012.

http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/economicos/2009/comercio/empresas/Mono_Empresas_EUM.pdf

Fecha de acceso:16 de junio de 2013.

¹⁸ A esta unidad de observación se refiere la información de las actividades realizadas en la industria manufacturera, el comercio, los servicios privados no financieros, los servicios financieros y de seguros. Lo que significa que el Directorio proporciona información de cada establecimiento en el que se realiza la actividad económica.

¹⁹ Excluye a las viviendas en las que se llevan a cabo actividades económicas con fines de autoconsumo, así como los servicios que se realizan en otros sitios (como es el caso de los pintores de casas, plomeros, etcétera).

La empresa²⁰: organización, propiedad de una sola entidad jurídica, que realiza una o más actividades económicas, con autonomía en la toma de decisiones de mercadeo, financiamiento e inversión, al contar con la autoridad y responsabilidad de distribuir recursos de acuerdo con un plan o estrategia de producción de bienes y servicios, pudiendo estar ubicada u operar en varios domicilios.

Un total de 1615 organizaciones se encuentran actualmente adheridas al MEG, si quitamos las organizaciones públicas federales, estatales y municipales, da un total de 1061 organizaciones privadas nacionales, transnacionales, paraestatales y asociaciones civiles (sin lucro), rubros que están incluidos en el conteo de 4 millones 400 mil 943 unidades económicas, es decir, solo un 0.024% del total de las unidades económicas en México se encontraban adheridas al MEG.

No se puede establecer un nexo causal entre la ausencia de comunicación social y difusión de la política del Modelo de Equidad de Género y el número tan pequeño de organizaciones certificadas, pero sí es interesante observar que el único medio en el que se encontró difusión del Modelo de Equidad de Género fue en la página del Instituto Nacional de las Mujeres.

Otro medio de difusión, fue en los periódicos de mayor circulación. Daban a conocer el evento de entrega de distintivos que de manera anual realiza el Instituto Nacional de las Mujeres, en el cual asistían todas aquellas organizaciones que cumplieran con los requisitos y en el que se invitan a personalidades de la política nacional, incluyendo la Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres. Fuera de dicho evento anual, no se encontró en ningún otro medio escrito ni se ha visto en medios masivos de comunicación como radio y televisión algún anuncio, publicidad, imagen o convocatoria (fuera de la página de Internet) invitando a las organizaciones mexicanas a adherirse al modelo.

Se encontró también, en algunas notas periodísticas la noticia de cuando alguna organización obtuvo el distintivo y en general, entrevistas y discursos de los/las dirigentes, en las que se tiene una percepción que es una herramienta que

²⁰ Es la unidad de observación a la que se refiere la información de las actividades de transporte y construcción, minería y pesca; por lo que los datos de nombre y razón social, así como los de ubicación corresponden a la oficina controladora, mientras que el estrato de personal está asignado con base en el total de personas ocupadas reportadas por la empresa.

genera igualdad sustantiva al interior de las organizaciones, se expresa que ha sido un paso fundamental para empezar a incorporar la perspectiva de género en la actividad interna de las organizaciones y que de alguna manera se dejan las bases tanto teóricas como metodológicas para la adopción de procedimientos, prácticas, y mecanismos de institucionalización que teniendo el modelo o no, crea un antecedente y buenas prácticas en las organizaciones para la adopción de medidas que fomenten la no discriminación hacia cualquiera de los géneros.

Al considerar todos los elementos desde los antecedentes hasta la comunicación, símbolos y significados y sin ánimo de adelantarnos a las conclusiones finales, podemos observar que la política pública del MEG es una acción afirmativa poco conocida y poco implementada por el público a quien va dirigido, que son las instituciones u organizaciones, ya sean públicas o privadas. De igual manera, se destaca que el término de equidad en vez de igualdad asume de entrada un trato distinto, ya que el término igualdad ya implica el reconocimiento a las diferencias y justo en ese reconocimiento el trato igualitario y el acceso a las mismas oportunidades en los diversos ámbitos cobra relevancia. Además, el cambio de la palabra, por mínimo que parezca, permite estar armonizados con el lenguaje internacional en materia de derechos humanos. Ejemplo de esto fue el reciente cambio de la Comisión de Equidad de Género de la H. Cámara de Diputados de la República Mexicana por el nombre: Comisión de Igualdad de Género. De acuerdo con una de las motivaciones expresadas en la Cámara por uno de los legisladores *el concepto igualdad es más amplio en términos sociales, culturales y humanos, ya que plantea que se le brinde a todos los grupos poblacionales a fin de que se encuentren en circunstancias similares, así como que posea una interpretación jurídica para defender los derechos de las personas a través de estas modificaciones* (Cámara de Diputados, 2012). Además, señala el mismo boletín²¹, el cambio de

²¹ Honorable Congreso de la Unión, Cámara de Diputados.

Modifican denominación de la Comisión de equidad y Género; será de “Igualdad y Género”, 18-12-2012

Boletín N°. 0620

http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2012_2012/012_diciembre/18_18/0620_modifican_denominacion_de_la_comision_de_equidad_y_genero_sera_de_igualdad_y_genero.

denominación por igualdad atiende a las recomendaciones del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW) al Estado Mexicano respecto al uso del término igualdad.

El Modelo de Equidad de Género establecía una serie de medidas y requisitos que pretenden fomentar la igualdad al interior de las organizaciones, sin embargo, no existe ningún informe o evaluación que muestre si este tipo de medidas que han fomentado la conciliación de vida laboral y familiar para ambos géneros, ha provocado que un mayor número de hombres participe en el ámbito doméstico y de cuidado de los otros o bien, ha sido malinterpretada internamente y únicamente ha establecido medidas más flexibles para que las mujeres sean las que siguen siendo las principales cuidadoras de otros y responsables del ámbito doméstico, además de fomentar ciertos valores tradicionales y estereotipados de familia que en la actualidad quedaron rebasados.

Se encontraron prácticas positivas no únicamente para la igualdad entre mujeres y hombres, sino para la calidad de vida laboral al interior de las organizaciones. Además de otras acciones que establecen campañas de difusión y capacitaciones sobre Derechos Humanos y diversidad sexual, contratación a personas con discapacidad, incentivos para terminar un grado escolar y medidas para sentirse orgullosos y parte del lugar en el que trabajan. Existen gran cantidad de prácticas que se han implementado positivas derivadas del MEG, sin embargo, en las que queremos poner especial atención es en aquellas que pueden tener un impacto perverso o contrario al sentido del sistema de gestión. Se tiene la impresión al interior de las organizaciones que es un modelo que sólo beneficia a las mujeres y que brinda ciertas medidas de “protección” únicamente por el hecho de ser mujeres, lo cual en vez de generar igualdad sustantiva genera acciones que refuerzan la cultura de desigualdad.

Por último, es importante hacer un llamado a establecer metas e indicadores claros en el Modelo de Equidad de Género o en la Norma Mexicana para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres. Es necesario contar con metas fundamentadas, así como establecer quizá algún mecanismo que no sea voluntario sino obligatorio. De igual manera, lograr una mayor difusión e incorporación de empresas. El Modelo de Equidad de Género desapareció este año, 2015, reconociendo una falta de evaluación y resultados para el fomento de la igualdad de género al interior de las organizaciones.

7. ACCIÓN DE *PREFERENCIA AFIRMATIVA*

Transporte seguro para mujeres

Esta política pública considerara de preferencia afirmativa es aquella que *implica que la mera adscripción a un cierto grupo determina la concesión o retirada de ciertos bienes sociales y, normalmente existen de dos tipos (i) entre dos personas igualmente calificadas se asigna preferencia a una en exclusiva razón de su raza o sexo, y (ii) se establecen desincentivos o directamente la prohibición de que miembros de otros grupos soliciten determinados bienes*, en este tipo están las famosas cuotas de género o cuotas en las universidades para personas de raza negra en Estados Unidos (Claro y Seoane, 2005:26).

Es importante puntualizar que no estamos frente a una medida de discriminación inversa sino frente a una medida de preferencia. La diferencia es que, las medidas de discriminación inversa o positiva se caracterizan porque en el caso de dos supuestos desiguales realizan un tratamiento *desigual* en beneficio del peor situado como las cuotas o reservas de plazas de trabajo para los colectivos desfavorecidos y, las medidas de trato preferencial suponen el establecimiento de una prioridad o ventaja, o sea un trato preferencial o desigual en el supuesto de que exista una situación de partida semejante, entendiéndose que se encuentra en una situación contextual de desventaja (Añón, 2010).

7.1 Antecedentes

La política *Transporte Seguro para las Mujeres* es una acción afirmativa que establece un trato preferente a un grupo que históricamente ha tenido una situación de violencia de género en la comunidad que son las mujeres y, la cual se realizó bajo sustento estadístico de la situación de violencia que viven las mujeres al hacer uso del transporte colectivo en México. Cabe aclarar que a diferencia de las dos acciones anteriores esta política no es del gobierno federal, sino del gobierno del Distrito Federal, sin embargo es un buen caso de análisis ya que se esta ante una política de preferencia afirmativa que ha causado impacto en la ciudadanía del Distrito Federal y en los y las usuarias del transporte público, a su vez, es un programa que poco a poco se empieza replicar en diversas entidades de la República.

Esta política pública tiene sus antecedentes en estrategias internacionales desarrolladas por instancias como Naciones Unidas y otras regionales como Red Mujer y Hábitat de América Latina. Entre las estrategias que a través de los mecanismos internacionales y regionales para el adelanto de las mujeres se han establecido, se encuentra el tema de *Ciudades Seguras para las Mujeres*, o *Ciudades sin violencia hacia las mujeres*, *Ciudades seguras para tod@s* en donde el tema principal y sobre el que se diseña, implementa y evalúa toda la política pública es la violencia de género comunitaria. La justificación de este tipo de programas, que de entrada parecen medidas de discriminación inversa, son en primer lugar, las estadísticas de violencia en la sufren las mujeres, las cuales continúan siendo altas, en específico y con mayor gravedad en países latinoamericanos. Cuando se observa la evidencia en la cual se muestra que en todo el mundo la violencia de género tiene un impacto mayor sobre las mujeres que los hombres y que, en los espacios públicos las mujeres enfrentan mayor violencia, sobre todo en el transporte público, se esta ante un problema grave de discriminación que limita la seguridad, movilidad en el espacio urbano y, justifica medidas de trato preferente como es el transporte público para mujeres.

De acuerdo con Naciones Unidas, los países participantes en el programa de Ciudades Seguras para las Mujeres deben *de promover un amplio espectro de soluciones de transporte que tenga en cuenta las necesidades y preocupaciones así como temas ambientales y socioeconómicos*. Naciones Unidas indica que este tipo de programas no sólo debe de centrarse en mejorar las formas y espacios públicos del transporte en general, como iluminación, vehículos en buen estado, ciclovías, etc., sino que también se debe de enfocar la atención en satisfacer las necesidades de las mujeres de acuerdo con las rutas que utilizan, lugares donde esperan y lugares donde se bajan del transporte.

El transporte público seguro para las mujeres y niñas debe fundamentarse en el reconocimiento de sus distintas experiencias, necesidades y roles distintivos. Para que las mujeres puedan ejercer su derecho a la libertad de movimiento en las ciudades, los sistemas de transporte público deben abordar los obstáculos existentes que impiden su movilidad (Naciones Unidas, s/a).

México no ha sido el único país que ha adoptado este tipo de medidas de acción afirmativa de preferencia, existen varios casos en el mundo respecto al uso de

transporte público para mujeres, sin embargo, aún quedan en el aire aquellas acciones que se están haciendo a la par para que este tipo de políticas realmente sean acciones afirmativas, es decir temporales, y no se vea como una política de protección a grupos vulnerables perpetúa por parte del Estado. Ejemplo de estas acciones está el caso de Canadá. En las ciudades de Toronto y Montreal, en el año 1996, se implementó el programa “Servicio de Paradas” (*Entre deux arrêts*), el cual consistió en que las mujeres y niñas podían solicitar a los conductores de camiones de autobús que se detuvieran entre las paradas de autobús designadas entre las nueve de la noche y cinco de la mañana, o al anochecer, con el fin de que las mujeres y niñas recorrieran distancias más cortas a sus hogares durante la noche y, evitar cualquier acto de violencia en el transcurso a su casa.²²

Otro ejemplo de estas medidas se llevó a cabo en la ciudad de Nueva York, denominado *RightRides*. Este programa consistió en brindar transporte gratis a las mujeres y personas transgénero y “*queer*”²³, y se llevó a cabo mediante voluntarios que contaban con transporte propio o donados para este mismo programa²⁴. Otras de las ciudades que han adoptado medidas “solo para mujeres” en el subterráneo, autobuses, trenes y taxis como la Ciudad de México, son, de acuerdo Naciones Unidas Tokio, Osaka, Nueva Delhi y Río de Janeiro. Se señala también que aún cuando se ha demostrado que las mujeres se sienten más seguras, con estas medidas se ha provocado bastante debate, ya que como se señala, persiste la preocupación de que estas sean acciones perpetuas que no modifican la cultura, en vez de acciones afirmativas temporales destinadas a producir un cambio a largo plazo.

La segregación de las mujeres no garantiza ciudades y comunidades más seguras. Más bien, las mujeres y niñas deberían poder circular de forma segura en sus entornos en cualquier lugar y cualquier momento, independientemente de si hay hombres presentes o no. Es más, se teme que los enfoques “únicamente

²² Safety Tips, Toronto Transit Commission. http://www.ttc.ca/Riding_the_TTC/Safety_and_Security/Safety_tips.jsp

Fecha de acceso: 5 de julio de 2013.

²³ Se refiere a las personas de sexualidad alternativa.

²⁴ RightRides.

<http://rightrides.org/>

Fecha de acceso: 14 de julio de 2013

para mujeres” aparten a las mujeres en vez de dirigirse hacia aquellas personas que cometen delitos (Loukaitou-Sideris, 2009:47).

Ejemplo de esto se tiene en el texto siguiente:

While the idea of a safe space is compelling, this international trend, which often comes couched in paternalistic rhetoric about “protecting” women—raises questions of just how equal the sexes are if women’s safety relies on being separated. After all, shouldn’t we be targeting the gropers and harassers? The onus should be on men to stop harassing women, not on women to escape them. ... Women should have the right to be safe anywhere and everywhere (Loukaitou-Sideris, 2009:47-48).

Otro caso se tiene en Australia, en *New South Wales*, con el programa denominado *Safe Women Project*²⁵, cuyo objetivo es promover la responsabilidad pública para prevenir la agresión sexual y consiste en brindar una serie de estrategias para promover espacios seguros para las mujeres, sin embargo, este no establece vagones o autobuses exclusivamente para las mujeres, sino un tipo de campaña y medidas concientizadoras para la población en general, que promuevan comunidades más seguras tanto para mujeres como para la población en general. Un siguiente caso ahora en América Latina, es Argentina, en la ciudad de Rosario. En el año 2008, en el marco del programa Ciudades Seguras de Naciones Unidas, se estableció el programa “No queremos ese apoyo”. Esta campaña tuvo el objetivo de visibilizar el tema del acoso sexual en el transporte público y consistió en colocar publicidad dentro de los autobuses y taxis que contuvieran información para que en dado caso de que una mujer fuera víctima de acoso o algún tipo de violencia, pudiera llamar o solicitar auxilio.

Por último, el caso de Boston. En el sistema de trenes subterráneos, la *Massachusetts Bay Transportation Authority* (Autoridad de Transporte de la Bahía de Massachusetts) diseñó una estrategia de publicidad para fomentar la denuncia de acoso sexual que sucedía en el metro. De acuerdo con datos de *Boston Globe*

²⁵ The Safe Women Project.

http://www.lawlink.nsw.gov.au/swp/swp.nsf/pages/swp_toc

Fecha de acceso: 9 de julio de 2013.

(2009) desde esta campaña, la denuncia por manoseo en la ciudad aumentó un 47% (Naciones Unidas s/a).

Proceso de diseño e implementación.

Basado en estrategias internacionales, el Gobierno del Distrito Federal a través del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, en el año 2007 inició los trabajos para coordinar el proyecto denominado “Viajemos Seguras en el Transporte Público de la Ciudad de México”, programa justificado por los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006 (ENDIREH), en la cual se señaló que el Distrito Federal ocupaba el tercer lugar en el porcentaje de incidencia de violencia contra las mujeres, únicamente superada por Jalisco y el Estado de México. De acuerdo con Monjaraz (2008) la Ciudad de México ocupaba en el año 2008 el primer lugar en violencia comunitaria²⁶ por lo que se tuvo como prioridad establecer acciones que redujeran en especial la violencia emocional y sexual que sufrían las mujeres al hacer uso del transporte público en el Distrito Federal.

Para llevar a cabo el programa se echó a andar una comisión de trabajo institucional en el que participaran las áreas involucradas: Secretaría de Seguridad Pública, Transportes y Vialidad, Procuraduría de Justicia del DF, Sistema de Transportes Eléctricos, Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, Instituto de la Juventud del DF, Locatel, Metrobús, y el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia. El documento al que tuvimos acceso a través de solicitud formal al Instituto de las Mujeres del Distrito Federal y que es el documento eje del programa (se diseñó hasta el año 2013) es el denominado *Lineamientos y Procedimientos para la Atención a Víctimas de Violencia Sexual, Módulos Viajemos Seguras*, y establece además de lineamientos generales, el protocolo de actuación de los diferentes actores que intervienen desde la mujer violentada, autoridades, agresor/a, y todos aquellos involucrados.

El programa Viajemos Seguras en el Transporte Público de la Ciudad de México tiene como propósito *realizar acciones institucionales coordinadas, desde un enfoque*

²⁶ La violencia comunitaria se define como los actos individuales o colectivos que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su denigración, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público, es decir cometida en espacios públicos, calle, transporte público y/o privado.

de género, entre los organismos de transporte público, instituciones responsables de la seguridad pública y de procuración de justicia, para garantizar que las mujeres de la Ciudad de México viajen más seguras y libres de violencia (Monjaraz, 2008:82). Otro de los objetivos encontrados en la página oficial del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal es el respeto y protección de los derechos humanos de las mujeres en su tránsito diario, para garantizar el derecho a un transporte seguro y libre de violencia, así como promueve el acceso de las mismas a la justicia y la sanción a los agresores, mediante procedimientos ágiles, sencillos, efectivos, al mismo tiempo que se preste una atención con calidad y calidez.

Los objetivos específicos son (Inmujeres D.F. p. 3):

- Combatir la violencia sexual contra las mujeres en el transporte público.
- Fortalecer los servicios de seguridad pública y de seguridad interna del STCM, que garantice protección, tranquilidad y confianza de las mujeres en el transporte público, salvaguardando su integridad física y sexual.
- Modificar positivamente la percepción del servicio de transporte público fortaleciendo los servicios de infraestructura existente y acciones coordinadas.
- *Fomentar el respeto y protección de los Derechos Humanos de las mujeres, mediante acciones de prevención y difusión.*
- *Promover la cultura de denuncia de todo tipo de agresiones y violencia sexuales contra las mujeres.*
- *Desarrollar procedimientos para el seguimiento de quejas y denuncias.*
- *Garantizar el acceso de las mujeres a la justicia y la sanción a los agresores, mediante procedimientos ágiles, sencillos, efectivos, así como una atención con calidad y calidez.*

Tanto el objetivo general como los objetivos específicos se centran en la protección de los derechos de las mujeres y en garantizar el acceso de las mujeres a la justicia en casos de violencia comunitaria, sin embargo, algo que es importante señalar es que no se establece en ninguna parte la temporalidad de este programa como

característica principal de la acción afirmativa y no se señalan acciones alternas para que en algún momento llegue a desaparecer la acción misma.

El programa abarca todos los medios del sistema de transporte público en la Ciudad de México, tiene como alcance todas las líneas y rutas de los tres sistemas de transporte colectivo que son autobuses, metro, trolebús y metrobús. Se observa que el programa va enfocado a aquellas mujeres que deciden presentar una denuncia, sin embargo, se señala en los lineamientos que en caso de no existir denuncia una vez brindada la atención psicológica y la jurídica, el personal del módulo dará a la mujer información del Centro de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales. No queda establecido ningún procedimiento y la forma de intervención de las instituciones involucradas en el caso de no llegar a la denuncia. Por la modalidad de la violencia (comunitaria), se esta ante un fenómeno que las mujeres no denuncian por falta de tiempo, desconfianza a las autoridades y desconocimiento de sus derechos. No queda claro, por ejemplo, qué sucede si a una mujer la tocan de manera sexual y ésta debido a su necesidad de llegar a trabajar no acude a las autoridades, ni siquiera baja del vagón o activa ninguna alarma. Se sabe de la dificultad de atender estos casos, pues si no existe denuncia alguna o queja, no se sabe que se cometió un delito, sin embargo, quizá se podría establecer algún protocolo de actuación en el que se involucre más a los testigos del hecho, autoridades, policías y chóferes con el fin de prevenir y actuar en estos casos. En los lineamientos, se indica también la opción de que en caso de vejaciones, maltratos físicos o verbales que no constituyen ni acoso sexual, violación o delito sexual, se brindará asesoría para remitir al Juzgado Cívico más cercano, a lo que el Instituto de la Mujer acompañara a la víctima y se le dará seguimiento al caso por una abogada del Instituto. En los documentos del proyecto a los que se tuvo acceso no se establecen aquellas acciones integrales para que este fenómeno disminuya (únicamente difusión y capacitación).

Respecto a la evaluación del programa, únicamente se señala que estará a cargo de todas las dependencias y del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, así como de la Procuración de Justicia, la cual se deberá de llevar a cabo de manera semestral y anual. No se establece metodología, responsables directos, indicadores, resultados esperados u otros. En cuanto a los recursos económicos que se han destinado a este proyecto no se encontró información disponible sobre montos específicos. Únicamente se cuenta con el presupuesto asignado al Sistema de

Transporte Colectivo, Sistema de Transporte Eléctrico y Metrobús del Gobierno del Distrito Federal pero no desglosa en gasto específico a este programa. Al tener comunicación con la encargada del programa en el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, indicó que no se desglosa presupuesto ya que, derivado del convenio institucional de las diez entidades que participan, se acordó que cada una de ellas destinaría personal y en su caso, presupuesto para la puesta en marcha del programa. El Instituto de las Mujeres del Distrito Federal únicamente destinaría recursos para difusión y para capacitación del personal de los sistemas de transporte del Distrito Federal.

Los indicadores de resultados del programa se centran prácticamente en la estadística de casos atendidos. Las cifras analizadas en sí mismas no dicen nada, pues no se cuenta con otros datos que indiquen cambios en los indicadores de reducción de casos de acoso y hostigamiento sexual en transporte público, además, que no hay un seguimiento de cada caso. Ha habido disminución de las quejas año con año, sin embargo, no se puede establecer una relación causal de que la violencia en el transporte público haya disminuido, o bien, como no se ha dado el seguimiento adecuado ni se han generado acciones alternas para la disminución de este fenómeno, las mujeres ya no se quejan ante situaciones que no lleguen a ser graves.

Lo que se tiene disponible son estadísticas desde el año 2010 respecto a las atenciones a víctimas en el sistema de transporte colectivo por los módulos del programa instalados. Otros resultados, se indican en el informe de actividades del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal del año 2012 básicamente lo relacionado a la capacitación y a la difusión del programa que se resume con lo siguiente²⁷:

- En el año 2012 se realizó una campaña denominada “viajemos seguras”, la cual consistió en jornadas y acciones de difusión a través de distribución de materiales en distintos eventos tanto por el Instituto de las Mujeres del D.F. como de las otras dependencias (el material consistió en calcomanías adheribles para todo tipo de transporte, así como trípticos, bolígrafos, tarjetas postales y piezas de otros materiales).

²⁷ Información obtenida del informe de actividades 2012 del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.

- Dentro de las actividades de difusión se transmitió una cápsula animada en las pantallas de las unidades metrobús, las cuales sensibilizan respecto los derechos de las mujeres de transitar en lugares seguros y promover espacios de respeto, equidad y seguridad.
- Carteles colocados en el interior de las unidades tanto del Metro, Trolebús, y RTP.
- Difusión de los servicios del programa a través de trípticos y promocionales en los módulos de atención de las estaciones Balderas, Pino Suárez, Hidalgo, Guerrero y Pantitlán.
- Reuniones con actores locales operarios de taxis con el fin de retomar el servicio exclusivo para mujeres y que reciban la capacitación adecuada.
- Capacitación respecto a la prevención, atención y el acceso a la justicia, así como en la incidencia de los cambios culturales y de conducta de las servidoras y servidores a favor de los derechos de las mujeres y la adecuada implementación del programa.
- Mesas institucionales, reuniones de resultados con las entidades participantes del convenio de colaboración del programa y diversas actividades propias del seguimiento del mismo.

Los indicadores de resultados del programa se centran prácticamente en la estadística de casos atendidos. Haciendo una clasificación y conteo general de acuerdo a la información pública disponible en la página oficial del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, los datos se muestran a partir del año desde el año 2010.

Las estadísticas que se presentan tienen como título (en la página oficial): *Estadísticas del Programa, casos atendidos por abuso sexual en el sistema de transporte colectivo por los módulos viajemos seguras en Balderas, Pino Suárez, Hidalgo, Pantitlán, Guerrero y Tasqueña* y se refieren a las atenciones realizadas en los módulos desde el año 2010 hasta mayo del 2013, faltando la información desde que inició el programa, en el año 2007. Las cifras anteriores en sí mismas no nos dicen nada, pues no tenemos otros datos que nos indiquen si las tablas anteriores muestran en sí resultados positivos en cuanto a la cantidad de mujeres atendidas y más allá, no sabemos el seguimiento y situación de cada caso que se señala en la tabla.

Evaluación del diseño e instrumentación de la política de transporte público colectivo de pasajeros en el Distrito Federal, al año 2007 el número de viajes²⁸ en el Distrito Federal era de 22.2 millones de tramos. Aún cuando la encargada del programa Viajemos Seguras en el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal nos indicó que al año 2013 aumentó a 22.7 millones, no podemos asegurarlo ni afirmarlo debido a que no existe una encuesta de origen - destino más reciente que la del año 2007 realizada por INEGI, por lo que continuaremos con la cifra oficial del año 2007 de 22.2 millones de viajes diarios. Otro dato importante con el que no se cuenta de manera oficial es el número aproximado o porcentaje de estos viajes que realizan las mujeres, de igual manera, de acuerdo con la encargada del programa se tiene un estimado del 50% - 51% del total de viajes, sin embargo no existe una estadística formal que arroje este dato.

En el número de viajes se incluye privado y público. Los medios privados son automóvil particular, motocicleta, bicicleta; los viajes en transporte público se refieren al Metro, colectivo, Red de Transporte de Pasajeros (RTP, antes Ruta 100), Trolebús, Tren Ligero y Metrobús y; el taxi y autobuses suburbanos se refieren a concesiones u *otros*. De acuerdo con la SETRAVI²⁹ podríamos considerar la clasificación siguiente para el sistema de transporte del Distrito Federal:

- Sistema de Transporte Colectivo: Metro
- Servicio de Transportes Eléctricos: Trolebús y Tren Ligero
- Red de Transporte de Pasajeros (RTP): Autobuses
- Organizaciones y empresas del transporte concesionado: Autobuses y Taxis

²⁸ Se entiende por el concepto de viaje un medio para ir de un punto a otro, sin tomar en cuenta otras variables cualitativas que permitan explorar las dimensiones sociales, culturales, económicas, psicológicas y hasta antropológicas de la movilidad en una sociedad (Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011-2012 por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal)

²⁹ Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal.

<http://www.setravi.df.gob.mx/wb/stv/estadisticas>

Fecha de acceso: 23 de julio de 2013

El uso del transporte público se redujo de casi 78% a poco menos de 68% al año 2007 (Evalúa DF, 2011) pero aún así, si observamos la tabla, la mayor concentración de viajes la tenemos en los sistemas de transporte público y, de acuerdo a las estadísticas de Inmujeres DF, desde al año 2010 a la fecha se han atendido un total de 5193 casos de víctimas de algún tipo de delito al interior del sistema de transporte público. No podemos establecer un porcentaje de mujeres que han sido atendidas contra las usuarias por distintas razones: (1) no tenemos la cifra certera del número de usuarias del transporte público; (2) no tenemos información del seguimiento de los casos atendidos además que no sabemos tampoco si esos casos se refieren a distintas mujeres cada uno o bien existen mujeres que han tenido diversas atenciones a lo largo del programa; (3) las cifras de casos atendidos son desde el año 2010, y el programa inició en el año 2007, por lo que no faltarían los casos atendidos del año 2007 a 2010 y; (4) existe una diferencia significativa entre el total de casos atendidos en el 2010 - 2011 y el 2012 y parte del 2013 en los cuales aumenta la cantidad de casos atendidos más del 200% quizá debido al aumento de unidades, de módulos de atención y sobre todo de difusión y maduración del programa desde sus inicios.

7.2 Comunicación social, discurso, símbolos y significados

La difusión del programa ha sido principalmente en el mismo transporte público a través de trípticos, calcomanías y carteles, además de los discursos en torno a la política como una buena práctica con perspectiva de género. Sin embargo, ha estado fuera de medios masivos como la televisión y no se encuentra disponible esta información, por lo que fue necesario solicitar al Instituto de las Mujeres del Distrito Federal información respecto a la campaña de difusión y a la capacitación.

De la información pública respecto a la difusión del programa que es una de las partes medulares de la investigación, se tuvo acceso a los videos que como parte de la campaña de difusión se transmitían en el sistema colectivo Metrobús, en el cual se señalan los lineamientos generales del programa, algunos testimonios de satisfacción de la política y acciones que se pueden considerar violencia de género en el transporte. Estos videos³⁰, difunden los objetivos y protocolos del

³⁰ Los videos se encuentran disponible en las páginas:

http://www.youtube.com/watch?v=AX_ayytFsPI

programa y a su vez , tienen el objetivo de hacer notar a las mujeres qué actos son considerados violencia y el derecho de las mujeres a no ser víctimas, denunciar y estar informadas. El problema es que estos videos no tuvieron una cobertura mediática en medios masivos como televisión. Otro problema es que, las únicas unidades en las cuales se pudo difundir fue el sistema metrobús debido a la infraestructura que es más reciente, pero en los otros sistemas de transporte no es posible la transmisión.

En cuanto a la difusión de carteles y calcomanías disponibles en la red de transporte público, se observan imágenes exclusivamente de mujeres, además de significados y símbolos femeninos desde los colores como el rosa y morado, imágenes de la política pública como una acción exclusivamente dirigida a la protección de las mujeres. Uno de los carteles que no tiene los mismos patrones es uno negro en donde se ilustran distintas condiciones, no únicamente de mujer y una expresión de advertencia para que aquellos que no pertenecen a esos grupos no ocupen ni “se pasen” a lugares reservados para ellos. La utilización de estas imágenes y los símbolos y significados detrás podrían comunicar un mensaje de protección y exclusividad para las mujeres usuarias reforzando símbolos y estereotipos sexuales de género. Respecto a la imágenes, una buena práctica que identificamos es que las unidades de la red de autobuses *Atenea* (exclusivos para mujeres de color rosa) tienen la imagen de alguna mujer destacada en la lucha de Independencia, Revolución o de la actualidad en México, con el objetivo de rendir un homenaje a las mujeres que han contribuido en la historia de México y, han abierto espacios al género femenino. Además de las imágenes, portan datos biográficos muy generales. Esta medida visibiliza a las mujeres que históricamente han estado fuera de los libros de historia.

Respecto a la comunicación y difusión de forma escrita, se identificaron boletines por parte del Instituto de la Mujer del D.F. así como algunas noticias en diversos

<http://www.youtube.com/watch?v=KKnXEF-GSr4>

http://www.youtube.com/watch?v=mCUVr_LoQqg

<http://www.youtube.com/watch?v=6SLnaljh8w>

Fecha de acceso: 3 de agosto de 2013.

medios escritos. Uno de los boletines encontrados establece al programa como una acción afirmativa.

Aún cuando existen opiniones contrarias sobre los resultados del programa, lo interesante es el debate y la visibilización del problema que se genera tanto en los discursos, medios de comunicación masivos y en la sociedad civil respecto al problema de la violencia y, al significado detrás de la política pública respecto la no tolerancia por parte de las autoridades de este tipo de acciones y, sobre todo, que aún cuando no son los resultados esperados, se genera una advertencia a quien ejerce esto en el sistema de transporte colectivo.

CONCLUSIONES

Las formas discursivas de los diferentes saberes han normalizado las identidades de género desde hace dos siglos en Occidente.

Foucault

¿Cómo podemos diseñar acciones afirmativas para la igualdad de género que generen igualdad sustantiva si quienes las diseñan atraviesan por un proceso de socialización inundado de estereotipos sexistas?

Los factores de socialización se encuentran repletos de símbolos y significados que defienden y refuerzan de algún modo las diferencias *naturales* entre mujeres y hombres y que, conllevan de manera casi automática a una división sexual de actividades. La respuesta aquí no es fácil pues estamos ante procesos sociales históricos y universales, ésta es la parte más abstracta del problema y la que más ha costado modificar ya que está directamente relacionada con la cultura y la forma de ver el mundo (género simbólico).

El sistema al que nos referimos como sexo/género debe ser deconstruido, deben ser eliminados o modificados los símbolos en cada factor de socialización -tarea sumamente difícil- y se debe de caminar hacia la anulación del sistema social que crea el sexismo. De acuerdo con Rubin (1975) *la división de los sexos es una visión que simplemente invierte los argumentos de quienes fundamentan su defensa*

de la inevitable dominación masculina en diferencias biológicas inerradicables y significativas ente los sexos, pero las mujeres no solo están oprimidas como mujeres, están oprimidas por tener que ser mujeres o tener que ser hombres, según el caso.

Por supuesto que sería imposible hablar de seres humanos *aculturados*, pero sí se puede hablar de deconstruir el proceso social por el que atraviesa el ser humano desde pequeño. No se va a eliminar como factor de socialización a la familia, pero sí se pueden modificar las lógicas de interacción y las ideologías dominantes al interior de la familia, en vez de educar de una forma distinta a las mujeres y a los hombres -futuros *policy makers* -podemos establecer desde el Estado también un sistema de educación más igualitario. En este factor en especial, la familia según Walzer (1983) es el factor que constituye desde un primer momento las bases de opresión a la mujer, pues estamos ante una pequeña economía y un pequeño Estado, gobernado por un padre-rey, la familia ha sido por largo tiempo el entorno para la dominación de las esposas e hijas negándoles la libertad en la ciudad, marginándolas de procesos distributivos y bienes sociales por lo que hoy en día debemos de cambiar esos códigos y símbolos que permanecen en las relaciones familiares y los otros espacios.

Quienes diseñan las políticas públicas ya tienen naturalizado todo este sistema binario y opuesto respecto qué son las mujeres y los hombres, de lo masculino y lo femenino y además, lo reflejan al momento de diseñarlas, de implementarlas y de comunicarlas a la sociedad, la cual absorbe la información, los símbolos y significados reforzando una y otra vez lo que ellos mismos atravesaron en su proceso social a través de los factores de socialización: la familia, la escuela, la religión y los medios masivos de comunicación.

De los requisitos razonados por las Cortes respecto a la acciones afirmativas, se observa una situación paradójica, ya que en México, se tienen acciones afirmativas y políticas que omiten totalmente dichos razonamientos e incluso, serían inconstitucionales si se llevarán a juicio en Estados Unidos o en el Tribunal Europeo.

Elementos como la temporalidad, estereotipos sexistas y el principio meritocrático son comunes tanto en los razonamientos de la Corte Suprema de los Estados Unidos como en el Tribunal Europeo. Este trabajo no es una crítica al uso de las acciones afirmativas sino que, en esa necesidad para dar cumplimiento con la cláusula de igualdad y prohibición de discriminación consagrada en nuestra

Carta Magna es que se apela a que el uso de este tipo de políticas públicas se encuentren apegadas a esos elementos. El uso de las acciones afirmativas no es una excepción de la igualdad de trato, sino su necesario complemento, pero deben ser diseñadas e implementadas desde el feminismo de la igualdad y desde los requisitos de las Cortes señaladas. No únicamente por ser los referentes más homologados en el tema de las acciones afirmativas a falta de un consenso teórico, sino porque, al voltear y analizar a las sociedades de donde se obtuvieron las sentencias, se está ante sociedades más igualitarias, culturas con menos símbolos sexistas y con políticas públicas más universales.

El contenido simbólico de las acciones afirmativas en México refuerza los estereotipos sexistas y los roles tradicionales de género, contraviniendo los requisitos establecidos por la Corte Suprema de los Estados Unidos y el Tribunal Europeo. Para el diseño de políticas públicas para la igualdad entre mujeres y hombres, se deben analizar los puntos de las Cortes con el fin de que éstas no sean políticas sexistas sino políticas que incidan en un cambio cultural y en una deconstrucción del género tradicional. Existe un elemento fundamental en el análisis de las políticas públicas que es el costo-beneficio y, en este caso el costo de sociedades no igualitarias está siendo mayor al beneficio que estas políticas públicas están generando.

Los tres programas contienen elementos opuestos a los requisitos establecidos por los tribunales. Una de las acciones (PEI), ha tenido una gran aceptación por parte de las usuarias e incluso ha tenido el reconocimiento de Naciones Unidas como un programa exitoso, sin embargo, la propuesta es la incorporación de los elementos de las Cortes a las acciones afirmativas, empezando por la eliminación de estereotipos sexistas en su diseño, en su comunicación hacia la sociedad y en las imágenes. Además, y lo más importante, es que en ninguna de las acciones analizadas se establece temporalidad ni metas.

En el análisis de las tres acciones afirmativas, una de cada tipo, se da cuenta que en cada una de ellas, sea del tipo que sea, hay una medida, trato, preferencia o acción dirigida a un grupo que históricamente ha tenido desventajas estructurales dejando fuera a otro grupo. Con esto, no se está negando la utilidad y necesidad de las acciones afirmativas, pues se coincide con la tesis que cuando estas medidas son para generar igualdad no solo son necesarias, sino legales y obligatorias.

De las tres acciones afirmativas, se encontró que la primera acción, *Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras* (PEI) es la que más símbolos y significados sexistas contiene, desde el diseño, nombre, imágenes y la forma de operar de la política, además, al hacer una revisión para la elección de este tipo de acción afirmativa, encontramos otras del mismo tipo que al igual que esta, contienen símbolos y significados que refuerzan los estereotipos de género, tal es el caso del programa *Oportunidades* y el *Seguro de Vida para Jefas de Familia*. Este tipo de políticas públicas, al igual que el de Estancias Infantiles son operados desde la Secretaría de Desarrollo Social, donde de entrada, son acciones para las personas más vulnerables de la población y se ha mantenido una forma de operar que no resuelve la condición de pobreza o vulnerabilidad desde la estructura social, sino que otorga transferencias monetarias a quienes cumplan los requisitos establecidos sin generar un cambio real en las condiciones y, además reforzando estereotipos no solo sexistas, sino de condición de clase, etnia y de la construcción social positiva o negativa con que cuenta dicha población objetivo.

En cuanto al segundo tipo de acción, la de *equidad afirmativa*, el Modelo de Equidad de Género es la parte instrumental de las acciones afirmativas. Es a través de este tipo de acciones que se puede generar la igualdad real, diseñar procedimientos, normas, leyes, etc., es fundamental no solo para la igualdad de género sino para generar igualdad de cualquier otra condición. Se crean lineamientos ya técnicos para poder reclamar algún tipo de desigualdad o discriminación en sí. De no tener estos lineamientos, aún cuando estuviera en la máxima Ley no se podrían reclamar derechos de igualdad y no discriminación. En el caso del Modelo de Equidad de Género, aún cuando existe una falta de difusión y el número de empresas e instituciones es escaso, es una norma que de llevarla a cabo de forma más eficaz representa los primeros pasos al interior de las organizaciones para la igualdad de trato entre mujeres y hombres. Sin embargo, también, hay que tener cuidado con las estrategias para generar igualdad, pues de ignorar medidas como las que se señalan en las sentencias de las Cortes de Estados Unidos y de la Unión Europea, se puede caer en la implementación de medidas proteccionistas para la mujer, discriminatorias para otro grupo y por lo tanto, reforzadoras de estereotipos sexistas al interior de las organizaciones. Además, sobre todo en este tipo de acciones, se debe tener especial cuidado en no caer en políticas de conciliación de vida laboral y familiar que refuercen el papel

de las mujeres en el espacio privado. Por lo general, en este tipo de certificaciones se crean horarios más flexibles o teletrabajo que únicamente o mayoritariamente usan las mujeres, generando con esto, un reforzamiento de estereotipos respecto a la responsabilidad familiar y doméstica de las mujeres. Este tipo de acciones deben de generar medidas de conciliación de vida laboral y familiar para que tanto el género masculino participe en el ámbito privado en igual medida que las mujeres.

Respecto a la acción afirmativa de preferencia, el Programa “Viajemos Seguras” ha generado además de debate y visibilización de la violencia comunitaria en el transporte, una serie de prácticas que poco a poco se empiezan a replicar en diversas entidades de la República Mexicana. Se esta ante una acción más de reacción que prevención y se deduce del análisis que hace falta una difusión masiva de la no tolerancia a la acciones que involucran el acoso y el abuso sexual en el uso del transporte público, así como capacitación constante en el tema y una vigilancia más fuerte por parte de las autoridades en el transporte público.

Este tipo de acciones se están realizando en diversas partes del mundo como medio para reducir la violencia y las relaciones de desigualdad entre mujeres y hombres en la vía pública, buscando con esto, el derecho de las mujeres a las ciudades seguras. Sin embargo y como crítica desde la presente investigación, este tipo de acciones afirmativas, implican en sí un reforzamiento de estereotipos y de mensajes de *protección* a un grupo vulnerable que, debido a las razones que sea, necesita medidas especiales por parte del Estado, situación que de entrada genera contradicción y debate respecto el principio de igualdad y no discriminación. En este caso, la política pública podría implementar ciertas medidas alternas con el fin que no se vea como una política de protección y segregación de las mujeres, utilizar otro tipo de colores no estereotipados, difundir el programa de forma que no se vea que es dirigido para mujeres sino para generar igualdad y no violencia, establecer temporalidad del programa y buscar que los costos de quien incurra en abusos sean mayores a los beneficios de hacerlo.

En el caso de PEI, el diseño de la política está totalmente sumergido en roles tradicionales de género e incluso, existen varios casos de la Corte Suprema de los Estados Unidos que declaró inconstitucionales este tipo de acciones, en donde el hombre, no puede acceder si no comprueba una dependencia de cuidado de sus

hijos/as y no tener esposa para que se le beneficie con guarderías. En estos casos, la Corte Suprema declaró inconstitucional la política debido a que estaba fundada en roles y estereotipos sexistas y que, reforzaba la idea de que las mujeres son las únicas cuidadoras de los hijos/as, además, iba contra la cláusula de igualdad y discriminaba a los hombres al no tener acceso por ley a beneficios de seguridad social, lo que las mujeres sí tenían. Paradójicamente, en México, se tiene desde el año 2007 y es un programa nacional. Este tipo de acciones afirmativas muy comunes en México, (también esta el *Seguro de vida para adres solteras y Oportunidades*) indican a la sociedad la idea de que las mujeres tienen el papel principal de “salvar y promover” a la familia y como señala Zaremborg (2008), el que las mujeres sean las únicas que reciben los beneficios del programa refuerzan en las mismas mujeres y sus familias la idea que ellas son las responsables del cuidado de los hijos/as y una sobrecarga del rol y las tareas domésticas que éstas deben realizar.

En la segunda acción afirmativa, el Modelo de Equidad de Género, se encuentran también, requisitos de las cortes que se omiten totalmente. En primer lugar, se observa que en los requisitos para que las instituciones puedan tener el certificado, deben de contar con un representación de 40-60 mínimo de un sexo u otro. No se establecen cuotas fijas pero sí se menciona que en aquellos puestos en los que exista una infrarrepresentación de algún sexo, se tendrá que establecer alguna medida para aumentar el número del sexo infrarrepresentado, pero sin establecer otro criterio. El Tribunal Europeo señala que se debe valorar cada caso en específico y el contexto, no únicamente hablar de número y dar preferencia a una sexo por el único motivo de pertenecer al sexo femenino o masculino y, además, se tiene que respetar el principio meritocrático. No se establece en el diseño del programa temporalidad alguna o metas, si bien si obliga a las instituciones a establecer objetivos y metas internas, el programa en sí no cuenta con una temporalidad ni metas definidas. Sería importante revisar algunas prácticas que se implementan al interior de las organizaciones, las cuales están teniendo un efecto contrario a la igualdad de género ¿En qué medida estas acciones han cambiado la percepción de los mismos hombres en su participación con el ámbito privado-doméstico? Se sugiere que se está produciendo un efecto contrario al objetivo de la política. Con esto, no se plantea que todos los efectos son negativos, incluso se esta ante una política necesaria y que sin duda, ha generado cambios en las dinámicas

organizaciones y en la transversalización de la perspectiva de género, pero sí es necesario hacer estos cuestionamientos y problematizar estas políticas, así como la incorporación de los requisitos de las Cortes.

En el programa “Viajemos Seguras” ha tenido gran éxito e incluso se ha buscado replicarlo en diversas entidades de la República. Sin embargo, dando cuenta de nuevo, de los elementos establecidos por las Cortes, carece de temporalidad y metas, lo cual impide que este programa pueda desaparecer en un futuro próximo. Además, las imágenes utilizadas, así como los símbolos en la comunicación social de la política, podrían de cierto modo, reforzar la idea de las mujeres como *grupo* que necesita protección. Las políticas que implican la segregación de las mujeres no garantiza ciudades y comunidades más seguras. Más bien, las mujeres y niñas deberían poder circular de forma segura en sus entornos en cualquier lugar y cualquier momento, independientemente de si hay hombres presentes o no. Es más, se teme que los enfoques “únicamente para mujeres” aparten a las mujeres en vez de dirigirse hacia aquellas personas que cometen delitos (Loukaitou-Sideris, 2009, p. 47).

Las tres acciones afirmativas carecen de elementos vitales para hacer de las acciones afirmativas una política temporal, si el diseño de las mismas continúa sin modificarse, se estará ante acciones perpetuas por parte del Estado que únicamente pone parches a las situaciones de desigualdad, sin modificar la estructura social que causa las desigualdades. Esa es la idea prioritaria de este trabajo, que las acciones afirmativas si bien son necesarias, legales y obligatorias para lograr la igualdad, tienen que contener además de los elementos establecidos por las cortes, un lenguaje, símbolos y significados en torno a ella que tengan como objetivo no únicamente brindar preferencias o cambiar de momento ciertas situaciones de discriminación o desigualdad, sino, incidir en un cambio estructural y en las construcciones sociales de las poblaciones objetivo de mujeres y hombres.

Es urgente estar ante acciones afirmativas que también de alguna manera obliguen a los hombres en intervenir en el ámbito doméstico, se esta ante un siglo que se ha ocupado de que las mujeres entren al mundo público, pero se ha dejado a un lado la intervención del género masculino en las labores domésticas. ¿Podrían agregarse o modificarse objetivos y/o estrategias para involucrar activamente por igual a hombres y mujeres? ¿Qué tipo de roles asignados a las mujeres en estos

programas y qué tipo de condicionamientos podría favorecer u obstaculizar los procesos de igualdad de género, en especial los del empoderamiento? (Zarembeg, 2008).

El contenido simbólico de las políticas públicas, además de las formas en que los diseñadores de las mismas participan de la explotación de los símbolos y el lenguaje, está reforzando de manera continua lo que desde pequeños, a través de los factores de socialización se ha enseñado. Los diseñadores de las políticas públicas contribuyen a la producción de símbolos que reafirman y dan la ilusión de una solución inmediata a problemáticas que en realidad persisten. Como menciona Laswell (1936), las políticas pueden ser un éxito en el nivel simbólico de la reafirmación, -en este caso de los roles tradicionales de mujeres y hombres- pero un fracaso rotundo en la práctica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Allen, R. (s.f.). *Rawlsian affirmative action: compensatory justice as seen from the original position*. Extraído el 23/IV/2013 desde <http://www.bu.edu/wcp/Papers/Soci/SociAlle.htm>
- Amorós, C. (2001). *Feminismo, igualdad y diferencia*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Anderson, B. S., & Zinsser, J.P.(1991). *Historia de las Mujeres, una historia propia*. Barcelona, España: Crítica, S.L.
- Astelarra, J. (1995). *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid, España.
- Bossuyt, M. (2002). *The concept and practice of affirmative action*. Nueva York, Estados Unidos: United Nations, Economic and Social Council.
- Bourdieu, P. (1998) *La dominación masculina* (7a edición ed.). Barcelona, España: Anagrama, S.A.
- Carbonell, J., & Carbonell, M. (2010). *La construcción de la igualdad de género: estado de bienestar y políticas públicas*. D.F., México: Universidad Nacional Autónoma de México y Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- Carbonell, M. (2012). *La constitución en serio, multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*. D.F., México: Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México.

- Cejudo, G.M. (2008). *Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista*. D.F. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas
- Claro, M. Y Soane, V. (2005). *Acción afirmativa, hacia democracias inclusivas*. Santiago, Chile: Gráfica Funny.
- Crosby, J. (2001). *Affirmative action: the pros and cons of policy and practice*. Estados Unidos: Rowman & Littlefield.
- De Beauvoir, S. (1949). *El segundo sexo*. Buenos Aires: Editorias Sudamericana S.A.
- Fiss, O. M. (1976). *Groups and the Equal Protection Clause*. Estados Unidos: Yale University.
- Fiss, O. M. (1975). *What's feminism?* Estados Unidos: Yale University.
- Fraser, N. (1989). *Unruly practices: power, discourse, and gender in contemporary social theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Giddens, A. (2006). *Sociología* (4a edición ed.). Madrid, España: Alianza Editorial.
- Giménez Glúck, D. (2011). Las medidas a favor de las personas con discapacidad y de las personas adultas mayores en España: ¿acciones positivas o medidas de igualdad positiva? En M. S. Compilador Juárez, *Acciones Afirmativas*. D.F., México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2012). *Informe de rendición de cuentas de la administración pública federal 2006-2012*. México: Inmujeres.
- Santiago, J.M. (2011). *Acciones Afirmativas*. D.F., México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- Santiago, J.M. (2007). *Igualdad y acciones afirmativas*. D.F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Loukaitou-Sideris, A., & Bornstein, A. (1991). *How to ease women's fear of transportation environment: case studies and best practices*. San José, California: San José State University.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas, Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso México .
- Rawls, J. (1971). *Teoría de la Justicia* (8a edición ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Rey Martínez, F. (2013). *La Dignidad Humana en Serio, Desafíos actuales de los Derechos Fundamentales*. D.F., México: Porrúa .
- Rey Martínez, F. (2011). *Marco conceptual de las acciones y discriminaciones positivas*. En M. S. Compilador Juárez, *Acciones Afirmativas*. D.F., México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación .

- Rubin, G. (1996). *El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo en El género, la construcción cultural de la diferencia sexual*. D.F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Thoenig, Y. M. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel SA.
- Schneider, Anne, Ingram, Helen. (1993). *Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy*. The American Political Science Review, Vol. 87, No. 2. (Jun., 1993) pp. 334-337.
- Schneider, Anne., Ingram, Helen. (1997) *Policy Design for Democracy*. E.U: University of Kansas.
- Serret, E. (2006). *El género y lo simbólico, la constitución imaginaria de la identidad femenina*. Oaxaca, México: Instituto de la Mujer Oaxaqueña del Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca.
- Serret, E. (2008). *Qué es y para qué es la perspectiva de género*. Oaxaca, México: Instituto de la Mujer Oaxaqueña.
- Supreme Court of the United States*. (s.f.). Extraído de Sentencias de la Corte Suprema de Estados Unidos de América el 13/V/2013 desde <http://www.supremecourt.gov/>
- Walzer, M. (1983). *Las esferas de la justicia, Una defensa del pluralismo y la igualdad* (2a edición ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Zarembor, G. (2008). *Políticas sociales y de género: los problemas sociales y metodológicos*. D.F., México: Flasco México.

