CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.

RETOS DE IMPLEMENTACIÓN DE MANDATOS TRANSVERSALES. ANÁLISIS DEL *GENDER MAINSTREAMING* EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTORA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

DIANA MARTÍNEZ MEDINA

DIRECTORA DE LA TESIS:

DRA. ALEJANDRA RÍOS CÁZARES

CIUDAD DE MÉXICO **ENERO, 2019**

A Manu y Bruno

por la belleza de su presencia en mi vida

A mis padres

por su amor y ejemplo de perseverancia

Agradecimientos

Con este trabajo termina un proceso lleno de desafíos y aprendizajes profesionales, personales y familiares de los que me siento orgullosa y no tengo más que expresar mi gratitud. Comienzo agradeciendo al CIDE por brindarme la oportunidad de formarme en un programa de alta calidad y al CONACYT por financiar la beca que me permitió realizar estos estudios.

Mi mayor honor fue estar acompañada por un comité doctoral de personas que admiro profundamente. Agradezco en especial a la Doctora Alejandra Ríos que aceptó asesorar este trabajo, por la generosidad de su escucha y la profundidad de sus lecciones, la constante motivación desde el primer encuentro y la calidez de su acompañamiento hasta el último abrazo. Agradezco también a la Doctora Sonia Frías por enriquecer este proyecto con su vasta experiencia en los temas objeto de esta investigación y al Doctor David Arellano por contagiarme su pasión por la complejidad de los fenómenos organizacionales y por la generosidad de sus reflexiones que nutrieron las mías. En el CIDE, además, tuve la fortuna de aprender de personas extraordinarias. Gracias a mis profesoras y profesores por fortalecer mi pasión y compromiso por lo público; al equipo de la Coordinación del doctorado en particular a Luz y a mis colegas, especialmente de la Generación 2014, por su apoyo y los aprendizajes compartidos que hicieron de ésta una experiencia entrañable.

Agradezco a las organizaciones que atendieron mis solicitudes de información, a María Montoya por los meses que me asistió en el seguimiento y registro de cientos de respuestas y al profesor Itza Curiel por su apoyo invaluable durante el análisis. Gracias a las funcionarias de las unidades de género y sus equipos por la generosidad del tiempo concedido en entrevistas.

Mi familia es mi punto cardinal... gracias mamá y papá por ser el mejor ejemplo de esfuerzo y perseverancia…gracias Rosy y Manuel por su cariño…Bruno, eres mi principal inspiración, tu existencia me hace afirmar mis luchas cotidianas y tu alegría me llena de energía…Manu, gracias por ser cómplice, escucharme, alentarme, inspirarme y acompañarme en mi obsesiva persecución de sueños; especialmente durante éste, por la profundidad del amor y cuidados que nos brindaste y porque perdí la cuenta de las veces que al punto de la renuncia, me recordaste los motivos medulares que me condujeron aquí, llenaste de sentido mis jornadas extenuantes y renovaste mi entusiasmo una y otra y otra vez. Tengo absoluta certeza de que este trabajo no es solo para ti, esencialmente es gracias a ti.

Resumen

La transversalidad de perspectiva de género (*gender mainstreaming*) es un mandato que supone que el cambio social necesario para lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres puede acelerarse en la medida en que todas las áreas de gobierno adopten la perspectiva de género en el procesamiento de sus decisiones, acciones y quehaceres institucionales y aseguren que ningún ambiente o proceso de política pública ignore las desigualdades de género y las perpetúe. El propósito de esta investigación es conocer cómo, en qué medida y qué factores condicionan la respuesta de las organizaciones públicas a este mandato. El análisis empírico reúne una descripción de acciones para incorporar perspectiva de género en el actuar sustantivo de las organizaciones, la exploración de factores que explican la receptividad diferenciada a este mandato y la identificación de condiciones y estrategias que caracterizan su adopción exitosa.

A través de una amplia recolección de datos vía solicitudes de información pública, se realizó un análisis comparado de la adopción de la transversalidad de la perspectiva de género en 217 organizaciones de la Administración Pública Federal (APF). Adicionalmente, el estudio de tres casos en mayor profundidad permitió analizar la forma en que se implementa cotidianamente este mandato y los desafíos que impone. Los resultados indican que la adopción de este mandato en la APF es incipiente y altamente diferenciada; las organizaciones que tienen contacto ciudadano en el contexto de sus políticas, programas y servicios y operan en sectores de impacto social directo cuentan con una posición mucho más sólida porque su probabilidad de incidir en la desigualdad de género es más alta y porque han generado una mayor conciencia de su papel en la reproducción o eliminación de dinámicas de desigualdad. Además, se confirma que la inyección de recursos etiquetados para la igualdad de género tiene un efecto positivo y significativo en la capacidad de implementación del mandato. El estudio de casos proporciona evidencia para afirmar que si bien la expresión de voluntad política al más alto nivel es valiosa, la transversalidad de la perspectiva de género requiere el ejercicio de un liderazgo técnico, colectivo, cotidiano y altamente persuasivo. Los equipos de las unidades de género con amplio conocimiento del sector de política y *expertise* en materia de género, pericia analítica y habilidades de gestión son un factor clave del éxito organizacional en la adopción del mandato de *gender mainstreaming*.

Índice de Contenido

Introducción **1**
Preguntas de investigación y argumento central 3
Nota metodológica 5
Estructura de la tesis 9

Capítulo 1. G*ender mainstreaming*: principio de actuación en organizaciones públicas **13**
1.1 La lógica de los mandatos transversales 16
1.1.1 Carácter normativo 17
1.1.2 Responsabilidad homogénea y global 19
1.1.3 Definición clara y explícita 19
1.2 *Gender mainstreaming*: ¿Transformar la sociedad o la actuación del Estado? 20
1.3 Diseño institucional del *gender mainstreaming* como mandato transversal 26
1.4 Respuesta organizacional: entre la adopción formal y la práctica real 29
1.5 Adopción del *gender mainstreaming*: perspectiva instrumental 31
1.6 Condiciones para la adopción del *gender mainstreaming* en organizaciones públicas 38
1.6.1 Convergencia entre el mandato sustantivo de la organización y el mandato transversal 44
1.6.2 Capacidad de implementación 46
1.6.3 Prácticas de liderazgo organizacional 48
1.7 Conclusiones 50

Capítulo 2. Adopción del *gender mainstreaming* en organizaciones públicas del ámbito federal en México **53**
2.1 Diseño institucional: jerarquía del mandato y esquemas de implementación 53
2.2 Fuentes de información 61
2.3 Panorama de adopción del *gender mainstreaming* en la Administración Pública Federal 65
2.3.1 Dimensión estructural 66
2.3.1.1 Unidades de Género 68
2.3.1.2 Enlaces Institucionales 71
2.3.1.3 Áreas que no inciden en la adopción del *gender mainstreaming* en actividades sustantivas. 75
2.3.2 Dimensión analítica 77
2.3.2.1 Información desagregada por sexo 79
2.3.2.2 Indicadores de género 81
2.3.2.3 Análisis de género 83

2.3.3 Dimensión cognitiva 93
2.3.3.1 Comunicación incluyente 94
2.3.3.2 Capacitación 96
2.4 Indicador ponderado de adopción del *gender mainstreaming* 102
2.4.1 Subíndice de instrumentos en la dimensión estructural 103
2.4.2 Subíndice de instrumentos en la dimensión analítica 106
2.4.3 Subíndice de instrumentos en la dimensión cognitiva 110
2.4.4 Resultados 112
2.5 Conclusiones 116

Capítulo 3. Convergencia y capacidad de implementación en la adopción del mandato de *gender mainstreaming.*..... 119
3.1 Hipótesis de investigación y descripción de variables 120
3.2 Criterios de clasificación de las tipologías de convergencia 124
3.2.1 Clasificación sectorial 124
3.2.2 Interacción entre organizaciones y ciudadanía 129
3.3 Radiografía de convergencia 131
3.4 Análisis de varianza (ANOVA) 145
3.5 Capacidad de implementación 148
3.6 Análisis exploratorio de correlación y significancia estadística 157
3.7 Conclusiones 163

Capítulo 4. Adopción del *gender mainstreaming* en la práctica cotidiana 167
4.1 Escenarios de análisis 168
4.2 Temas de la entrevista 171
4.3 Arquitectura inicial para la adopción del *gender mainstreaming* 174
4.4 Dotar de sentido y propósito al mandato transversal 177
4.5 Del liderazgo formal al liderazgo construido cotidiana y colectivamente 181
4.6 Trastocar las "lógicas *generizadas* de lo apropiado" 190
4.7 Discusión 194

Conclusiones y recomendaciones 199
Del isomorfismo a la diferenciación: alta variabilidad en la adopción del *gender mainstreaming* 199
Impacto del contexto institucional: sector de política y contacto ciudadano 202
Inversión efectiva: presupuesto etiquetado y equipos altamente especializados 203
Liderazgo colectivo y persuasivo: equipos de las unidades de género 204
Recomendaciones: estrategias de implementación diferenciadas y focalizadas 206
Alcances y agenda futura de investigación 209

Referencias 213

Anexos

Anexo 1. Solicitud de Información Pública (1) 221
Anexo 2. Solicitud de Información Pública (2) 223
Anexo 3. Listado de Solicitudes de Información Pública 224
Anexo 4. Organizaciones que replicaron la respuesta de otra dependencia 237
Anexo 5. Organizaciones no consideradas (información incompleta) 238
Anexo 6. Subíndices e Indicador de adopción de *gender mainstreaming* 240
Anexo 7. Programas Sujetos a Reglas de Operación 245
Anexo 8. Programas Presupuestarios en la Modalidad de Prestación de Servicios Públicos 247
Anexo 9. Organizaciones en el grupo de Convergencia Alta 250
Anexo 10. Organizaciones en el grupo de Convergencia Media Baja 252
Anexo 11. Organizaciones en el grupo de Convergencia Media Alta 253
Anexo 12. Organizaciones en el grupo de Convergencia Baja 255
Anexo 13. Solicitud de entrevista 257
Anexo 14. Guion de entrevista semi-estructurada 258
Anexo 15. Listado de entrevistas realizadas 260

Índice de tablas

Tabla 1. Diseño de la investigación 6
Tabla 2. Organizaciones que reportan áreas con mandatos distintos al de *gender mainstreaming* en actividad sustantiva 76
Tabla 3. Sensibilización 100
Tabla 4. Formación en perspectiva de género (PEG) 101
Tabla 5. Criterios de ponderación de subíndice en la dimensión Analítica 107
Tabla 6. Criterios de ponderación del Indicador de Adopción de *gender mainstreaming* ... 113
Tabla 7. Clasificación de las Funciones de Gobierno 125
Tabla 8. Clasificación de Sectores de Política Pública para la APF en México 126
Tabla 9. Impacto social de los Sectores de política en la APF 128
Tabla 10. Modalidades de Gasto programable (PEF) 130
Tabla 11. Programas que habilitan interacción con el público por sectores generales 132
Tabla 12. Número de organizaciones de la APF por tipologías de convergencia 139
Tabla 13. Resultado de análisis de ANOVA de dos factores 146
Tabla 14. Descripción de variables del modelo de regresión 157
Tabla 15. Resultados de regresión 160
Tabla 16. Distribución del Indicador de Adopción del *gender mainstreaming* y grados de avance 161
Tabla 17. Grado de avance en la adopción del *gender mainstreaming* y variables explicativas por tipo de estructuras para incorporar perspectiva de género 162

Índice de gráficos

Gráfico 1. Porcentaje de organizaciones que reportan área administrativa para la incorporación de la perspectiva de género 67
Gráfico 2. Tipo de área o grupo para la incorporación de la perspectiva de género 68
Gráfico 3. Ubicación de unidades de género en la APF, según naturaleza jurídica de la organización 69
Gráfico 4. Ubicación de los enlaces institucionales en la APF, según naturaleza jurídica de la organización 71
Gráfico 5. Porcentaje de organizaciones que reportan desagregar datos por sexo y tipo de datos 80
Gráfico 6. Porcentaje de organizaciones que desarrollan indicadores de género y tipo de información 82
Gráfico 7. Porcentaje de organizaciones que reportan análisis de género y orientación del análisis 85
Gráfico 8. Porcentaje de aplicaciones de análisis de género 86
Gráfico 9. Porcentaje de organizaciones que reportan acciones en materia de comunicación incluyente 94
Gráfico 10. Porcentaje de organizaciones que reportan capacitación para la incorporación de la perspectiva de género 99
Gráfico 11. Porcentaje de organizaciones por tipo de capacitación al personal de la APF .. 100
Gráfico 12. Subíndice de la Dimensión Estructural 105
Gráfico 13. Subíndice de la Dimensión Analítica 108
Gráfico 14. Subíndice de la Dimensión Cognitiva 111
Gráfico 15. Uso de instrumentos de gender mainstreaming en la APF (2006-2016) 112
Gráfico 16. Indicador de adopción del gender mainstreaming en la APF (agrupado por naturaleza jurídica) 114
Gráfico 17. Indicador de adopción de gender mainstreaming y subíndices en grupos de distinta naturaleza jurídica (promedios) 115
Gráfico 18. Porcentaje de organizaciones por finalidad del sector 135
Gráfico 19. Porcentaje de organizaciones por sector específicos y generales 136
Gráfico 20. Número de organizaciones por impacto social del sector 137
Gráfico 21. Interacción entre organizaciones y ciudadanía por sector de política 138
Gráfico 22. Indicador de adopción y subíndices por tipología de convergencia (promedios) 143
Gráfico 23. Indicador de adopción por tipología de convergencia (dispersión) 144
Gráfico 24. Media en el indicador de adopción en función del impacto social del sector y el contacto ciudadano 147
Gráfico 25. Distribución del presupuesto y personal total para 194 organizaciones de la APF, según naturaleza jurídica 149
Gráfico 26. Adopción del mandato de gender mainstreaming y tamaño de la organización 150
Gráfico 27. Erogaciones para la igualdad entre Mujeres y Hombres (PEF) 151

Gráfico 28. Porcentaje de organizaciones con recursos etiquetados por grupos de convergencia 153
Gráfico 29. Conteo de organizaciones por número de personas encargadas de incorporar PEG 155
Gráfico 30. Personas encargadas de incorporar PEG en organizaciones con y sin presupuesto etiquetado 155
Gráfico 31. Personal promedio encargado de incorporar PEG por grupos de convergencia 156

Introducción

Esta tesis aborda uno de los problemas clásicos de las disciplinas de administración pública y políticas públicas, la implementación de decisiones tomadas en el terreno político que adquieren forma y contenido a través de organizaciones burocráticas. Específicamente, analizo un tipo de decisiones que promueven valores democráticos cuya garantía se asume como objetivo de Estado (Aguilar, 2010). Me refiero a mandatos transversales que trascienden la arena política para instaurarse como lógicas de acción que gobiernan a las organizaciones públicas en su trabajo cotidiano.

En reconocimiento de que las mujeres y los hombres están posicionados de manera diferente en las estructuras sociales, económicas y políticas, la igualdad de género se ha constituido como uno de estos objetivos de Estado. Su consecución ha sido promovida con enfoque dual basado en la implementación de políticas para eliminar desigualdades de género específicas (*gender-centred policy approach*) y en la incorporación de la perspectiva de género en todo el quehacer gubernamental (*gender mainstreaming approach*). Esta tesis analiza los esfuerzos relacionados con este último enfoque.

El *gender mainstreaming* se instaló en el debate de políticas de igualdad de la década de los noventa sobre dos argumentos centrales con los que se difundió internacionalmente. Por un lado, en lugar de problematizar la desigualdad de género por sí misma, problematizó su persistencia y dio lugar a una nueva interpretación de la desigualdad centrada en su carácter estructural, sistémico e institucionalizado. Por otra parte, cuestionó el papel del Estado -sus instituciones, organizaciones y comportamientos- como causa y solución de la persistente desigualdad, ya que al ignorarla a través de la supuesta neutralidad de género de leyes, políticas, programas y servicios sostiene sus mecanismos de reproducción. En cambio, si toma en cuenta la perspectiva de género, esos mismos instrumentos pueden contribuir a erradicar las formas en que se produce y sostiene la desigualdad entre mujeres y hombres.

A pesar de la rápida difusión mundial del *gender mainstreaming* luego de la Conferencia de Beijing en 1995 (True y Mintrom, 2001), la investigación académica sobre su implementación en organizaciones públicas ha sido menos global (Mazur, 2009). Los casos documentados derivan principalmente de la experiencia en gobiernos europeos y en sus instituciones

comunitarias (Rees, 1998; Mazey, 2002; Hafner-Burton y Pollack, 2002, 2009; Bustelo, 2003; Daly, 2005; Schmidt, 2005; Stratigaki, 2005; Verloo, 2005a; Jacquot, 2010; Debusscher, 2014; Mergaert y Lombardo, 2014); así como de experiencias de implementación en organizaciones internacionales para el desarrollo (Razavi y Miller, 1995; Moser y Moser, 2005; Charlesworth, 2005; Krook y True, 2010; Lukatela, 2014).

En México, la investigación académica sobre *gender mainstreaming* en organizaciones públicas es incipiente y discute principalmente el papel de las oficinas de igualdad para conducir la transversalidad de la perspectiva de género. A nivel nacional, destaca el trabajo de Zaremberg y Subiñas (2014) que evalúa el esfuerzo de las unidades de género para incorporar la perspectiva de género en organizaciones de la administración pública. A nivel subnacional, los trabajos de Tarrés (2007, 2014) y de Ríos Cázares (2014) problematizan este mandato a la luz de la debilidad institucional que caracteriza a las Instancias de la Mujer en las Entidades Federativas.

Las experiencias documentadas de implementación del *gender mainstreaming* coinciden en destacar la paradoja que la acompaña. A pesar de su rápida aceptación como una estrategia clave para promover la igualdad de género, no ha sido exitosa en cambiar sustancialmente las estructuras de la desigualdad entre mujeres y hombres (Hafner-Burton y Pollack, 2009; Meier y Celis, 2011; Sweetman, 2012; True y Parisi, 2013; Caglar, 2013). En esta evaluación, subyace una crítica central al papel de los gobiernos que no han logrado traducir el compromiso en acción, es decir, en estrategias concretas de implementación que garanticen la incorporación de la perspectiva de género en todas las áreas de gobierno, en todas las políticas sectoriales y en todos los quehaceres gubernamentales.

La literatura especializada en implementación del *gender mainstreaming* en organizaciones públicas subraya que aun cuando existe una expresión de voluntad política al más alto nivel del gobierno a favor de la igualdad de género, los procesos burocráticos son capaces de eliminar o redefinir asuntos hasta que la agenda de género queda prácticamente fuera de las operaciones cotidianas de las oficinas públicas (Outshoorn, 1995; Geller-Schwartz, 1995; Beveridge, et al., 2000). De ahí que llaman la atención sobre la importancia de los instrumentos con que se traduce esta estrategia en acciones precisas dentro de los territorios organizacionales.

La adopción del *gender mainstreaming* ha provocado cambios organizativos y de procedimiento dentro de las burocracias estatales (True y Parisi, 2013; Caglar, 2013). Se han establecido

estructuras especializadas, se ha pugnado por un cambio cognitivo para crear una mayor conciencia sobre la desigualdad de género como problema público y se han desarrollado herramientas analíticas para incorporar la perspectiva de género en las políticas y programas (Jacquot, 2010). Todo ello apunta a una preocupación de los gobiernos por crear capacidades para enfrentar la desigualdad de género. No obstante, la literatura indica que la incorporación de la perspectiva de género en el quehacer del Estado no ha demostrado ser exitosa en el logro de la igualdad entre mujeres y hombres y se ha evidenciado que no todas las organizaciones públicas responden igualmente a la adopción del mandato, algunas no responden en absoluto (Hafner-Burton y Pollack, 2000, 2009; Mazey, 2002; Schmidt, 2005; Verloo y Roggeband, 2006; Mackay, Munro y Waylen, 2009; Benschop y Verloo, 2011).

La variabilidad identificada en los estudios de implementación del *gender mainstreaming* se ha estudiado desde dos perspectivas, la conceptual-discursiva y la institucional. En el primer caso, los estudios plantean que la ambigüedad del concepto de *gender mainstreaming* provoca que los actores encargados del proceso de política pública no logren definir de manera clara los objetivos del mandato. En consecuencia, hay un amplio margen de interpretación y con ello de prácticas divergentes (Stratigaki, 2005; Lombardo, Mier y Verloo, 2010; Caglar, 2013). En el segundo caso, se alude a características institucionales -estructuras, instrumentos y prioridades de política-que condicionan el desempeño de las organizaciones burocráticas para una implementación exitosa del mandato de *gender mainstreaming* (Mazey, 2000; Woodward, 2004; Mergaert, 2012; Caglar; 2013). Esta tesis constituye una contribución empírica al debate institucional de la implementación del *gender mainstreaming*. El objetivo es ampliar nuestra comprensión acerca de la forma en que se procesa este mandato transversal en las organizaciones burocráticas del Estado e identificar condiciones institucionales y organizacionales relevantes para discutir por qué su adopción tiende a ser variable.

Preguntas de investigación y argumento central

El propósito de esta tesis es discutir si este mandato se adopta como principio de responsabilidad que gobierna el actuar de las organizaciones del Estado, cómo ocurre ese proceso y qué factores lo explican. Las preguntas de investigación que guían este trabajo son:

1. ¿En qué medida las organizaciones públicas adoptan el mandato de *gender mainstreaming* en sus actividades sustantivas[1]?
2. ¿A qué se debe la receptividad diferenciada de las organizaciones públicas a este mandato?
3. ¿Qué tipo de condiciones y estrategias caracterizan la adopción exitosa del *gender mainstreaming*?

La adopción del *gender mainstreaming* es aproximada con una perspectiva instrumental que indaga lo que hacen las organizaciones para cumplir materialmente la responsabilidad de incorporar la perspectiva de género en sus actividades sustantivas y evaluar el impacto potencial de su actividad cotidiana en el sostenimiento o la eliminación de la desigualdad entre mujeres y hombres. El análisis comparado proporciona evidencia para señalar que la incorporación de la perspectiva de género en las actividades sustantivas de las organizaciones es incipiente y altamente diferenciada.

La variabilidad observada es analizada a partir de la convergencia entre los mandatos sustantivos de las organizaciones y el mandato transversal, su capacidad de implementación y la presencia de liderazgo organizacional. El argumento central de esta tesis es que la adopción diferenciada del mandato transversal de *gender mainstreaming* está condicionada por a) el impacto social del sector de política en el que opera la organización y la interacción que guarda con el público a través de programas o servicios; b) los recursos presupuestales y humanos con que cuenta la organización para incorporar la perspectiva de género, y c) la presencia de un liderazgo colectivo y persuasivo que enfatiza el valor de la adopción de este mandato.

En síntesis, esta investigación identifica que los mandatos sustantivos de las organizaciones, asociados al sector de política en el que opera y a su contacto con la ciudadanía, habilitan un margen de pertinencia de la perspectiva de género y por tanto admiten en mayor medida la implementación de prácticas que reflejan formas de adopción del mandato transversal. En

[1] Las estrategias de implementación desarrolladas en México aluden a la incorporación de la perspectiva de género en políticas, programas y servicios públicos (ámbito externo), así como a la incorporación de esa perspectiva en la cultura de las organizaciones burocráticas (ámbito interno) (Incháustegui y Ugalde, 2006). Si bien ambas tareas están asociadas y son relevantes para lograr el propósito global de igualdad de género, esta investigación se centra en la forma que adopta la implementación del *gender mainstreaming* en políticas, programas y servicios, referidos en este trabajo como actividades sustantivas de las organizaciones.

concreto, muestra que las organizaciones que mantienen contacto con el público a través de la operación de programas o la prestación de bienes y servicios y pertenecer a sectores de política de impacto social directo tienden a ser más receptivas porque ambos rasgos institucionales las coloca en una posición privilegiada para reproducir mecanismos de desigualdad entre mujeres y hombres, pero también para revertirlos.

Por otra parte, este trabajo proporciona evidencia para afirmar que la inversión de recursos presupuestales explícitamente dedicados a la tarea de incorporar la perspectiva de género en las actividades sustantivas de las organizaciones es una inversión efectiva. La etiquetación de recursos para erogaciones de igualdad tiene efectos positivos en la profesionalización de los equipos que encabezan esfuerzos para adoptar el mandato y en el despliegue de estrategias sofisticadas de información y análisis de género que alerta sobre los costos de la supuesta neutralidad en sus supuestos de política y las formas en cómo pueden abordar las desigualdades. Esas erogaciones también representan un incentivo para potenciar un mayor grado de adopción del mandato pues es el único instrumento de la política de igualdad vinculado a un sistema de rendición de cuentas.

También se expone que conducir la transversalidad de la perspectiva de género exige más que voluntad política al más alto nivel; concretamente demanda conocimiento del sector de política y *expertise* en materia de género, pericia analítica y habilidades de liderazgo y gestión que permitan traducir el significado práctico del mandato y construir un entendimiento compartido, persuadir del valor de su adopción y crear compromisos, asesorar efectivamente a las áreas sustantivas y generar procesos de aprendizaje entre los actores involucrados en el proceso de políticas públicas. Los equipos de las unidades de género ejercen este tipo de liderazgo colectivo, no reconocido abiertamente, pero materializado en el trabajo cotidiano de construcción de significado y persuasión al que destinan gran parte de sus esfuerzos.

Nota metodológica

El mandato de *gender mainstreaming* para las organizaciones públicas en México ha sido reconocido en normas de distinto alcance y ha producido esquemas de implementación que se presumen apropiados para garantizar la responsabilidad de incorporar la perspectiva de género en el quehacer público. No obstante, analizar la adopción de este mandato en todas las organizaciones del Estado es desafiante, al menos por dos razones. Primero, porque las

organizaciones de cada ámbito de poder público (ejecutivo, legislativo y judicial) y cada nivel de gobierno (federal, estatal y municipal) operan en un contexto normativo específico, de manera que su responsabilidad en la adopción del mandato transversal deriva de normas de distinto tipo y alcance. Esta dispersión normativa tiene efecto en la definición precisa del mandato, que varía según el contexto normativo aplicable a cada organización. Segundo, los esquemas de implementación con que se demanda la adopción del mandato han sido establecidos en momentos distintos, lo que hace que la exposición al mandato para las organizaciones de distintos ámbitos de poder público y niveles de gobierno sea variable.

Concretamente, esta investigación estudia la adopción del mandato transversal de *gender mainstreaming* en el poder ejecutivo federal, es decir, en organizaciones de la Administración Pública Federal. En este ámbito de gobierno es posible controlar la dispersión normativa respecto del mandato de incorporar la perspectiva de género en el quehacer público. Por otra parte, a este nivel también es posible controlar el periodo de exposición de las organizaciones a la norma, a través del esquema de implementación del mandato establecido en los tres programas nacionales para la igualdad que aluden a esas dependencias.

El análisis empírico estuvo orientado por un enfoque mixto de investigación que combina técnicas cuantitativas y cualitativas como se resumen en la Tabla 1.

Tabla 1. Diseño de la investigación

Pregunta	**Método utilizado y propósito**	
	Análisis transversal	**Estudio de casos**
¿En qué medida las organizaciones públicas adoptan el mandato de *gender mainstreaming*?	Documentar prácticas de adopción del *gender mainstreaming* en organizaciones públicas y compararlas entre sí.	
¿A qué se debe la receptividad diferenciada de las organizaciones públicas al mandato transversal?	Identificar variación y patrones de asociación entre la adopción del mandato transversal y variables institucionales y organizacionales.	Explorar el papel del liderazgo en la adopción del mandato transversal. Identificar factores adicionales.
¿Qué tipo de condiciones y estrategias caracterizan la adopción exitosa de este mandato?	Identificar los factores más relevantes en la adopción del mandato transversal.	Describir las estrategias exitosas en la adopción del mandato transversal.

Elaboración propia.

La variable dependiente de este estudio es la adopción del *gender mainstreaming*, definida como el uso que hacen las organizaciones públicas de instrumentos para incorporar la perspectiva de género en sus actividades sustantivas. Dada la escasa información sobre el estado que guarda la

adopción de este mandato transversal, el primer propósito de esta investigación fue documentar y sistematizar el uso de instrumentos para incorporar perspectiva de género en las organizaciones y compararlas entre sí. La información se recopiló a través de solicitudes de información pública enviadas a 274 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal entre enero y febrero de 2017. Como se expone a detalle en el segundo capítulo, las características de las respuestas proporcionadas implicaron la reducción del universo de análisis a 217 organizaciones. A pesar de ello, esta muestra, que representa el 79.2% del potencial universo, permitió llevar a cabo una amplia exploración empírica de la adopción del mandato de *gender mainstreaming* e identificar sesgos en ese proceso asociados a las características heterogéneas de las organizaciones, las cuales son analizados con mayor profundidad.

La sistematización de la información y su codificación en variables permitió desarrollar un amplio análisis descriptivo y construir un indicador de adopción del mandato que fue usado como variable dependiente en este estudio. El análisis transversal de la adopción del *gender mainstreaming* que se presenta en esta tesis comprende a un amplio conjunto de organizaciones de naturaleza jurídica diversa, que operan en diferentes sectores de política pública, cuya composición y tamaño es variable.

La alta heterogeneidad encontrada en la adopción del mandato transversal dio lugar al abordaje de las preguntas dos y tres. Concretamente, exploramos los factores que condicionan la respuesta de las organizaciones al mandato transversal a partir de un análisis de convergencia entre los mandatos sustantivos de las organizaciones y el mandato transversal (factores institucionales), así como con un análisis de la capacidad de implementación de las organizaciones y la presencia de liderazgos (factores organizacionales). Esta exploración comprende un análisis de factores (ANOVA), un modelo de regresión múltiple y un estudio de casos. Los dos primeros fueron usados para identificar fuentes de variación en la variable dependiente y patrones de asociación en las respuestas de las organizaciones al mandato transversal a partir de variables relacionadas con el impacto social del sector en que opera la organización, el contacto que ésta guarda con la ciudadanía en el desarrollo de sus actividades sustantivas y sus recursos -presupuestales y humanos. La selección de esas variables se funda en su relevancia teórica y en la disponibilidad de información.

En reconocimiento de que en este proceso intervienen múltiples factores y que las variables consideradas en el análisis comparado no son de ninguna manera exhaustivas para explicar este fenómeno, exploramos el papel del liderazgo de las áreas de igualdad de género e investigamos factores adicionales con un estudio de casos. El propósito de este estudio fue explorar cómo incide la presencia de un liderazgo colectivo en el proceso de adopción del mandato transversal y proporcionar una comprensión más completa de los mecanismos a través de los cuales este proceso opera en el día a día de las organizaciones, así como identificar otros factores relevantes y caracterizar las estrategias que han tenido éxito. Este estudio proporciona validez interna a la investigación y permite generar hipótesis nuevas y relevantes que informan una agenda de investigación futura sobre la adopción del *gender mainstreaming* a nivel organizacional.

La entrevista semi estructuradas con funcionarias y funcionarios involucrados en el proceso de adopción del mandato transversal dentro de organizaciones públicas proporcionan evidencia para el estudio de casos. Los métodos cualitativos, como la entrevista, son adecuados para el estudio del liderazgo ya que permiten capturar la riqueza de la experiencia personal y el contexto en el que este fenómeno ocurre (Klenke, 2016). Además, la investigación cualitativa ha hecho contribuciones importantes al campo, específicamente en la comprensión del liderazgo en procesos de cambio y su importancia en la creación de significado para alcanzar fines organizacionales (Bryman, 2004). Ambos aspectos son centrales para entender el proceso de adopción del mandato de transversalidad de la perspectiva de género en las organizaciones públicas.

A partir de los resultados del análisis de convergencia entre los mandatos sustantivos de las organizaciones y el mandato transversal, identificamos los casos potenciales para el estudio de casos. De acuerdo con Gerring (2006: 88) la selección de casos debe garantizar una muestra que reproduzca características relevantes del universo y proporcione variación a lo largo de las dimensiones de interés teórico. En consecuencia, los casos relevantes para indagar los mecanismos causales y proponer explicaciones alternativas a la adopción de este mandato transversal fueron elegidos entre aquellos que reportan un avance considerable en la variable dependiente, pero que se encuentran en los extremos de la variable independiente de interés, es decir, casos clasificados en la tipología de convergencia alta y baja (casos típicos en los extremos).

Seleccionar casos de estos dos grupos permitió profundizar en los mecanismos causales que operan en un caso típico de éxito, representativo del grupo de convergencia alta, e identificar los factores intervinientes de un caso atípico de éxito, el caso de convergencia baja. Especialmente con este último estamos en posibilidad de examinar la hipótesis de liderazgo organizacional. Concretamente, un análisis más profundo de casos atípicos de éxito permitiría identificar si la presencia de un liderazgo persuasivo a favor de la adopción del *gender mainstreaming* hace o no una diferencia en la forma en como la organización se cuestiona el impacto de su actividad sustantiva en las desigualdades de género, aun cuando esta agenda no tenga una alta relevancia para lograr los propósitos centrales de la organización.

Este estudio analiza los casos de la Secretaría de Salud, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Turismo. Los dos primeros representan casos típicos de éxito en sus esfuerzos de adopción del mandato transversal en virtud de sus características institucionales y el tercero el caso atípico. Aunque el universo de casos potenciales para el análisis es muy amplio y son pocos los casos seleccionados, consideramos que son representativos -en los aspectos de interés- de una muestra más amplia. En reconocimiento del potencial sesgo que esta selección pueda representar en las conclusiones, la amplitud de las inferencias puede tener un carácter estrecho, pero no menos relevante. Dada la escasa atención analítica al tema central de esta investigación en el contexto mexicano y aun con las limitaciones que pueda tener esta selección, consideramos que es un terreno razonable para comenzar.

Estructura de la tesis

En el Capítulo 1 se presenta una discusión conceptual acerca de los mandatos transversales y su diseño institucional. Con esa base, se exponen los fundamentos y propósitos del *gender mainstreaming* y su diseño como uno de estos mandatos. A partir de conceptos de la literatura institucional de tradición sociológica, se problematiza la forma en que las organizaciones públicas responden a nuevas reglas institucionales y se propone un abordaje instrumental para observar la adopción del mandato transversal en acciones concretas que impactan dimensiones relevantes de la organización. Por último, se expone la propuesta teórica de esta investigación a partir de un abordaje institucional para explicar la respuesta diferenciada de las organizaciones públicas al mandato transversal.

Para exponer la respuesta a la primera pregunta de investigación, en el Capítulo 2 se presenta un panorama general de la adopción de la transversalidad de la perspectiva de género en organizaciones de la Administración Pública Federal. Como preámbulo de ese análisis, se describe el diseño institucional del mandato en México y la estrategia de implementación que le acompaña. Enseguida se detalla el proceso de recolección de la información y el tratamiento dado a las respuestas de las organizaciones. Este capítulo comprende datos sobre implementación de prácticas de adopción del *gender mainstreaming* en actividades sustantivas identificadas en la literatura: áreas especializadas para conducir ese proceso, actividades de análisis con perspectiva de género y acciones de sensibilización, capacitación y comunicación incluyente al personal público. El apartado final contiene la metodología empleada para la construcción del indicador de adopción del mandato y los resultados generales de este análisis comparado.

El abordaje de las otras preguntas de investigación se expone en los siguientes dos capítulos. Las hipótesis de investigación y la descripción de las variables independientes se presentan en el primer apartado del Capítulo 3. Enseguida se exponen los criterios de clasificación sectorial y adjudicación de interacción ciudadana a una muestra de 200 organizaciones para la que se tienen datos completos sobre presupuesto y personal, se precisa la fuente de datos y la codificación utilizada a partir de la cuales se construyó una tipología de convergencia. Con ello, se presenta una amplia descripción de los mandatos sustantivos de las organizaciones y su convergencia con el mandato transversal. Adicionalmente se presentan los resultados del análisis de varianza que muestra diferencias estadísticamente significativas en la adopción del mandato para distintos grupos. Los apartados quinto y sexto contienen el análisis sobre capacidad de implementación a partir de recursos presupuestales y personal de las organizaciones consideradas y los resultados del modelo de regresión empleado para identificar correlación significativa entre la variable dependiente y las variables de interés. Este capítulo cierra con una conclusión sobre los resultados encontrados.

En el Capítulo 4 se expone el estudio de tres casos considerados exitosos en sus esfuerzos de adopción del *gender mainstreaming*. El apartado inicial contiene la descripción del contexto de análisis y luego se presenta el contenido de la entrevista que sirvió de fuente de datos para este estudio. El resto de los apartados contiene un análisis sobre cómo funciona el proceso cotidiano

de liderar la adopción de la perspectiva de género en esas organizaciones a partir de las narrativas de las personas entrevistadas. Por último, se discuten las condiciones y estrategias que subyacen a la adopción exitosa de este mandato a partir de esos casos y sus potenciales implicaciones.

Por último, los hallazgos de esta investigación, sus potenciales implicaciones tanto en materia de política pública como de agenda de investigación académica y algunas recomendaciones que se desprenden de este análisis se exponen en el apartado final de conclusiones y recomendaciones.

Capítulo 1. G*ender mainstreaming*: principio de actuación en organizaciones públicas

Con el auge del proceso de democratización de la segunda mitad del siglo pasado, múltiples aspiraciones sociales han sido reconocidas como derechos y han llegado al territorio de las organizaciones del Estado para ser transformadas en acciones que afiancen el carácter democrático de sus sociedades. No hay duda de que el reconocimiento de derechos ciudadanos como el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, el derecho a la participación en las decisiones de gobierno o el derecho a conocer lo que éste hace, son objetivos plausibles que deben gobernar la lógica de actuación pública. Pero a menudo, en el proceso de toma de decisiones políticas, se pasan por alto los costos de su realización a través de organizaciones que acumulan cada vez más responsabilidades, sin que se fortalezcan sus capacidades de gestión.

Cotidianamente, millones de funcionarios públicos en el mundo tratan de transformar objetivos políticos, no pocas veces ambiguos, en acciones concretas, en la forma de bienes y servicios. En el mejor de los casos, lo hacen en escenarios normativos, políticos, presupuestarios y técnicos que facilitan su trabajo. No obstante, uno de los mayores retos para cualquier burocracia es cumplir las expectativas que producen las grandes declaraciones de principios, convertidas en mandatos normativos para todas las organizaciones públicas, es decir en mandatos transversales.

La igualdad de género es uno de esos principios que se han convertido en objetivo de Estado y ha adquirido el carácter de mandato transversal, a través de la adopción del *gender mainstreaming*. En su más pura interpretación este mandato implica llevar la categoría de género a una corriente principal y en el contexto de políticas de igualdad de género, significa incorporar la perspectiva de género en todos los ámbitos y niveles donde se procesan las políticas públicas. Si bien el término ha sido objeto de varias traducciones al español -y con ello de interpretaciones distintas- como "transversalidad del género", "transversalización de la perspectiva de género" y "transversalidad o transversalización de la igualdad de género", en nuestro idioma no hay una forma gramatical única que dé cuenta de manera completa de su significado. Por esta razón, en este trabajo mantengo el neologismo inglés.

El objetivo fundamental del *gender mainstreaming* es transformar la base del modelo de política de igualdad para hacer frente a la desigualdad de género sistémica y estructural, incidiendo en el proceso de producción de políticas públicas a todos los niveles del Estado, de manera que en

su hechura, implementación y evaluación sea considerada la perspectiva de género. El argumento que le subyace es que cuando se deja de ignorar la desigualdad de género, las decisiones públicas tienen un gran potencial transformador porque al evaluar el impacto de la actividad pública sobre las dinámicas de desigualdad entre mujeres y hombres pueden incidir en su desmantelamiento desde sus causas.

La intervención estatal a favor de la igualdad de género tiene una larga historia en la práctica pública –desde la década de los setenta con el fortalecimiento de los estados de bienestar europeos- y ha recibido atención académica, particularmente desde la perspectiva de los estudios de feminismo de Estado (McBride y Mazur, 1995; Outshoorn y Kantola, 2007). Los países latinoamericanos no han sido ajenos a la búsqueda global de mejores respuestas gubernamentales a las desigualdades de género, particularmente a raíz del relevante papel que los organismos internacionales han tenido en la promoción de los derechos de las mujeres; además, el proceso de democratización y modernización del Estado en América Latina y el Caribe coincidió con una mayor conciencia global sobre las desigualdades de género y el desarrollo de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres (Franceschet, 2007). Todo ello ha generado un cambio profundo en el reconocimiento de la desigualdad de género como problema público y en el avance de las medidas para contrarrestarla. Tal es así, que desde la década de los noventa la mayoría de los gobiernos del mundo ha adoptado un enfoque dual para la igualdad de género, a través del diseño e implementación de políticas y programas para reducir y eliminar brechas específicas de desigualdad entre mujeres y hombres (*gender-centred policy approach*) y a través de la inclusión de la perspectiva de género en toda actuación gubernamental (*gender mainstreaming approach*).

El *gender mainstreaming*, en particular su proceso de adopción ha sido objeto de estudio mayoritariamente en Europa donde esta estrategia se ha institucionalizado como la política comunitaria para la igualdad de género, además de la literatura feminista transnacional vinculada a la cooperación para el desarrollo. A diferencia de esos desarrollos, la literatura latinoamericana sobre *gender mainstreaming* forma parte indisociable de los estudios sobre Women's Policy Machineries (Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres, como se ha difundido en la región). De acuerdo con Fernós (2010), entre las décadas de 1980 y 1990 los

gobiernos de América Latina y el Caribe daban los primeros pasos para establecer mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres como un componente integral de sus estructuras gubernamentales. Estas oficinas no habían logrado institucionalizar su presencia en el aparato estatal ni su papel en el diseño y ejecución de proyectos a favor del avance de las mujeres, cuando el enfoque internacional contenido en la Plataforma de Acción de Beijing dio un giro a su rol: adoptar el *gender mainstreaming* como su principal tarea y enfoque de su agenda.

Sin duda, la creación de esas instancias ha dado un carácter más sistemático a los esfuerzos institucionales a favor de la igualdad de género; no obstante, el contexto de debilidad institucional que ha caracterizado a estos mecanismos en la región compromete su capacidad de actuar efectivamente en el contexto del *gender mainstreaming* (Franceschet, 2007; Fernós, 2010). En México, las investigaciones de Tarrés (2007, 2011), Zaremberg y Subiñas (2014) y Ríos (2014) han documentado los escenarios políticos, institucionales y administrativos en que operan los mecanismos para el avance de las mujeres desde su creación, tanto a nivel nacional como sub-nacional, destacando las dificultades y obstáculos que enfrentan para encauzar el proceso de transversalización de la perspectiva de género en todas las áreas, niveles y procesos gubernamentales.

En este trabajo adopto una perspectiva distinta. Más que observar el papel de las oficinas nacionales de igualdad en la implementación del *gender mainstreaming*, propongo observar el terreno de su adopción, es decir, las actividades que despliegan las organizaciones burocráticas del Estado para asegurar la incorporación de la perspectiva de género en sus políticas sustantivas. El planteamiento teórico de este trabajo es que la adopción exitosa de los mandatos transversales depende fundamentalmente de características institucionales y organizacionales. Para exponer mi argumento, en el primer apartado propongo una forma de entender el diseño institucional de los mandatos transversales y los elementos que les caracterizan. Con esa base, abordo el mandato de *gender mainstreaming* a través de sus fundamentos teórico-conceptuales, con el propósito de destacar el objeto de cambio que está implícito en su origen y, en consecuencia, el diseño institucional que adquiere como mandato transversal para responsabilizar de su adopción a todas las organizaciones públicas. En virtud de esa definición, planteo una forma de aproximar su estudio empírico, considerando el uso de instrumentos específicos como medida de adopción por parte de esas organizaciones. Finalmente, teniendo

en cuenta la heterogeneidad que caracteriza al Estado, discuto las condiciones organizacionales a tener en cuenta para desplegar una estrategia de adopción efectiva del mandato de *gender mainstreaming*.

1.1 La lógica de los mandatos transversales

En los últimos veinte años en México, la actuación gubernamental está siendo orientada por una lógica que desafía la gestión tradicional de la administración pública y la hechura de políticas públicas. Con mucha más frecuencia que a finales del siglo pasado, presenciamos procesos de gobierno que buscan transformar las acciones públicas y los comportamientos burocráticos convencionales para hacerlos congruentes con ciertos valores reconocidos como públicos que deben ser garantizados, especialmente los relacionados con demandas sociales que han tenido eco en las agendas político-gubernamentales y sobre las que se han desplegado una serie de mecanismos institucionales para darles respuesta. En el contexto mexicano de las últimas décadas, llama la atención el combate a la corrupción y la apuesta por la transparencia gubernamental, el gobierno abierto y la rendición de cuentas, así como la lucha contra la desigualdad y la discriminación por razones de género, que han implicado el reconocimiento de derechos ciudadanos y de problemáticas sociales complejas que no pueden ser atendidas sólo con políticas públicas específicas, sino que se han reconocido como objetivos de Estado (Aguilar, 2010) que notablemente involucran y responsabilizan a todo el aparato gubernamental.

En este devenir, los objetivos a ser garantizados requieren una traducción como principios rectores del actuar público que deriven en responsabilidades para toda decisión y acción estatal. La idea subyacente es que la garantía del valor público de referencia solo es posible si se infunde como principio de acción en todo el sector público. Ahora bien, ¿es posible modificar la lógica de actuación de las organizaciones del Estado en una misma dirección? ¿Cómo se logra este proceso de transformación que, por definición, implica a todo el ámbito público y no solo a un sector de política o un ámbito organizacional particular?

Los mandatos transversales están intencionalmente diseñados para infundir principios normativos a todo el aparato público por medio de estrategias deliberadas que buscan modificar en una dirección específica la lógica de actuación gubernamental. Es decir, incidir en el sistema de significados que dan sentido al comportamiento burocrático y a la toma de decisiones

públicas. A partir de la noción weberiana de acción social, de la definición de organización como estructura de acción (March y Simon, 1958) y de la noción de teorías de acción de Argyris y Schön (1978), suponemos que toda decisión y acción deliberada es resultado de una motivación, refleja las normas, supuestos y principios que los individuos consideran apropiados según el tipo de consecuencia que esperan con su comportamiento. Así, el objetivo de estos mandatos es que los principios en cuestión se integren al repertorio de convenciones formales e informales que gobiernan el actuar rutinario dentro de las organizaciones públicas.

Los mandatos transversales así definidos tienes tres elementos característicos. Primero, se imponen casi siempre de manera externa a las organizaciones, a través de reformas normativas que buscan detonar transformaciones precisas en la actuación de las organizaciones públicas. Segundo, se traducen en una responsabilidad para todo el aparato público, porque el terreno de estos principios no es un sector de política específico o una sola instancia pública, sino que se afectan a todo el entramado institucional y organizacional del gobierno. Tercero, contienen una definición clara y explícita de la responsabilidad, porque es necesario orientar el sentido del cambio buscado. Estas características determinan el fenómeno de estudio de esta investigación y tienen implicaciones específicas en la manera en cómo nos aproximamos a su análisis, de ahí que vale la pena describir con precisión cada una de sus particularidades.

1.1.1 Carácter normativo

El mandato transversal es un mandato legal, su fuente es externa a las organizaciones administrativas ya que es constituido deliberadamente en el terreno político para afectarlas. Se trata de normas que provienen de un ámbito distinto al de la organización y que afectan en algún grado sus dinámicas de funcionamiento. El alcance del mandato es distinto según el tipo de instrumento normativo de que se trate, es decir, puede ser una norma constitucional, una ley, un reglamento o incluso un lineamiento operativo. No obstante, su alcance, el rasgo central del mandato normativo es la responsabilidad precisa que imprime, pues actúa para condicionar el desempeño gubernamental y sus resultados (Helmke y Levitsky, 2006). Así, en presencia de mandatos transversales, ya no sólo hablamos de objetivos deseables, sino de responsabilidades para los órganos públicos cuyo cumplimiento puede ser exigible y sancionable. La traducción de principios en responsabilidades no es cosa menor, su importancia radica en que una vez que

existe la responsabilidad es posible imaginar un esquema de rendición de cuentas en torno al proceso de transformación que implica su adopción.

La existencia del mandato por sí mismo no cambia en automático la manera convencional del actuar público, construido a partir de roles organizacionales e instituciones formales e informales que les norman. La literatura institucional indica que modificar las "lógicas de lo apropiado" (March y Olsen, 1997) requiere el establecimiento de criterios que los actores hagan propios y los constituyan en guías de su actuar (Arellano, 2002). De ahí que los mandatos transversales se concreten en otros instrumentos que orientan la forma en que serán garantizados, para que la responsabilidad pública no solamente sea declarativa, sino que tenga un esquema para su ejercicio y supervisión. Me refiero fundamentalmente a la estrategia de implementación y a la estructura de incentivos que acompañan la puesta en marcha del proceso de adopción de mandatos transversales para asegurar que la responsabilidad está siendo cumplida por todo el sector público y, en caso contrario, para garantizar que se asuman los costos del incumplimiento.

Por ejemplo, la estrategia para infundir el uso de la perspectiva de género como un criterio de acción organizacional y de política pública en México, se ha concretado en legislación nacional y estatal, así como en procedimientos que privilegian mecanismos de coordinación con una vigilancia endeble.[2] En contraste, la legislación en materia de transparencia gubernamental, establece una serie de procedimientos estrictos de implementación acompañados de un esquema de vigilancia que apunta a la supervisión constante y a la sanción.[3] En ambos casos, el objetivo es que el principio transversal se adopte en la lógica de acción convencional de las organizaciones públicas, pero sus instrumentos de adopción son distintos.

[2] El mandato de igualdad de género, estipulado en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, otorga a la Comisión Nacional de Derechos Humanos la responsabilidad de dar seguimiento, evaluar y monitorear la política nacional en esta materia; el objeto de dicha observancia está definido como "la construcción de un sistema de información con capacidad para conocer la situación que guarda la igualdad entre hombres y mujeres, y el efecto de las políticas públicas aplicadas en esta materia" (artículo 46). Al no existir consideraciones sobre las consecuencias de esta actividad de observancia, más allá de la generación de información, podemos decir que se trata de una vigilancia endeble.

[3] Esta supervisión se logra, entre otros factores, a través del órgano garante nacional y de sus contrapartes estatales, todos con autonomías constitucionales y capacidad de sanción. El mandato de transparencia, contenido en el artículo 6º constitucional establece con precisión los mecanismos para garantizar el derecho de acceso a la información pública, particularmente las responsabilidades de los sujetos obligados y las atribuciones del órgano garante para supervisar que el derecho sea efectivamente ejercido y, en caso contrario, sancionar conductas públicas que lo vulneren.

1.1.2 Responsabilidad homogénea y global

La segunda característica de los mandatos transversales es que la responsabilidad que entraña es homogénea y global. El mandato es el mismo para el Estado en todas sus manifestaciones, independientemente del territorio organizativo donde se espera que ocurra su adopción. Esto es así, porque los principios transversales se mandatan como principios de actuación aplicables en el desempeño de todas las tareas de gobierno, con el objetivo de que éstas sean congruentes con el principio en cuestión.

Los mandatos de transversalidad son instrumentos directivos pertinentes para la totalidad de organizaciones del Estado, pues su objeto de cambio es la lógica de actuación a cualquier nivel de gobierno y en todos los asuntos de la competencia de la autoridad. Como se argumentará más adelante, el potencial de adopción de los mandatos transversales está mediado por la naturaleza diversa de las organizaciones públicas. No obstante, en términos de la intencionalidad que imprime, el mandato se supone pertinente para todo el aparato público.

1.1.3 Definición clara y explícita

La tercera característica del mandato transversal es conceptual. La responsabilidad pública derivada del mandato normativo demanda una traducción operativa que facilite su comprensión por parte de quien lo tiene que adoptar. En tal caso, planteamos que la definición operativa del mandato transversal indica los elementos que dan sentido y orientan el cambio. Esto es, traduce la responsabilidad pública en objetivos precisos y criterios que guían la adopción del mandato transversal por parte de las organizaciones públicas.

Si bien la propia referencia a principios normativos implica que en la definición de estos subyace una declaración valorativa, en este trabajo no se discute si los principios transversales son apropiados o correctos, lo que discuto es si las definiciones con que se difunden son precisas e inteligibles, es decir, si son suficientemente claras y explícitas para orientar el sentido en que las organizaciones deben ajustar su actuación.

La definición clara y explícita del mandato transversal es importante porque condiciona la manera en cómo se instrumentaliza la intervención sobre la realidad que quiere ser modificada (Arellano y Olvera, 2015), sin que se pierda de vista el objetivo público que da sentido a tal proceso de transformación. Esto es particularmente relevante cuando el terreno de adopción de

los mandatos transversales –organizaciones públicas- es por definición heterogéneo, pues implica la necesidad de diversificar estrategias de implementación de acuerdo con las condiciones específicas del espacio organizacional.

Si bien los mandatos transversales buscan detonar cambios en la actuación del sector público, resulta pertinente indagar si una vez adoptados políticamente se transforman en criterios de referencia para la actividad sustantiva de las organizaciones del Estado y, de ser el caso, es preciso entender cómo ocurre ese proceso y cuáles factores lo facilitan. Hasta aquí, con la caracterización expuesta de los mandatos transversales propongo que su adopción normativa varía en dos dimensiones, por un lado, en el grado en que se afirma la legitimidad del mandato -jerarquía normativa- y por otro, en el grado en que la estrategia de implementación entraña mecanismos claros y vinculantes.

Con este marco de referencia, esta tesis analiza el mandato de *gender mainstreaming*. En la siguiente sección discuto los fundamentos conceptuales de esta estrategia con el propósito de destacar el objeto de cambio que está implícito en su origen y, en consecuencia, el diseño institucional que adquiere como mandato transversal.

1.2 *Gender mainstreaming*: ¿Transformar la sociedad o la actuación del Estado?

El *gender mainstreaming*, fue difundido internacionalmente como una estrategia innovadora y transformadora en la lucha contra la desigualdad de género (Mazey, 2000; Walby, 2005) y, al igual que otros mandatos transversales, ha generado enormes expectativas respecto de su potencial transformador (Verloo, 2001). No obstante, a más de veinte años de su adopción por múltiples gobiernos y organizaciones internacionales, existen serias dudas respecto de su idoneidad para alcanzar el objetivo de igualdad de género.

El principal debate académico en torno al *gender mainstreaming* tiene que ver con el objeto de cambio que supone esta estrategia, es decir, no hay un acuerdo común respecto sobre lo que se busca transformar. Esta discusión ha estado suspendida entre dos posturas, aquella que alude que la estrategia busca una transformación de las dinámicas de relación entre mujeres y hombres y la que apunta al proceso de política pública como su objetivo central de cambio. Davis, van Driel y Parren (2014) plantean que a cada una de estas posturas le subyace un entendimiento

distinto del significado de poder y de cambio y, en consecuencia, el contenido teórico y la efectividad de la estrategia están seriamente discutidos.

Las principales discusiones críticas en torno al *gender mainstreaming* se relacionan con el proceso de su implementación y el impacto limitado que ha tenido en la transformación de las desigualdades de género. Dada esa evaluación centrada en los resultados sociales, se ha señalado que se trata de una empresa fracasada en el proceso de implementación (Hafner-Burton y Pollack, 2009; Meier y Celis, 2011; Sweetman, 2012) y en esa lógica se le ha señalado como un ejemplo de "policy evaporation" (Standing, 2004). Las críticas feministas más importantes provienen de los estudios en el campo de la cooperación para el desarrollo y el feminismo trasnacional, donde paradójicamente se gestaron muchos argumentos que llevaron a la construcción conceptual de este enfoque.[4] Entre los principales cuestionamientos se reclama la tecnocratización y la despolitización del *gender mainstreaming*, así como la marginación del movimiento feminista en su implementación (Moser y Moser, 2005; *Gender & Development special issue,* 2012 introducido por Sweetman). En relación con su significado teórico, también se ha cuestionado la ambigüedad y pobreza del concepto (Stratigaki, 2005).[5]

Pese a las críticas, es importante destacar que el *gender mainstreaming* fue concebido como una forma de llevar las preocupaciones sobre las diferentes manifestaciones de la desigualdad de género al corazón de la toma de decisiones públicas y asegurar que el objetivo global de igualdad de género fuera promovido desde Estado, específicamente a través de las políticas públicas. Es cierto que el lenguaje del *gender mainstreaming* comprende una transformación tanto del proceso de producción de políticas como de los resultados sociales que hipotéticamente genera, de ahí que la preocupación por el proceso y por los resultados sean los debates centrales en la literatura. Se observa que promotoras y críticas comparten el diagnóstico de que la igualdad de género debe ser promovida desde el Estado, al mismo tiempo subyace un amplio desacuerdo sobre las formas concretas para lograrlo. Esto explica la confusión generalizada con que se difundió internacionalmente el *gender mainstreaming* luego de Beijing, pues si bien está implícito que la incorporación de la perspectiva de género en todas las etapas de formulación de

[4] Esta literatura da cuenta de una acumulación de obstáculos y resistencias organizacionales que tienen como resultado la evaporación de la estrategia y un pesimismo en cuanto a su efectividad en la transformación de la vida de mujeres y hombres en términos de igualdad.

[5] Para mayores referencias en cuanto a las críticas al *gender mainstreaming* ver Rees (1998), Charlesworth (2005), Lombardo et al. (2010) y Davis et al. (2014).

políticas conducirá a la igualdad de género (Davis et al., 2014: 399), este resultado no es lineal, está mediado por el complejo proceso de producción de políticas y la capacidad de las organizaciones públicas para actuar sobre problemáticas concretas de desigualdad de género.

Como plantea Staudt (2003: 40) los procesos y los resultados son muy distintos y no existe una estrategia óptima para llevar la perspectiva de género a la corriente principal de las políticas en contextos e instituciones de naturaleza diversa y mucho menos esperar que en todos los casos el resultado sea el mismo. Además, la igualdad de género es un concepto controvertido, en virtud de la diversidad de significados identificados tanto en su uso político como en el debate teórico (Verloo y Lombardo, 2007; Eveline y Bacchi, 2005). Si bien con su difusión internacional desde la IV Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing, se ha generalizado también la terminología de Naciones Unidas y del Consejo de Europa alrededor del concepto de *gender mainstreaming* como estrategia y del concepto de igualdad de género como objetivo global, existen múltiples visiones sobre sus significados, construidos a partir de discusiones teóricas y políticas y los contextos geográficos donde esos debates se localizan (Verloo y Lombardo, 2007: 21).

Juzgar el potencial de la estrategia por sus resultados sociales, sin considerar el proceso que está detrás, compromete seriamente su capacidad para modificar el proceso de políticas y con ello afectar las raíces de la desigualdad de género. En otras palabras, es necesario diferenciar el proceso de cambio del *gender mainstreaming* de los resultados que puede generar una vez que ocurre su adopción, para comprender de manera más precisa los retos de su puesta en práctica. Por ello, en este trabajo argumento que la implicación central de la puesta en práctica del *gender mainstreaming* descansa en la adopción de la perspectiva de género para el procesamiento de los problemas públicos que se hace desde el Estado, con el objetivo de asegurar que toda pieza de política pública ha pasado por un filtro de pertinencia en relación con la desigualdad de género; de ahí que pongo el acento en el terreno organizacional donde la adopción del *gender mainstreaming* adquiere forma y contenido. En este abordaje, es necesario recuperar los planteamientos originales de la estrategia, es decir, los argumentos con los que se erigió como una nueva manera de procesar los problemas para alcanzar el objetivo global de igualdad de género.

En su origen, el *gender mainstreaming* representó una promesa feminista y revolucionaria (Davis et al., 2014) para alcanzar la igualdad de género. Fue resultado de un proceso gradual de

aprendizaje, promovido a partir de las críticas feministas a la supuesta neutralidad de las políticas públicas (Rigat-Pflaum, 2008; Charlesworth, 2005; Jahan y Mumtaz, 1996; Moser, 1993; Razavi y Miller, 1995; Buvinic, 1986) y a través del reconocimiento de las limitaciones encontradas en la implementación de medidas de igualdad de trato y de oportunidades para contrarrestar las desventajas de las mujeres, llevadas a cabo en diversos países entre 1970 y 1990 (Jacquot, 2015; Mazey, 2000; Rees, 1998). Así, las innovaciones principales de esta estrategia consistieron en la reinterpretación del problema de desigualdad de género y en la reinvención del papel del Estado en la lucha contra tal desigualdad.

A principios de los noventa, diversos estudios observaron que la desigualdad entre mujeres y hombres se mantenía firme a pesar de un amplio esfuerzo de implementación de políticas que buscaban intencionalmente reducir esas brechas. El IV Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, publicado en 1995, documentó las enormes disparidades entre mujeres y hombres que persistían en gran parte del mundo, a pesar de los adelantos promovidos a nivel internacional desde la década de 1970. Igualmente, a principios de la década de los noventa en Europa diversos estudios llamaron la atención sobre la generalización de la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres, en detrimento de las mujeres (Rees, 1998; Mazey, 2000; Jacquot, 2015). En la evaluación de diferentes medidas de igualdad de trato y oportunidades implementadas desde 1975, se destacó su ineficiencia y su marginación para alcanzar la igualdad de género, asociando esos resultados a la "ghettorización" de la política de igualdad en algunas áreas, especialmente la laboral, dejando intactos la mayoría de los sectores y ámbitos de política pública.

En ese contexto, el *gender mainstreaming* aparece como una forma alternativa de traducir el problema de desigualdad de género. Más allá de destacar las especificidades de la desigualdad *per se*, se problematizó su persistencia (Jacquot, 2015: 59), anclada a las profundas expectativas culturales sobre el deber ser de mujeres y hombres (Beveridge et al., 2000: 388). Como apunta Daly (2005: 440), el *gender mainstreaming* trataba de construir un entendimiento superior de las formas en que las normas y asunciones sobre las relaciones de género impregnan todos los aspectos del comportamiento social y político, sosteniendo así las desigualdades en la sociedad. Entonces, el primer argumento fundante de la estrategia de *gender mainstreaming* es que la desigualdad de género, en sus diferentes manifestaciones, es un problema persistente, estructural, institucionalizado y sistémico.

El segundo argumento del *gender mainstreaming*, sobre el que descansó buena parte de la explicación a la persistente desigualdad, fue el papel del Estado. La desigualdad de género concebida como un problema de naturaleza sistémica y estructural está inscrita en las instituciones, prácticas y comportamientos sociales (Jacquot, 2015: 62). De manera que el Estado al formar parte de ese sistema, contiene en sus estructuras e instrumentos de actuación supuestos normalizados y expectativas sobre el deber ser de mujeres y hombres. Por ello, al desplegar sus instrumentos de gobierno, el Estado actúa sobre la desigualdad de género en la mayoría de los casos sosteniéndola.

Esta problematización del Estado proviene de la teoría feminista que sostienen que éste es en esencia masculino (Mackinnon, 1995), porque la toma de decisiones sobre objetivos políticos y estrategias se constituye a través de prácticas formales e informales de naturaleza patriarcal basada en el poder masculino como punto de referencia. Para Connell (1990), el Estado no es intrínsecamente patriarcal, pero se construyó históricamente como un conjunto de relaciones de poder y procesos políticos en los que el patriarcado se ha construido y discutido, de ahí que es portador de un régimen de género. En este sentido Chappell (2006) apunta que las instituciones que gobiernan a las burocracias públicas actúan bajo una 'lógica de lo apropiado generizada', es decir, normas de género que dentro de las organizaciones prescriben y proscriben formas aceptables de conducta, reglas y valores sobre lo masculino y lo femenino, que a su vez ayudan a reproducir expectativas sociales y políticas de género más amplias.

De acuerdo con Acker (2006) y Stivers (1993), las instituciones y organizaciones del Estado están 'generizadas' y la aparente neutralidad de género de las políticas púbicas es más bien "una formulación ideológica que oscurece las realidades organizacionales, incluyendo la omnipresencia del poder masculino" (Acker, 2006: 178). Así, los individuos dentro de las organizaciones pueden enfatizar ciertas normas y creencias asociadas a lo masculino y usarlas como prismas confiables a través de los cuales ven, entienden e interpretan el mundo (Chappell, 2006; Stivers, 1993). Por ejemplo, para Acker (2006: 180) una de las respuestas a la pregunta de cómo se perpetúa la subordinación de las mujeres, específicamente en el ámbito laboral, es que el género está incrustado en los procesos organizativos ordinarios y que las desigualdades se reproducen a medida que se realiza el trabajo cotidiano de la organización generizada; por lo

que, de manera no intencional o racionalizada, las organizaciones tienen efectos en la reproducción de las relaciones de género jerarquizadas.

Esto no quiere decir que se haya reconocido al Estado como el único responsable del problema, lo que se enfatizó fue su alto potencial para afectar el conjunto de estructuras sociales donde opera la desigualdad (Connell, 1990), por ejemplo, a través de la protección de derechos individuales y colectivos, de la regulación al mercado, la producción de leyes que regulan el ámbito privado y familiar, y por supuesto a través de la producción de políticas para resolver problemas públicos específicos. En suma, es poner el foco en el Estado y sus configuraciones organizativas –como apunta Skocpol (1984)- para que asuma una responsabilidad en la eliminación de la desigualdad de género desde sus causas.

Con fuertes raíces en la literatura institucional, estas autoras plantean que aun cuando las normas de género tienden a la estabilidad, no son entidades fijas o completamente estables y lo que se considera apropiado en determinado momento puede alterarse con el tiempo. El propio Estado tiene una naturaleza cambiante y su posición en relación con la política de género no es fija, sino que está abierta a nuevas posibilidades (Connell, 1990). En todo caso, como esta literatura sugiere "la clave para comprender la evolución y el cambio institucional radica en especificar con mayor precisión los mecanismos de reproducción y retroalimentación sobre los que descansan las instituciones particulares" (Thelen, 1999: 400). En ese sentido, las instituciones y organizaciones del Estado pueden ser transformadas para abrazar el lenguaje y los objetivos de la igualdad de género, reinscribir su lógica de género apropiado (Chappell, 2006) y específicamente refundar la naturaleza del género en la construcción e interpretación de las políticas públicas (Beckwith, 2005: 133).

Con estas bases, el *gender mainstreaming* representa una estrategia que en su origen reconoce el doble rol del Estado en la persistente desigualdad de género, es decir, como causa y solución (Jacquot, 2015). La actuación pública tiene efectos de género porque cuando se ignoran las desigualdades, se perpetúan las barreras y desventajas estructurales entre mujeres y hombres; en cambio, si se toman en cuenta, los mismos instrumentos de acción pública se pueden orientar al objetivo global de igualdad de género, a través de evaluar anticipadamente el impacto de esa acción en la estructura de desigualdad entre mujeres y hombres (Beveridge et al., 2000; Jacquot, 2015). Así, esta estrategia llama la atención principalmente a la transformación del proceso de

producción de políticas públicas que generalmente ocurre a través de las organizaciones del Estado.

En la literatura encontramos múltiples evocaciones a este propósito. Por ejemplo, se plantea que "el carácter distintivo del *gender mainstreaming* es que busca institucionalizar la igualdad a través de incorporar prácticas y normas sensibles al género en las estructuras, procesos y ambientes de política pública" (Daly, 2005: 435). Su potencial radica en "generizar el proceso de producción de políticas públicas, es decir, transformar el gobierno y la formulación de políticas para tener en cuenta la desigualdad de género" (Beveridge, et al., 2000: 386). De manera que la estrategia de *gender mainstreaming* "no se concibe como un logro en sí mismo ni como una política liberal para incluir a las mujeres en roles de toma de decisión […] se concibe como una estrategia para reinventar el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, tomando en cuenta la especificidad del género y los diversos intereses y valores que subyacen a la situación diferenciada de mujeres y hombres" (True, 203: 371). Su objetivo es enfrentar la desigualdad de género, pero su acento es "concentrar el esfuerzo en la cultura, los procesos y las estructuras organizacionales, especialmente asociadas a la hechura de políticas" (Daly, 2005: 440), e implica, como apunta Sylvia Walby, una forma de mejorar la eficacia de las políticas públicas típicas haciendo visible la naturaleza de género que subyace en sus supuestos, procesos y resultados (2005: 454).

En suma, el objeto de cambio prioritario del *gender mainstreaming* es el Estado, sus instituciones y organizaciones. La hipótesis que subyace a la estrategia es que el cambio social necesario para lograr la igualdad de género puede acelerarse en la medida en que todas las áreas de gobierno se sometan al principio de igualdad de género; esto es, adopten la perspectiva de género en el procesamiento de sus decisiones, acciones y quehaceres institucionales que inciden tanto en el ámbito externo de las propias organizaciones públicas como en sus culturas internas. En esa medida, el *gender mainstreaming* pretende asegurar que ningún ambiente o proceso de política pública ignore las desigualdades entre mujeres y hombres y menos que las perpetúe.

1.3 Diseño institucional del *gender mainstreaming* como mandato transversal

El *gender mainstreaming* es fundamentalmente un mandato transversal para gestionar la naturaleza compleja del problema de desigualdad de género, dándole un tratamiento sistemático,

esto es, infundir la perspectiva de género en todas las etapas del proceso de producción de políticas y en todos los sectores de acción pública, para asegurar que la desigualdad de género no sea reproducida por la actuación del Estado. Como tal, le caracterizan los mismos elementos que a cualquier otro mandato transversal.

En primer lugar, el *gender mainstreaming* es un mandato que deliberadamente persigue objetivos de transformación de las lógicas de actuación de las organizaciones públicas en relación con la desigualdad de género. En todos los casos donde se ha implementado, el *gender mainstreaming* se ha constituido primeramente como un mandato legal adoptado en el terreno político para afectar el funcionamiento de los aparatos administrativos a fin de que actúen de manera anticipada sobre las causas de la desigualdad de género. Precisamente por la naturaleza generizada de las organizaciones del Estado y el legado de instituciones poco sensibles al género que preservan el *estatus quo* en lugar de cuestionarlo (Mergaert y Lombardo, 2014), el uso de la perspectiva de género no es una práctica normalizada dentro de las propias organizaciones. Por ello, el rasgo central del mandato transversal es la responsabilidad precisa que imprime en la adopción de esta perspectiva para el tratamiento de los asuntos sustantivos de cada una de las organizaciones.

En segundo lugar, la responsabilidad que deriva del mandato transversal es homogénea y global para el Estado en todas sus manifestaciones. Como se subrayó antes, el *gender mainstreaming* surge como una estrategia para afectar el proceso de producción de políticas públicas que se desarrolla en el seno de las organizaciones del Estado, a través de considerar la perspectiva de género al momento de entender los problemas públicos y formular políticas, pues así se garantiza que toda acción pública tenga un efecto en la desigualdad de género. A diferencia de las políticas específicas diseñadas para reducir brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, el *gender mainstreaming* tiene esta naturaleza ubicua, pues como apunta Beveridge et al. (2000, Citado en Jacquot, 2015: 7), no se trata de encontrar las políticas públicas correctas para abordar la desigualdad de género, sino asegurar que todas las políticas apunten en esa dirección.

Por último, como ha sido definido por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, el *gender mainstreaming* postula la adopción de la perspectiva de género en el proceso de producción de políticas, lo que significa tener en cuenta las desigualdades de género cuando se mira cualquier fenómeno social o político:

> "La incorporación de una perspectiva de género es el proceso de evaluar las implicaciones para las mujeres y los hombres de cualquier acción planificada, incluida la legislación, las políticas o los programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para hacer de las preocupaciones y experiencias de mujeres y hombres una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales para que mujeres y hombres se beneficien por igual y la desigualdad no se perpetúe. El objetivo final es lograr la igualdad de género." (ECOSOC, Agreed conclusions, 1997/2)[6]

La adopción de la perspectiva de género en el proceso de producción de políticas entraña una actividad fundamentalmente analítica. No hay manera de saber si la acción o política pública reproduce o no las desigualdades de género y menos la forma en que esto ocurre, si no comprendemos los diferentes patrones de participación, actividad y comportamiento de mujeres y hombres en determinado contexto social y sus implicaciones en términos de los problemas que son objeto de las políticas públicas. El papel del análisis de género es fundamental no solo para hacer evidentes las desigualdades entre mujeres y hombres en los contextos donde operan las políticas públicas, sino que también genera las respuestas concretas sobre cómo pueden abordarse tales desigualdades a fin de que no sean reproducidas.

En términos conceptuales, la responsabilidad que se deriva del mandato de *gender mainstreaming* no es otra que la adopción de la perspectiva de género en el proceso de políticas públicas en todas las áreas y niveles gubernamentales. En teoría, al exigir que todas las áreas de actividad pública garanticen que la estructura de desigualdad de género no sea reproducida por ninguno de sus productos de política ni por sus prácticas públicas, el resultado esperado de este mandato es contribuir al objetivo global de igualdad de género.

En el plano teórico, el diseño institucional del *gender mainstreaming* como mandato transversal se caracteriza por el tipo de mandato que lo legitima y por la estrategia deliberada de implementación con que se lleva a las organizaciones públicas. Por un lado, el principio de igualdad de género y específicamente el uso de la perspectiva de género en el proceso de producción de políticas puede ser reconocido en mandatos normativos de distinta jerarquía, los cuales afianzan su legitimidad y definen los límites y responsabilidades para su realización. Por otro lado, la estrategia de implementación empleada para concretar el mandato transversal del

[6] Disponible en: http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/ECOSOCAC1997.2.PDF

gender mainstreaming definiría los medios que el Estado considera apropiados y suficientes para lograr que la perspectiva de género sea empleada en el proceso de producción de políticas públicas y en la actuación de las organizaciones, transformando la manera en que tradicionalmente se ha entendido el problema de desigualdad de género. A lo largo de este trabajo se abordan ambas cuestiones con énfasis en lo que hacen las organizaciones para adoptar este mandato en sus prácticas cotidianas.

1.4 Respuesta organizacional: entre la adopción formal y la práctica real

Las distintas experiencias documentadas de adopción del *gender mainstreaming* ilustran uno de los clásicos problemas de la literatura sobre implementación de políticas: la brecha entre la formulación de intervenciones y su implementación en el terreno burocrático (Debusscher, 2014; Schmidt, 2005). Así, una de las paradojas centrales de la investigación en el tema es la generalizada adopción formal y el desarrollo de iniciativas de igualdad de género similares en diversas organizaciones gubernamentales, en contraste con su adopción parcial y variable en términos de impacto en prácticas, normas y resultados (Mackay et al., 2009: 254). Un abordaje reciente de esta paradoja se encuentra en la literatura institucional de tradición sociológica, específicamente a través de los conceptos de isomorfismo (Powell y DiMaggio, 1999) y desacoplamiento organizacional (Meyer y Rowan, 1977) usados respectivamente para explicar tendencias hacia la homogeneidad institucional y la existencia de brechas entre la adopción formal de instituciones y la práctica real de la organización. En conjunto, estos conceptos proveen un potencial explicativo para entender la respuesta de las organizaciones a mandatos transversales como el *gender mainstreaming*.

Powell y DiMaggio (1999) se refieren con isomorfismo a la similitud de prácticas y comportamientos entre organizaciones que surge con propósitos de adaptación a restricciones institucionales comunes, así como para contrarrestar la incertidumbre y ganar legitimidad. Para estos autores, los mecanismos por medio de los cuales ocurre el cambio institucional isomorfo son la coerción -cuando media un mandato-, el mimetismo -cuando las organizaciones imitan prácticas para ganar legitimidad- y la normalización -resultado de la profesionalización de una actividad. No obstante, estas presiones isomórficas no siempre conducen a resultados de similitud u homogeneidad pues las organizaciones responden de manera distinta. Por ejemplo, Oliver (1991:152) identifica al menos cinco tipos de respuestas estratégicas disponibles para las

organizaciones que enfrentan presión institucional (cumplir, comprometerse, eludir, desafiar y manipular). De acuerdo con la autora, solo una de ellas, el cumplimiento o conformidad, conduce al isomorfismo. En otros casos, las organizaciones se comprometen a adoptar las nuevas reglas institucionales, pero en la práctica despliegan mecanismos de cumplimiento parcial o eluden constantemente las condiciones de cumplimiento y, en el extremo, pueden responder desafiando las reglas resistiéndolas abiertamente o intentar deliberadamente cooptarlas, controlarlas o influir para que adopten determinada dirección.

Meyer y Rowan (1977) en su crítica a la teoría convencional sobre el ajuste de las organizaciones burocráticas a las reglas institucionales, introdujeron el término *decoupling* para plantear que en presencia de "mitos racionalizados",[7] las organizaciones pueden enfrentan dos problemas. Por un lado, es posible que esas reglas institucionales no sean una solución eficiente para la organización y por otro, que existan simultáneamente mitos racionalizados incompatibles internamente. De ahí que las organizaciones crean y mantienen brechas entre los mandatos adoptados simbólicamente y sus prácticas reales, a través de una actividad ritual que no es significativa en sus efectos concretos. Es decir, se mantienen las apariencias para legitimar a la organización, pero no cambian sustantivamente las "formas de hacer las cosas". Como indica Oliver (1991:171), las respuestas de compromiso y elusión conducen al desacoplamiento institucional. Asimismo, George et al. (2006, Citado en Boxenbaum y Jonsson, 2008: 86) plantean que en contextos ambiguos y de heterogeneidad institucional, las organizaciones recurren al desacoplamiento cumpliendo con algunas reglas selectas, pero ignorando otras.

En conjunto, estos conceptos pueden ser empleados para problematizar la forma en que las organizaciones públicas procesan el mandato de *gender mainstreaming* a través de prácticas concretas de implementación. Como lo hemos planteado, un rasgo central del diseño de este mandato transversal es la ubicuidad de la responsabilidad que imprime al actuar de las organizaciones públicas, lo que representa una tendencia al isomorfismo. Con la imposición de una lógica de acción común para enfrentar el problema de desigualdad entre mujeres y hombres, este mandato supone que todos los terrenos organizacionales del Estado sean similares en

[7] Para Meyer y Rowan (1977) las reglas institucionales funcionan como mitos que las organizaciones incorporan, ganando legitimidad, recursos, estabilidad y mejores perspectivas de supervivencia. Estos mitos surgen como soluciones a problemas ampliamente percibidos de la organización y se racionalizan cuando se cree popularmente que constituyen las soluciones adecuadas para enfrentarlos.

términos de la práctica de incorporar la perspectiva de género en su quehacer cotidiano con el propósito de evitar mecanismos de reproducción de la desigualdad a través del proceso de políticas públicas, de las prácticas y comportamientos burocráticos. En contraste con esta aspiración, se ha evidenciado heterogeneidad en la respuesta de las organizaciones al mandato y una tendencia al desacoplamiento entre su adopción formal y su implementación (Schmidt, 2005). Esto implica que la presión coercitiva con pretensiones isomorfas no ha tenido como resultado la homogeneidad en la práctica de incorporar perspectiva de género en el quehacer de las organizaciones.

Esta investigación discute si la adopción del *gender mainstreaming* en organizaciones administrativas en México ha dado lugar al desacoplamiento institucional y explora los mecanismos que conducen simultáneamente a resultados de homogeneidad parcial y heterogeneidad en contextos de presiones institucionales isomorfas. En el siguiente apartado se propone una aproximación instrumental para analizar la adopción del mandato transversal en las prácticas cotidianas de las organizaciones con la que podemos distinguir el alcance de su adopción.

1.5 Adopción del *gender mainstreaming*: perspectiva instrumental

Aproximar la adopción del *gender mainstreaming* en las prácticas cotidianas de las organizaciones demanda una revisión de las acciones implementadas con propósitos explícitos de incorporación de la perspectiva de género. Como apuntamos antes, los mandatos requieren una traducción que precise los objetivos, pero especialmente que explicite los medios materiales y operativos para alcanzarlos. Las experiencias de implementación del *gender mainstreaming* llaman la atención sobre la importancia de los instrumentos con que se traduce esta estrategia en acciones precisas dentro de los territorios organizacionales (Hafner-Burton y Pollack, 2009, Jacquot, 2010).

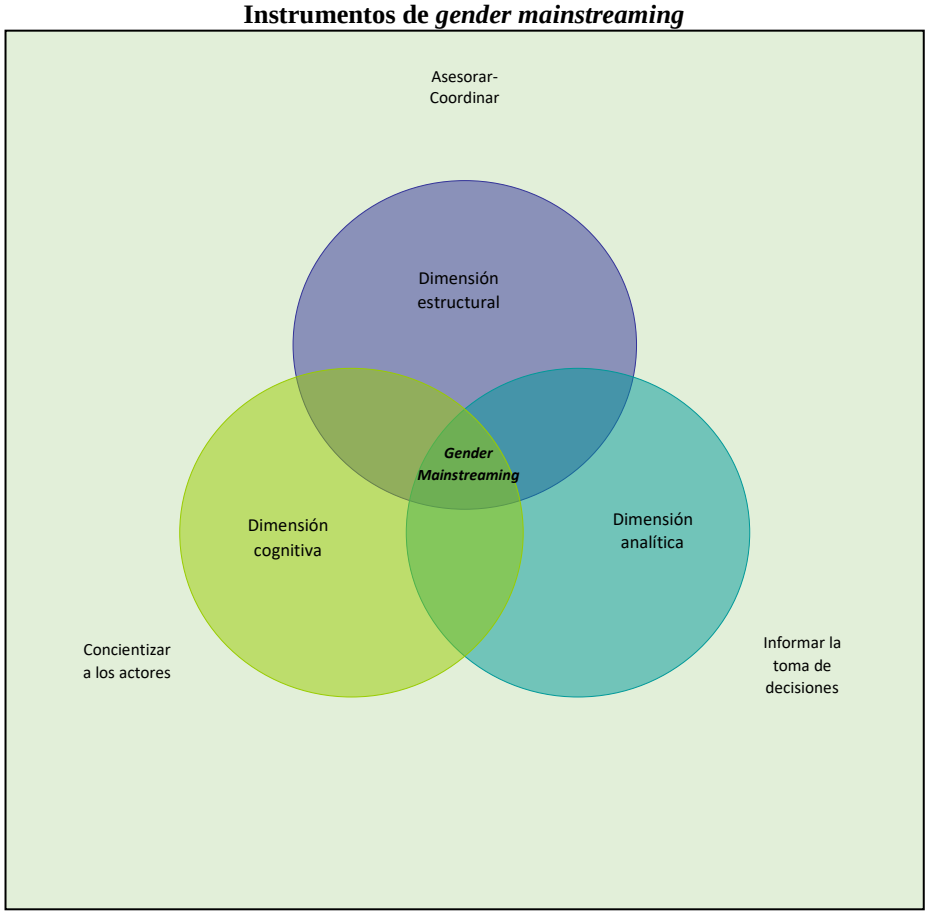
Desde una perspectiva instrumental, observar "lo que hace el gobierno", significa describir los instrumentos que despliega, en diferentes combinaciones o contextos, para adaptarse a una variedad de propósitos (Hood, 1983). El énfasis no está puesto en el conjunto de asuntos de interés gubernamental ni en el complejo proceso de decisiones, temas sin duda importantes en el esfuerzo de entender al gobierno. El énfasis está en las capacidades con que cuentan las

organizaciones públicas para cumplir materialmente la responsabilidad derivada del mandato transversal. En el caso del *gender mainstreaming*, esta perspectiva obliga a indagar lo que hacen las organizaciones para incorporar la perspectiva de género en sus actuaciones sustantivas, es decir, describir las acciones que despliegan para afectar sus prácticas y así evitar efectos de reproducción de la desigualdad de género.

Por adopción del mandato de *gender mainstreaming* entendemos el uso que hacen las organizaciones públicas de instrumentos para incorporar la perspectiva de género en su actividad sustantiva, con el objetivo de asegurar que toda decisión y pieza de política pública haya pasado un filtro de pertinencia en relación con la desigualdad de género. Estos instrumentos (Ilustración 1) están construidos para incidir en tres dimensiones clave de la organización - estructural, analítica y cognitiva- y tienen como propósitos, respectivamente, la asesoría especializada y la coordinación del proceso de incorporación de la perspectiva de género en las actividades de la organización, la generación de información relevante para la toma de decisiones del proceso de política pública y la concientización de los actores sobre el problema de desigualdad de género (Jacquot, 2010: 125).

El primer grupo de instrumentos del *gender mainstreaming* es de carácter estructural y se traduce específicamente en la presencia de áreas especializadas dentro de las organizaciones que se preocupan por incorporar la perspectiva de género en su actuar sustantivo y apoyar los esfuerzos de coordinación. Su propósito central es asesorar que la perspectiva de género esté siendo considerada en los asuntos de su competencia o sus misiones distintivas de las cuales se desprenden sus tareas cotidianas.

Instrumentos de *gender mainstreaming*



Elaboración propia a partir de Jacquot (2010).

Desde la década de los setenta a nivel internacional se promovió la presencia de Mecanismos para el Avance de las Mujeres en las estructuras de los gobiernos nacionales. Desde su creación, estas oficinas fueron los *ghettos* desde donde se impulsó el diseño y la implementación de políticas de igualdad (McBride y Mazur, 1995; True y Mintrom, 2001). A raíz de la difusión del *gender mainstreaming*, el papel central de estas instancias es la coordinación de los esfuerzos interinstitucionales e intergubernamentales para llevar a la práctica la transversalidad de la perspectiva de género. Dada la complejidad de esa tarea, las oficinas nacionales de igualdad de género han descentralizado la responsabilidad en la adopción del mandato (Daly, 2005: 435) promoviendo la presencia de unidades de género, puntos focales o grupos de trabajo en numerosas dependencias nacionales, así como en otros niveles gubernamentales. Se trata de mecanismos secundarios que tienen como propósito impactar sectores más amplios de actividad pública e incorporar a nuevos actores en la agenda de igualdad de género (Fernós, 2010: 19).

En México, el INMUJERES inició una estrategia institucional para establecer enlaces de género en cada una de las dependencias centralizadas del gobierno federal con el objetivo de avanzar en la "incorporación de la perspectiva de género como eje conductor de los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo en la Administración Pública Federal" (PROEQUIDAD, 2001-2006). En la actualidad, la mayoría de las dependencias centralizadas del gobierno federal cuentan con un área o grupo especializado para llevar a cabo este propósito, aunque destaca la heterogeneidad de sus estructuras y, en consecuencia, su capacidad para incidir efectivamente en la adopción de la perspectiva de género en el proceso de producción de políticas públicas. En un estudio reciente, Zaremberg y Subiñas (2014) exploran los obstáculos y oportunidades que han enfrentado las unidades y enlaces de género en la Administración Pública Federal mexicana. Estas autoras muestran que el aislamiento, la baja institucionalización, la hostilidad y otras fuertes resistencias organizacionales, han acompañado la tarea de las instancias de género en las organizaciones. No obstante, también muestran casos en los que la articulación de reglas, redes y recursos han incidido de manera importante en su capacidad para dar viabilidad a diferentes tareas a favor de la igualdad de género.

En este trabajo consideramos que la presencia de estas áreas especializadas dentro de las organizaciones públicas son un indicador de la adopción del mandato transversal de *gender mainstreaming*, en virtud de que esos espacios se constituyen en los "centros de inteligencia" desde donde se define la forma en que será integrada la perspectiva de género en las actividades sustantivas de la organización –en qué temas y procesos de política, a través de qué herramientas, con qué objetivos, etcétera.

El segundo grupo de instrumentos es de carácter analítico, su propósito es incidir en la toma de decisiones del proceso de producción de políticas y se traduce fundamentalmente en actividades de análisis de género para explorar las relaciones entre mujeres y hombres en determinado contexto social, identificar disparidades e indagar sus causas, consecuencias e implicaciones relevantes, en el contexto de las decisiones y políticas públicas.

La práctica cotidiana de análisis de género representa la forma más importante para garantizar que la responsabilidad en el cumplimiento del mandato transversal se lleve al corazón del proceso de producción de políticas y no solo se mantenga a nivel retórico. Esto es así porque el análisis de género está diseñado para producir información relevante sobre los problemas de

desigualdad de género que subyacen en los entornos sociales donde las organizaciones tienen competencia, de manera que al desplegar sus actividades sustantivas logren articular sus acciones de política de conformidad con esta perspectiva.

Los instrumentos analíticos han sido cuestionados por quienes plantean que se tecnocratiza y despolitiza la adopción del *gender mainstreaming*, en virtud de que su implementación centrada en el uso de herramientas, técnicas y métodos ensombrece la dimensión política de la estrategia, no da lugar a discusiones normativas y desvían la atención de sus objetivos feministas (Daly, 2005; Moser y Moser, 2005; Verloo, 2005b; Sweetman, 2012). En este trabajo, por el contrario, sostenemos que estos instrumentos son imprescindibles para concretar el mandato transversal en acciones precisas que afecten la hechura, implementación y evaluación de políticas públicas. Por supuesto, el problema de la "trampa de los procedimientos", entendido como la sustitución de los fines que persigue una política por rutinas burocráticas y procedimientos carentes de sentido (Merino, 2013), es un riesgo típico de todo proceso de implementación que debe ser anticipado. En todo caso, se debe evitar que el uso de instrumentos analíticos ocurra sin un marco de referencia que les dé sentido, sin que se desvanezca el argumento y propósito central del *gender mainstreaming* dando lugar a un uso superficial y desarticulado del análisis de género.

El tercer grupo de instrumentos del *gender mainstreaming* es de carácter cognitivo. Su propósito es incidir en las ideas, representaciones y comportamientos de los individuos que tienen a su cargo la responsabilidad de diseñar e implementar políticas públicas en relación con la comprensión de las desigualdades de género como una dimensión estructural de las dinámicas de relación social, tanto internas como externas a la organización. Estos instrumentos se han traducido especialmente en acciones de sensibilización y capacitación en materia de género, así como en el uso de lenguaje incluyente y no discriminatorio, que apuntan en conjunto a concientizar a las y los funcionarios públicos sobre la desigualdad de género y motivar un mayor compromiso con la agenda de igualdad.

Las experiencias documentadas en Europa sobre prácticas que inciden en la dimensión cognitiva de la organización indican que su implementación sistemática ha facilitado la adopción de acciones favorables a la igualdad y ha producido cambios significativos en las actitudes de quienes toman decisiones (European Institute for Gender Equality, 2016). Sin embargo, estos

instrumentos por sí mismos han resultado insuficientes para la adopción del mandato transversal, especialmente en burocracias débiles donde la permanencia en el servicio público depende altamente de los procesos electorales, como ocurre en México. Al respecto, Herrera y Juárez (2012) indican que el predominio de dinámicas electorales sobre las administrativas trae consigo el continuo cambio de responsables y dificulta la continuidad de las acciones y la coordinación interinstitucional.

Además, cuando la capacitación opera con mecanismos de participación voluntaria de funcionarias y funcionarios de menor jerarquía, no alcanzan a impactar la formación de políticas en sus sectores. El énfasis en los procesos de sensibilización sin una transformación de las bases normativas y procedimentales de las organizaciones revela una estructura de responsabilidad inadecuada en virtud de que "<la burocracia se maneja por instrucción> y los funcionarios deben ser <obligados> más que solo <sensibilizados>" (Herrera y Juárez, 2012: 297). Lo anterior implica que aun cuando los instrumentos cognitivos tienen efectos significativos en el contenido y alcance de las acciones para adoptar el *gender mainstreaming* (Jacquot, 2010), no son suficientes si carecen de monitoreo y rendición de cuentas (Hafner-Burton y Pollack, 2009). De ahí la importancia de combinarlos con otras medidas que incentiven el compromiso y permitan vigilar que la responsabilidad esté siendo cumplida.

Con el modelo instrumental que se propone, suponemos que, al afectar las esferas estructural, analítica y cognitiva de la organización de manera simultánea, se construyen capacidades efectivas de incorporación de la perspectiva de género en las actividades sustantivas, pues al hacer uso de los instrumentos en una dimensión, se crean condiciones de adopción de esa perspectiva en otras. Por ejemplo, la presencia de áreas especializadas preocupadas por la incorporación de la perspectiva de género en las actividades sustantivas de la organización representa la plataforma para planificar, liderar, comunicar y sostener este proceso a través de la definición de prioridades, el establecimiento de objetivos, el diseño de actividades relevantes, la identificación de responsables, el monitoreo de las acciones y la evaluación de los resultados. Así, el área especializada puede detectar necesidades específicas de información respecto de problemáticas de género relevantes para la toma de decisiones de política y alentar actividades de análisis de género para proveerla; también puede incentivar un proceso de capacitación dirigido a crear conciencia respecto de la relevancia de la perspectiva de género en los temas

sustantivos de la organización y construir capacidades estratégicas, directamente relacionadas con la inclusión de esa perspectiva en las actividades cotidianas y especialmente en sus políticas y programas.

Por otra parte, la práctica sistematizada de análisis de género revelaría no sólo los temas de competencia de la organización donde es pertinente actuar con un criterio de igualdad de género –por ejemplo, para reducir brechas entre mujeres y hombres o eliminar estereotipos- sino también induciría el contenido y alcance de las acciones cognitivas a emplear para asegurar que el comportamiento de quienes operan las políticas y programas sea consecuente con esos propósitos. Igualmente, la identificación de problemas de desigualdad en los contextos donde opera la organización y el conocimiento de sus causas y consecuencias ayudaría a las áreas de género a establecer objetivos relevantes y específicos de intervención, delimitar el papel de la organización y encontrar espacios de coordinación entre áreas e incluso otras organizaciones que actúan sobre el mismo contexto.

Con la misma lógica, una mayor conciencia del personal respecto de la desigualdad como problema estructural y sistémico y, especialmente, de su papel en la perpetuación o la eliminación de ese problema a través de su función de servicio público, permitiría reducir hostilidades burocráticas y, en su caso, generar contextos de mayor colaboración entre las distintas áreas organizacionales y las áreas especializadas que lideran la adopción de la perspectiva de género. Además, entornos sensibles a la desigualdad de género pueden detonar procesos de construcción de sentido colectivo y aprendizaje sobre las dinámicas de la desigualdad y una mayor disposición para construir conocimiento de género relevante en los temas de actividad sustantiva de la organización.

El uso de los instrumentos estructurales, analíticos y cognitivos en interacción genera un proceso sostenido de incorporación de la perspectiva de género en el actuar público, a través de mecanismos que se auto-refuerzan. Privilegiar el uso de instrumentos que afectan una sola dimensión organizacional, puede generar, en contraste, escenarios desalentadores de evaporación del mandato y, en el extremo, presencia de áreas de género decorativas sin impacto en el proceso de producción de políticas, análisis de género superficial y/o sin sentido para la toma de decisiones en temas sustantivos, procesos de sensibilización sin objetivos claros y

experiencias de formación disociadas de la creación de capacidades para la incorporación de la perspectiva de género.

En este trabajo sostengo que el uso de instrumentos en interacción son una manera de aproximar empíricamente la adopción, o no adopción, del mandato transversal de *gender mainstreaming* y, especialmente, identificar el grado en que esa adopción ha ocurrido en el contexto específico de las prácticas organizacionales. Por naturaleza, ninguno de estos instrumentos genera resultados a corto plazo, más bien se trata de herramientas cuyo uso sistematizado y combinado pueden incidir en la manera de pensar y hacer las políticas públicas incorporando la perspectiva de género.

1.6 Condiciones para la adopción del *gender mainstreaming* en organizaciones públicas

En los apartados anteriores se describieron las características del *gender mainstreaming* como mandato transversal y se subrayaron los elementos de diseño institucional necesarios para que la responsabilidad que imprime sea más viable de materializarse en la práctica. También se ha precisado que la adopción de esta estrategia puede observarse en el uso de instrumentos para incorporar la perspectiva de género en las actividades sustantivas por parte de las organizaciones. El otro lado de la cuestión es si este mandato se adopta o no y de qué forma o en qué grado está siendo implementado. Por ello, en este apartado subrayo la importancia de analizar y comprender el mandato transversal en relación con el espacio en el que ocurre su adopción y a las formas en que se traducen las responsabilidades en estrategias de implementación.

Incorporar la perspectiva de género en el quehacer del Estado ha sido un objetivo político prometedor, pero la especificación concreta sobre su implementación es un tema poco desarrollado (Benschop y Verloo, 2011). A pesar de ello, los estudios empíricos existentes coinciden en demostrar su naturaleza altamente variable (Hafner-Burton y Pollack, 2000, 2009; Daly, 2005; Verloo y Roggeband, 2006; Woodward, 2008; Mergaert, 2012).

Esta variabilidad en la adopción del mandato transversal se ha abordado especialmente desde las perspectivas conceptual-discursiva e institucional. La primera discute el contenido conceptual del *gender mainstreaming* y señala que su implementación diferenciada se debe a que los conceptos utilizados para definir y describir esta estrategia son poco claros (Eveline y

Bacchi, 2005; Stratigaki, 2005; Mergaert, 2012; Caglar, 2013). Tal ambigüedad ha producido múltiples interpretaciones del contenido de la estrategia y procesos de implementación heterogéneos (True y Parisi, 2013: 39-40). Esta literatura indica que no solo ha habido una confusión conceptual sobre la noción de *gender mainstreaming* sino que la comprensión y significado de las nociones de "género" y de "igualdad de género" son también objeto de discusión; de ahí que las múltiples interpretaciones de la igualdad de género como objetivo se acompañan de entendimientos distintos sobre cómo se puede alcanzar y cómo observar sus resultados (Rees, 1998, 2005; Squires, 2005; Walby, 2005b; Verloo, 2007; Lombardo et al., 2010; Jaquot, 2015).

El abordaje institucional del *gender mainstreaming*, representa una plataforma más prometedora para el análisis de su implementación (Mergaert, 2012: 46). A partir de la documentación de experiencias exitosas, esta literatura destaca un conjunto de condiciones que favorecen la adopción de este mandato. En síntesis, se ha evidenciado que su implementación parte de un proceso previo de análisis exhaustivo de los mecanismos que reproducen desigualdades para corregirlas y una agenda para la acción en función de las competencias de la organización respaldada con personal y recursos (Hafner-Burton y Pollack 2000; Derbyshire, 2002; Daly, 2005; Verloo y Roggeband, 2006; Mergaert, 2012). Además, que una implementación debidamente monitoreada se acompaña de estructuras y sistemas de incentivos y rendición de cuentas para responsabilizar a las personas por las acciones emprendidas y sus resultados (Woodward, 2004; Hafner-Burton y Pollack 2009; McGauran, 2009; Jacquot, 2010, 2015; Mergaert, 2012). Los estudios también indican que en las organizaciones que despliegan esfuerzos sostenidos para crear actitudes favorables a la igualdad de género y están dispuestas a cuestionar las estructuras de la desigualdad, tanto en los ámbitos sociales donde intervienen como en la propia organización, la incorporación de la perspectiva de género es más efectiva (Mazey, 2000; Díaz González, 2001; Charlesworth, 2005; Rao y Kelleher, 2005). Por último, algunas autoras plantean también la importancia de la participación de la sociedad civil experta durante el proceso implementación (Derbyshire, 2002; Moser y Moser, 2005; Verloo, 2006; McGauran, 2009).

La investigación empírica ha evidenciado que la perspectiva de género no ha sido incorporada en el conjunto completo de intervenciones y gestiones públicas, sino que hay una tendencia

sectorial a la adopción del *gender mainstreaming*. Estos trabajos indican que en sectores de política de orientación social la adopción de este mandato a tenido más éxito, en contraste con sectores como energía, comercio, competencia económica, transportes y relaciones internacionales, que han sido poco fértiles para este propósito (Hafner-Burton y Pollack, 2000; Mazey, 2002). De la misma forma, Verloo y Roggeband (2006: 621) plantean que el uso de la perspectiva de género, a través de instrumentos analíticos como la evaluación de impacto de género, es más frecuente en ámbitos o sectores de política como educación, trabajo, salud, seguridad social y justicia, pero que no ha tenido un alcance estructural ni sistemático.

¿A qué se debe que algunos sectores de política pública sean más receptivos que otros a la adopción del *gender mainstreaming*? Esta pregunta no ha sido objeto de un estudio sistemático y generalizado que comprenda múltiples sectores gubernamentales y los analice de manera comparada. Más aún, ha habido una tendencia en la literatura especializada a destacar los aspectos del diseño del mandato de *gender mainstreaming* y su traducción en actividades precisas de implementación, más o menos vinculantes (Hafner-Burton y Pollack, 2009; Jacquot; 2010), pasando por alto la heterogeneidad de las organizaciones públicas y los posibles efectos de ello en el procesamiento de un mandato como éste. No obstante, la evidencia contenida en la literatura alude a condiciones institucionales y de organización que permiten formular nuevas hipótesis.

En su estudio detallado de cinco áreas de política de la Comisión Europea[8], Hafner-Burton y Pollack (2000) indican que una implementación más avanzada del *gender mainstreaming* ocurre en sectores de política donde la estructura de oportunidad política está más abierta, las redes de expertos de género y promotores de la agenda de igualdad están más desarrolladas y particularmente donde el marco interpretativo del mandato resuena con el marco dominante de cada tema de política.[9] Estos autores concluyen que si bien la estructura de oportunidad política y la movilización de redes a favor de la agenda son importantes para el avance en la implementación del *gender mainstreaming*, el encuadre estratégico resulta clave, especialmente

[8] 1) Política de Financiamiento Estructural que comprende temas de política social y cohesión, desarrollo del sector agrícola, rural, marítimo y pesquero; 2) Política de Empleo y Asuntos Sociales; 3) Política de Desarrollo; 4) Política de Competencia y 5) Política de Ciencia e Investigación.

[9] El marco interpretativo (*policy frame*) es "un principio de organización que transforma la información fragmentaria o casual en un problema político estructurado y significativo, en el que se incluye, implícita o explícitamente, una solución" (Verloo, 2005a: 20).

cuando los promotores de la agenda de género realizan esfuerzos para enmarcar el mandato transversal como un medio eficiente a través del cual las organizaciones pueden alcanzar sus objetivos (Hafner-Burton y Pollack, 2000: 450). En los casos de las políticas de Financiamiento Estructural, Empleo y Desarrollo, la Directiva de la Comisión Europea planteó consistentemente la cuestión del *gender mainstreaming* como una cuestión de justicia social y especialmente de eficiencia, lo que coincidió muy bien con los marcos dominantes de esas áreas, a saber, un enfoque de intervención del Estado en el mercado en busca de objetivos sociales, incluida la igualdad de género.

Por otra parte, Verloo y Roggeband (2006) en su estudio sobre el uso de las evaluaciones de impacto de género (GIA, por sus siglas en inglés), instrumento desarrollado para facilitar la adopción de la perspectiva de género en las políticas generales, concluyen que uno de los principales obstáculos a su implementación se deriva de la divergencia entre el marco interpretativo con que se traduce el *gender mainstreaming* y los marcos dominantes en las organizaciones. En su trabajo proporcionan evidencia sobre las estrategias para incentivar la producción de evaluaciones de impacto de género, entre las que destacan la reformulación del marco conceptual del instrumento para hacerlo más fácil de "vender" a las y los tomadores de decisión, poniendo el foco en las necesidades de las mujeres más que en las relaciones de género y en temas clásicos de trabajo y cuidados (Verloo y Roggeband, 2006: 623).

Aunque ambos trabajos destacan el esfuerzo de quienes promueven el *gender mainstreaming* para construir un entendimiento que se ajuste a los marcos dominantes en los diferentes sectores de política, la variabilidad observada en la adopción de este mandato entre organizaciones distintas está asociada a factores institucionales -competencias y funciones- que delimitan su contribución al objetivo de igualdad de género y el alcance de sus políticas, programas y servicios.

Otra fuente de variación relevante en estudios comparados de implementación del *gender mainstreaming* es la capacidad con que cuentan las organizaciones para traducir decisiones en acciones concretas y aluden especialmente a la suficiencia de recursos presupuestales y humanos (Daly, 2005; Mergaert, 2012). Experiencias de implementación en diversos países apuntan a que uno de los principales obstáculos para su adopción es la falta de recursos

(Beveridge, et. al, 2000; Standing, 2004; Outshoorn y Kantola, 2007), sobre todo cuando las organizaciones la consideran un obstáculo para el cumplimiento de sus objetivos sustantivos.

En la literatura hay dos tendencias que se asocian con estas variables de capacidad de implementación. Por un lado, se afirma que la adopción de este mandato necesita una asignación correcta de recursos para que las organizaciones prioricen los objetivos de igualdad de género y respondan positivamente en su implementación, particularmente aquellas que tradicionalmente no se han involucrado con esa agenda (Hafner-Burton y Pollack, 2009). En el mismo sentido, Jacqui True (2003: 371) plantea que el objetivo de cambiar las prácticas organizacionales que trae consigo el *gender mainstreaming* está seriamente comprometido ante la falta recursos humanos y capital financiero, especialmente cuando los objetivos de igualdad de género compiten con otros objetivos considerados más importantes por cada organización. Por otro lado, en su abordaje del *gender mainstreaming* como un meta-instrumento de coordinación, Jacquot (2010, 1015) plantea que esta estrategia se caracteriza por hacer más eficientes los instrumentos de política ya existentes en las organizaciones –entre ellos la capacidad financiera y el personal- de manera que por principio no exige una asignación de recursos específicos (Jacquot, 2010, 2015).

En relación con la forma en que se promueve el valor del mandato transversal dentro de la organización, el liderazgo resulta una variable fundamental para entender la heterogeneidad de su adopción. Una de las principales lecciones documentadas en la implementación del *gender mainstreaming* es la hostilidad con que el tema se percibe a nivel burocrático, aun cuando esa agenda sea una prioridad declarada por funcionarios de alto nivel o en presencia de funcionarias feministas que buscan llevar las demandas del movimiento al corazón de las actividades burocráticas (Geller- Schwartz, 1995; Outshoorn, 1995).

Las resistencias a la adopción de la agenda de género son una expresión de la cultura de las organizaciones (Zaremberg y Subiñas, 2014; Mergaert y Lombardo, 2014) que debe ser transformada para permitir una adopción no ceremonial del mandato transversal. Como Rao y Kelleher (2005) indican, el aprendizaje es una capacidad clave para la transformación de la cultura organizacional de cara a la igualdad de género que puede ocurrir si de manera simultánea se promueven entornos apropiados y se movilizan grupos a favor de los derechos de las mujeres;

ambas condiciones tienen mayor posibilidad de éxito si existe un liderazgo capaz de persuadir a los demás del valor de dicha transformación.

En su estudio sobre el desempeño de los asesores en materia de igualdad para la transversalización de la perspectiva de género dentro de organizaciones de servicios públicos en Reino Unido, Page (2011) ofrece evidencia de que la adopción de este mandato está relacionada con un liderazgo multidimensional y disperso, señalando que las y los asesores para la igualdad no actúan de forma aislada, sino que forman redes en las que el liderazgo emerge y se irradia en una variedad de contextos y roles organizacionales. También apunta que estos actores se involucran en procesos de interpretación de los valores y objetivos que subyacen al *gender mainstreaming*, así como en procesos de construcción de sentido en la práctica concreta para mejorar la calidad de los servicios "el liderazgo se ejercía a través de procesos de generación de significado y sentido, interpretación, traducción, coaching y participación y se mantenía en redes que compartían el compromiso con la igualdad de género" (Page, 2011: 334).

Tomando como referencia el enfoque institucional de la implementación del *gender mainstreaming*, este trabajo argumenta que cuando se trata de adoptar un principio que se impone desde afuera de la organización, hay tres características de éstas que resultan determinantes. Primero, el mandato sustantivo de la organización, es decir, el conjunto de materias, funciones o responsabilidades propias de la organización, que se han institucionalizado como misiones típicas en su lógica de acción. Segundo, la capacidad de implementación de las organizaciones para cumplir sus responsabilidades, medida básicamente en términos de recursos humanos y financieros. Tercero, el tipo de liderazgo a través del cual se promueve la adopción del mandato transversal como un criterio organizacional explícito para sus estructuras, procesos y actividades.

Este abordaje es pertinente para este trabajo porque como señalamos antes, la responsabilidad que entraña el mandato transversal es homogénea para todos los órganos del Estado, no obstante, el proceso de adopción a través de prácticas concretas de implementación ocurre en espacios institucionales y organizativos que por definición son diversos. Las instituciones y órganos administrativos del Estado encarnan burocracias con distintos perfiles funcionales y legados institucionales que dan sentido a las decisiones y acciones que ocurren a nivel organizacional. Por ello es de interés de este trabajo indagar de qué manera esas condiciones inciden en la

adopción diferenciada del *gender mainstreaming*. Enseguida se explica con mayor detalle la propuesta teórica de esta investigación.

1.6.1 Convergencia entre el mandato sustantivo de la organización y el mandato transversal

Esta tesis argumenta que una de las características institucionales que condicionan la adopción del *gender mainstreaming* es el mandato sustantivo de cada organización pública. Se entiende por mandato sustantivo el conjunto de funciones o responsabilidades que le dan sentido a cada organización y se han institucionalizado como asuntos de su competencia a partir de las cuales generan algún tipo de impacto en la vida social. Por naturaleza, todas las organizaciones del Estado tienen objetivos de interés público, pero actúan en contextos delimitados, determinados por el sector de política al que pertenecen.

El mandato sustantivo de la organización en relación con el *gender mainstreaming* opera como un dispositivo receptor que puede permitir distintos niveles de convergencia con el contenido del mandato transversal. Es decir, es el punto referencial sobre el cual se considera más o menos pertinente el uso de la perspectiva de género para cumplir los objetivos de la organización. Esta idea de convergencia entre el *gender mainstreaming* y los mandatos sustantivos de las organizaciones está presente de manera implícita en los trabajos seminales de Hafner-Burton y Pollack (2000) Verloo y Roggeband (2006) que ponen el foco en la forma en que diferentes sectores de política adoptan el mandato transversal.

Los mandatos sustantivos conducen a selecciones sistemáticas de la organización en relación con los problemas a los que presta atención y el tipo de soluciones que puede desplegar, pero al mismo tiempo hace que se ignoren otros temas. La igualdad de género como objetivo público representa uno de estos asuntos que ha quedado al margen de distintas áreas de política pública. Esto es así porque en sus orígenes, este objetivo se integró en políticas selectas y su promoción estuvo fuertemente sostenida en la creación de maquinarias institucionales dentro de los gobiernos nacionales (Staudt, 2003). Dada la naturaleza especializada y departamentalizada de las burocracias públicas, estas maquinarias instituyeron una imagen de *ghetto* de la agenda de igualdad de género que no ha sido superado de manera completa.

Identificar la relevancia del género en las distintas áreas de política no es igualmente evidente para todas las organizaciones porque éstas enfrentan de manera distinta el problema de desigualdad de género. Si la premisa del *gender mainstreaming* es considerar las implicaciones humanas de cualquier actividad pública, destacando las desigualdades y diferencias entre mujeres y hombres, esto es más viable para aquellas organizaciones que tienen competencias para incidir de manera más directa en la vida de las personas. Este planteamiento reconoce que el impacto de la actividad pública en la estructura de desigualdad de género está mediado por la naturaleza sectorial de la administración y el nivel de contacto que las organizaciones tienen con la ciudadanía.

Por un lado, hay sectores cuya actividad pública que impactan de manera directa e inmediata los individuos, porque les dotan de bienes y servicios básicos para su desarrollo individual o son la ventanilla para el ejercicio de sus derechos; mientras que otros, por el contrario, se orientan a crear o mejorar las condiciones de desarrollo estructurales o a regular actividades, que en el mediano plazo pueden incidir de manera positiva a nivel individual y social. Además, con independencia del sector, las organizaciones públicas producen y entregan bienes y servicios de diversa índole; en algunos casos, se trata de bienes y servicios que se entregan directamente a la ciudadanía;[10] mientras que en otros la actividad de la organización se materializa en insumos o recursos -legales, programáticos, técnicos o materiales- para el funcionamiento de los procesos de otras organizaciones del Estado.[11]

La variabilidad documentada en la adopción del mandato transversal pone de relieve que las organizaciones que operan en sectores de política social y están vinculadas a la provisión de bienes y servicios al público sin intermediación tienden a ser más receptivas en la incorporación de la perspectiva de género en sus políticas y programas. Esto es, sus mandatos sustantivos habilitan una mayor comprensión de la desigualdad de género en los sectores sociales donde intervienen, de manera que presentan mayor convergencia con el contenido del *gender mainstreaming*. En el caso de organizaciones cuyo mandato sustantivo no ha sido objeto de vinculación al tema de igualdad de género, porque el impacto de sus políticas y quehaceres institucionales es menos directo e inmediato en la vida de las personas, es de esperarse una

[10] Tal es el caso de los servicios educativos, de salud, de asistencia social o de seguridad pública, entre otros.
[11] Por ejemplo, los productos del trabajo de agencias regulatorias, oficinas públicas de investigación, agencias de información, órganos de coordinación, entidades de supervisión de la función pública, etcétera.

menor receptividad a la incorporación de la perspectiva de género en sus actividades sustantivas, pues el margen de interpretación de su contribución al objetivo de igualdad de género está condicionado por sus prioridades de política, el alcance de sus objetivos sustantivos y los límites de sus instrumentos de gobierno.[12]

En suma, identificar el nivel de convergencia entre mandatos sustantivos de la organización y el mandato transversal de *gender mainstreaming*, es posible explicar por qué unas organizaciones son más o menos receptivas en la adopción del mandato, lo que se verificaría en el uso de instrumentos de transversalidad que hemos planteado con anterioridad como definición operacional de adopción de *gender mainstreaming*.

1.6.2 Capacidad de implementación

La segunda condición que aborda esta investigación para explicar la adopción diferenciada del *gender mainstreaming* por parte de las organizaciones públicas es su capacidad de implementación. Los mandatos transversales, por definición, tienen una pretensión de actuación homogénea de las organizaciones públicas; es decir, demandan que todo el entramado organizativo del Estado actúe conforme al principio normativo que le define. Las organizaciones, por su parte, están predeterminadas en sus fines, estructuras y formas de funcionamiento (Arellano y Cabrero, 2000) para cumplir fundamentalmente con sus mandatos sustantivos, pero en contexto de mandatos transversales, también están llamadas a adecuar su actuación para cumplir con las responsabilidades que estos mandatos imprimen. En un contexto como éste, es esperable que las organizaciones enfrenten dilemas de atención, tiempo, capacidad y recursos, es decir, que tengan que llevar a cabo procesos de selección para dar viabilidad a sus mandatos, implementar decisiones y alcanzar resultados de interés público, a partir de las circunstancias propias de su situación.

En materia de capacidad de las organizaciones para lograr resultados de política, los estudios de implementación ofrecen un marco para su aproximación. Si bien esta literatura se caracteriza por una diversidad de enfoques, estrategias de investigación, estándares de evaluación,

[12] De acuerdo con las conclusiones de Hafner-Burton y Pollack (2000) y Verloo y Roggeband (2006) los sectores más proclives a la adopción del mandato transversal –social, educación, salud, justicia- se caracterizan por tener un impacto más directo en la vida social, mientras que las áreas intocadas –gasto, competencia, industria y transportes- son típicamente sectores de desarrollo estructural.

conceptos, metodologías y áreas de estudio (Winter, 2012), un tema de convergencia es el reconocimiento de la naturaleza compleja y dinámica del proceso de implementación de decisiones, lo que ha detonado un esfuerzo por identificar los múltiples factores o variables que intervienen entre el establecimiento de propósitos y el logro de resultados.

De acuerdo con O'Toole (1986) y Goggin (1986), esta literatura permite identificar grupos de factores principales o variables intervinientes en el proceso de implementación. Uno de ellos es el que concentra factores que están determinados por la forma y contenido de la política en sí misma, tales como la validez de la teoría causal o la claridad, especificidad y/o flexibilidad de los objetivos y procedimientos. Uno más, se trata de factores relacionados con la capacidad de las organizaciones para hacer que esa política funcione, por ejemplo, la suficiencia de recursos financieros y de otro tipo. Goggin (1986: 329) observa también que hay factores relacionados con la cualificación de las personas a cargo de operar los procesos, como voluntad, destrezas y actitudes que también son importantes en el proceso de implementación.

Por capacidad de implementación nos referimos concretamente a la disposición suficiente de recursos que tienen las organizaciones públicas para alcanzar los objetivos normativos de política pública (Andrews et al., 2017: 83), es decir, no sólo para llevar a cabo sus funciones sino para cumplir sus responsabilidades. La suficiencia de recursos presupuestales y humanos es una variable típica en los estudios de implementación de políticas (Winter, 2012), ya que da a las organizaciones un umbral de viabilidad para desempeñar sus tareas y cumplir sus responsabilidades.

Haciendo eco de los trabajos que muestran la importancia de acompañar la implementación del *gender mainstreaming* con suficientes recursos como una condición de éxito, esta investigación argumenta que la disposición de presupuesto y personal para tareas de incorporación de la perspectiva de género dentro de las organizaciones es una medida de su capacidad para generar procesos de implementación efectiva del mandato. En virtud de que las organizaciones generalmente operan con una sobrecarga de tareas y recursos limitados que tienen que optimizar, la hipótesis concreta que se postula es que una adopción avanzada del *gender mainstreaming* está directamente relacionada con las capacidades de implementación de la organización, medida a partir de recursos presupuestales y humanos.

1.6.3 Prácticas de liderazgo organizacional

La tercera condición que revisa esta tesis para explorar los mecanismos que subyacen a la respuesta diferenciada de las organizaciones al mandato transversal es la presencia de liderazgos que promueven el valor de su adopción. Como se ha discutido a lo largo de este capítulo, el *gender mainstreaming* exige una transformación del funcionamiento de las organizaciones públicas, en términos de sus procesos, estructuras y comportamientos. Cambios de esta naturaleza suponen un proceso de aprendizaje sostenido que tiene como propósito afectar las ideas, rutinas o comportamientos (Argote, 2011).

Los estudios que abordan las formas en que se gestiona el proceso de aprendizaje organizacional, apuntan al tipo de liderazgo como un factor clave para su éxito. Nonaka (1994) adopta una perspectiva intermedia entre las clásicas visiones de gestión "top–down" y "botttom–up", asegurando que el liderazgo de grupos construidos fuera de la lógica de autoridad jerárquica –que involucra a individuos de todos los niveles de la organización- son más apropiados para catalizar no solo procesos de aprendizaje sino también la creación de nuevo conocimiento organizacional. En la perspectiva de gestión "top–down", otros autores ponen el foco en los estilos de liderazgo de los gerentes para analizar su efecto en el proceso de aprendizaje organizacional. Waddell y Pio (2014) analizan dos estilos de liderazgo, el transaccional y el transformacional. En el primero, el líder pone el foco en promover sus intereses individuales y los de sus seguidores estableciendo objetivos, monitoreando y controlando los resultados; mientras que el segundo, el líder busca construir una conciencia de interés colectivo entre los miembros de la organización y los ayuda a alcanzar sus objetivos colectivos (Garcia-Morales et al., 2012, citados en Waddell y Pio, 2014: 465-466). En su estudio concluyen que el vínculo entre los individuos y el proceso de aprendizaje se habilita a través del liderazgo gerencial, pero el alcance del aprendizaje depende del estilo de liderazgo que se utilice. Específicamente, indican que los procesos de cambio y aprendizaje organizacional se asocian con el enfoque transformador del liderazgo que proporciona de dirección, empuje y apoyos necesarios.

Una aproximación distinta, donde la posición de los individuos en la organización es menos relevante, se encuentra en los estudios sobre liderazgo relacional (Dachler y Hosking, 1995; Uhl-Bien, 2006). En esta perspectiva, el liderazgo es visto como un proceso social a través del cual se produce cierta comprensión y representación de la realidad que da sentido al

comportamiento (Dachler y Hosking, 1995: 13). De manera que el análisis del liderazgo no se basa en los atributos o comportamientos de líderes individuales, sino en los procesos de comunicación a través de los cuales la realidad se construye (Uhl-Ben, 2006: 655). Similarmente, Sonia Ospina sostiene que el liderazgo que hace viable el cambio social es aquel que se construye relacionalmente, el que da significado a la acción en un contexto donde el grupo quiere movilizar una agenda, de modo que finca las condiciones para hacerlo (Ospina, 2012). Bajo esta perspectiva, el liderazgo relacional, o el que es construido colectivamente, se ocupa de los procesos adaptativos de construcción de sentido y comunicativos, que dan poder a los grupos para influenciar a otros con capacidad de decisión sobre los problemas de su interés y actuar con efectividad sobre ellos.

La incorporación de la perspectiva de género en decisiones y quehaceres institucionales supone cambios en el entendimiento que tienen las organizaciones sobre su contribución al objetivo de igualdad de género. Esa base de conocimiento es necesaria para identificar efectos de reproducción de la desigualdad de género de políticas, programas y servicios y revertirlos. En ese sentido representa un caso de aprendizaje organizacional que requiere ser detonado, promovido y supervisado. Liderar exitosamente una empresa de esta magnitud es posiblemente uno de los principales desafíos que impone la transversalidad de la perspectiva de género en las organizaciones del sector público. Las experiencias poco exitosas de adopción del *gender mainstreaming* revelan que, en no pocos casos, la aceptación burocrática del mandato ocurre únicamente a nivel discursivo (Charlesworth, 2005; Page, 2011; Mergaert, 2012) y no trae aparejado un cambio en las prácticas reales de las organizaciones (Mackay, et al., 2009), aun cuando hay una expresión de voluntad política al más alto nivel de la organización.

El estudio del liderazgo para una transversalización de la perspectiva de género efectiva se está moviendo de la perspectiva *top-down* a enfoques más relacionales, las cuales destacan que la conducción exitosa del *gender mainstreaming* se asocia con estilos de liderazgo que operan al margen de la posición jerárquica de las personas en la estructura de la organización. En este sentido, el estudio del liderazgo con que se promueve este mandato ofrece un potencial para entender mejor la variabilidad de respuestas organizacionales a su adopción, especialmente en burocracias altamente jerarquizadas como la mexicana (Arellano y Klingner, 2006).

Por lo anterior, en este trabajo exploramos la forma en que se lidera la incorporación de la perspectiva de género en las actividades sustantivas de las organizaciones públicas, para identificar procesos que potencian el aprendizaje organizacional y las particularidades del liderazgo que subyace en la adopción exitosa del *gender mainstreaming*.

1.7 Conclusiones

La premisa sobre la que descansa el *gender mainstreaming* indica que la desigualdad de género sigue siendo un problema a pesar de la existencia de respuestas públicas específicas para contrarrestar alguna de sus manifestaciones. Las ideas y significados respecto a lo que deben ser y hacer mujeres y hombres en un tiempo y contexto determinado, juegan un papel importante en la vida política, social y económica ya que han institucionalizado relaciones de género jerarquizadas, mediadas por el poder, la autoridad, el estatus y el reconocimiento de unas y otros en la vida pública y privada. En el génesis de esta estrategia está el reconocimiento de la complejidad de la desigualdad de género como un problema estructural y sistémico y la intención explícita de replantear el rol del Estado en la lucha contra esas desigualdades.

A diferencia de las políticas específicas de igualdad, que tienen como propósito eliminar la discriminación o corregir desventajas entre mujeres y hombres en áreas de política específica -en términos de derechos, representación política, desigualdad en el trabajo, violencia, balance entre la vida familiar y laboral, pobreza, etc.-, el *gender mainstreaming* tiene como propósito asegurar que ninguna acción pública ignore las desigualdades y las perpetúe. Por esa razón, el objeto de cambio que radica en esa estrategia es el Estado, en todas sus manifestaciones, esto es, instituciones, organizaciones y prácticas cuya lógica de actuación está generizada. En ese sentido, el *gender mainstreaming* no sustituye las políticas de igualdad específicas, su lógica es que todas las organizaciones del Estado sean conscientes de la desigualdad de género como problema estructural, identifiquen las formas en que sus decisiones y acciones inciden positiva o negativamente en su mantenimiento y actúen en consecuencia.

Pensar el *gender mainstreaming* como mandato transversal implica sacar la agenda de género del *ghetto* de las oficinas para el adelanto de las mujeres y posicionarlas como entidades coordinadoras del proceso de implementación, pero fundamentalmente implica hacer responsables a todas las organizaciones de actuar a favor de la igualdad de género desde sus

ámbitos de actuación específicos. La literatura indica que en la adopción del mandato transversal las lógicas de lo apropiado dentro de las organizaciones juegan un papel importante para diluir la responsabilidad o resistirse al cambio, pero también hay espacios de oportunidad para adoptar la perspectiva de género en el proceso de producción de políticas. De ahí que resulte necesario identificar los factores que puedan apoyar la adopción del mandato en terrenos organizativos concretos. Por ello, he enfatizado la importancia de mirar a las organizaciones del Estado en toda su diversidad, para entender las formas en que pueden procesar materialmente este mandato.

Si bien en la literatura hay múltiples factores que potencialmente explican la variabilidad observada en la adopción del *gender mainstreaming* en organizaciones públicas, esta tesis analizará el valor empírico de algunas de ellas. La consideración de mandatos sustantivos, capacidades de implementación y formas de liderazgo organizacional para explicar la adopción exitosa del mandato transversal, permite reflexionar sobre esta estrategia a la luz de un escenario heterogéneo que retrata de manera más precisa al Estado. No podemos ignorar que las misiones sustantivas que cotidianamente persiguen las organizaciones públicas tienen un impacto distinto en la vida social. Tampoco desconocer que no todas ellas cuentan con las mismas capacidades para lograr propósitos de política pública y, menos aún, tienen el mismo potencial para liderar el aprendizaje que implica esta estrategia. Reconocer la complejidad del territorio donde se procesan decisiones políticas, como es el caso de los mandatos transversales, es indispensable para que las distintas aspiraciones democráticas traducidas en objetivos de Estado, como la igualdad de género, sean algo más que afirmaciones de papel.

Por ello, en lugar de ver al Estado como un cuerpo monolítico de organizaciones que enfrentan de la misma forma el problema de persistencia de la desigualdad de género, lo que tenemos es un conjunto de organismos altamente diferenciados con lógicas de actuación particulares y retos también diversos en su contribución al objetivo de igualdad de género. En ese sentido, el argumento central de este trabajo en relación con la adopción del mandato transversal es que en la medida en que exista una mayor convergencia entre el mandato sustantivo de cada organización con el mandato del *gender mainstreaming*, una más alta capacidad institucional de implementación y prácticas de liderazgo para el aprendizaje organizacional, la adopción exitosa de esta estrategia tendrá más probabilidades de ocurrir.

Si esto es cierto, no podemos esperar una adopción homogénea del *gender mainstreaming*, sino una adopción diferenciada, lo cual implica que el uso de los instrumentos de *gender mainstreaming* variará según la especificidad de los terrenos organizacionales. Esta propuesta admite que en el análisis empírico podamos encontrar no una forma de adopción del mandato transversal, sino diferentes grados e incluso tipos de adopción, considerando las variables de mandato sustantivo, capacidad de implementación y prácticas de liderazgo para el aprendizaje como variables intervinientes en procesos de adopción del *gender mainstreaming*.

Capítulo 2. Adopción del *gender mainstreaming* en organizaciones públicas del ámbito federal en México

Transversalizar la perspectiva de género en el quehacer del Estado es un objetivo recurrente en México desde hace algunos años. Nuestras leyes reconocen la importancia de adoptar el *gender mainstreaming* para contribuir al objetivo global de igualdad entre mujeres y hombres y se alude a ello en diversos documentos de política. No obstante, nuestro conocimiento sobre las formas y el grado en que este mandato ha sido adoptado por las organizaciones públicas es limitado; la información disponible sobre la incorporación de la perspectiva de género en las acciones públicas es dispersa y no permite identificar los esfuerzos organizacionales específicos desplegados con ese propósito. Documentar el uso de instrumentos de *gender mainstreaming* para un conjunto amplio de organizaciones públicas es un esfuerzo inicial que habilita la comparación de prácticas organizacionales concretas para identificar tendencias generales y obstáculos comunes que indiquen en dónde concentrar los esfuerzos para cumplir los objetivos de este mandato.

En este capítulo se expone un panorama sistematizado del estado que guarda la adopción del mandato de *gender mainstreaming* en las organizaciones públicas del país. En el primer apartado se presenta una descripción del diseño institucional del mandato en México. En el segundo se describen las fuentes de información con que se construyó la variable dependiente de este estudio. El tercer apartado documenta el uso de instrumentos de *gender mainstreaming* que las organizaciones despliegan para incorporar perspectiva de género en su actuar sustantivo a partir de la descripción de prácticas que afectan a la organización en las dimensiones estructural, analítica y cognitiva. En el cuarto apartado se expone la metodología para la construcción de un indicador de adopción del mandato transversal y los resultados generales de este análisis. Por último, se expone una conclusión general respecto al estado que guarda la adopción del mandato transversal en la APF.

2.1 Diseño institucional: jerarquía del mandato y esquemas de implementación

En el capítulo teórico formulé que el diseño institucional de los mandatos transversales está sujeto al tipo de mandato que lo legitima y a la estrategia de implementación que le acompaña, de manera que cualquier análisis respecto de su adopción implica revisar ambos elementos que

le distinguen. En el caso de México, en la Ley que crea el INMUJERES publicada el 12 de enero de 2001, se incluyó por primera vez el mandato de *gender mainstreaming* de la siguiente forma:

> "Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los órganos de impartición de justicia federal, así como las Cámaras del Congreso de la Unión, en el ejercicio de sus atribuciones y funciones incorporarán el enfoque de género en sus políticas, programas y acciones institucionales" (Art. 30)

Si bien la ley alude una responsabilidad para los tres poderes públicos y niveles de gobierno, su ámbito de aplicación se ha limitado a regular las atribuciones conferidas a órganos del ámbito federal, especialmente de la administración pública a la que pertenece el INMUJERES. Con esta legislación la responsabilidad de adoptar el mandato transversal se estableció inicialmente para las organizaciones administrativas del ámbito federal con apoyo de este instituto, que además tiene atribuciones para diseñar estrategias de coordinación con los poderes legislativo y judicial del ámbito federal y concertar acuerdos con los otros niveles de gobierno para que actúen en consecuencia.

Con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres aprobada en 2006, que tiene su origen en el artículo 4° constitucional, la obligación de incorporar la perspectiva de género en el quehacer gubernamental se generalizó para los tres niveles de gobierno. Por definición, el mandato de una ley general incide válidamente en todos los órdenes jurídicos que integran al Estado Mexicano, por lo que debe ser aplicado por las autoridades de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).[13] En esta ley se define el mandato de *gender mainstreaming* como sigue:

> "Transversalidad: Es el proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas" (Art. 5)

En esta ley se le atribuye a la Federación el establecimiento de mecanismos de coordinación para lograr la adopción de este mandato en la función pública nacional, a través del trabajo del

[13] Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en: http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/172/172739.pdf

INMUJERES. Además, se definieron como instrumentos de la Política Nacional en materia de Igualdad el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres integrado por dependencias de la Administración Pública Federal (APF), autoridades estatales y municipales, así como organizaciones sociales; el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres cuyo diseño corresponde al INMUJERES y la Observancia en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres, bajo la responsabilidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Desde la publicación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, los Congresos de 32 Entidades Federativas han legislado en la materia y actualmente todas ellas cuentan con una Ley estatal de igualdad; cabe señalar que dos Entidades tuvieron una ley similar antes de 2006,[14] pero han armonizado esa normatividad en función de las directrices que marca la ley general. Sin excepción, aunque con diferentes expresiones y/o definiciones, las 32 leyes estatales contienen el mandato de *gender mainstreaming*, aplicable a las organizaciones públicas a nivel estatal y municipal. Adicionalmente, los instrumentos que respaldan la creación y funcionamiento de los 32 mecanismos estatales para el avance de las mujeres contienen referencia a este mandato como parte de las atribuciones de esas instancias.[15]

En términos de esquemas de implementación, los esfuerzos más notables a nivel federal aluden particularmente a las organizaciones del poder ejecutivo, que han sido llamadas a incorporar la perspectiva de género en su quehacer público a través de instrumentos de planeación en las últimas tres administraciones. El primero fue el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres de la administración federal 2001-2006 (PROEQUIDAD), presentado públicamente el 16 de noviembre de 2001. El mandato transversal está contenido en el primer objetivo de este programa de la siguiente forma:

[14] En el Estado de Morelos se publicó el 3 de septiembre de 2003 la primera ley estatal de igualdad, la Ley de Igualdad de Oportunidades con Equidad de Género, que fue abrogada en 2009 por la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Mujeres y Hombres en el Estado de Morelos y finalmente sustituida en 2013 por la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres. Por su parte, el Estado de Tamaulipas desde el 8 de marzo de 2005, cuenta con la Ley para la Igualdad de Género en Tamaulipas, que ha sido reformada una vez, en 2014.

[15] Para mayor referencia sobre el papel de los mecanismos estatales para el avance de las mujeres en el contexto del mandato de *gender mainstreaming* véase Ríos Cázares (2014).

> "Objetivos específicos. 1. Incorporar la perspectiva de género como eje conductor de los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo en la administración pública federal" (PROEQUIDAD, 2001-2006).

Para el logro de ese objetivo se incluyó una línea estratégica y una definición que la orienta:

> "Líneas estratégicas generales. Primera. La introducción de la perspectiva de género como eje conductor de los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo en la administración pública federal. Ello significa revisar toda la estructura de la administración pública federal con un enfoque de equidad, y modificar normas, procedimientos, asignación de presupuestos, métodos de interpretación y diseños de planes y programas de tal suerte que se atiendan las necesidades particulares de las mujeres. Significa, también, la construcción de capacidades en los funcionarios y las funcionarias encargados de la aplicación de las políticas públicas; es decir, representa el compromiso del Ejecutivo Federal de formar, capacitar y sensibilizar a un Servicio Civil de Carrera que realice sus labores desde una perspectiva de género." (PROEQUIDAD, 2001-2006)[16]

Adicionalmente, se determinaron acciones precisas en los sectores centralizados de la APF (específicamente para 13 Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República), así como en algunas dependencias descentralizadas e instituciones de seguridad social. Entre las acciones destacan la creación de unidades de género al interior de las dependencias, la generación de información desagregada por sexo, la inclusión de la perspectiva de género en programas y reglas de operación y la capacitación al personal.

Por su parte, la administración federal 2006-2012 publicó el 18 de agosto de 2009 el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD 2009-2012), que incluye un esquema de adopción del mandato transversal a través de objetivos, estrategias y líneas de

[16] Conviene precisar que la definición conceptual del mandato de *gender mainstreaming* en este programa es ambigua. El mandato de incorporación de la perspectiva de género en el quehacer público se entiende como "institucionalización" de esa perspectiva y se hace una diferencia respecto de la transversalidad: "Si la incorporación de la perspectiva de género implica una transformación total del ejercicio institucional, la transversalidad, por su parte, es una estrategia que transforma la racionalidad de las instituciones y la forma como en ellas se abordan los problemas sociales de las mujeres. El efecto de este proceso consiste en que los asuntos de género y las necesidades de las mujeres ingresan a la agenda global de las políticas sectoriales como reorganizadores de los campos de intervención y de los vínculos entre las distintas instituciones del Estado." (PROEQUIDAD, 2001-2006, p. 21).

acción para las dependencias del poder ejecutivo federal. El objetivo estratégico que contiene el mandato transversal está expresado como sigue:

> "Objetivo estratégico 1: Institucionalizar una política transversal con perspectiva de género en la Administración Pública Federal, y construir los mecanismos para contribuir a su adopción en los poderes de la unión, en los órdenes de gobierno y en el sector privado." (PROIGUALDAD, 2009-2012)

Este objetivo está acompañado también de una definición que lo orienta:

> "La transversalidad de la perspectiva de género es el proceso por el cual se valoran las implicaciones que tiene, para las mujeres y los hombres, cualquier acción que se programe en materia de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas." (PROIGUALDAD, 2009-2012)

Las medidas de adopción del mandato transversal están contenidas en 6 estrategias y 33 líneas de acción. Aunque en este programa se alude a los poderes legislativo y judicial, así como a los gobiernos estatales y municipales, no se prevén medidas concretas de adopción del mandato en esos ámbitos.[17]

El esquema de implementación del mandato para la administración federal del periodo 2012-2018 se localiza en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD 2013-2018). En su preámbulo, se define la transversalidad como un método de gestión pública que permite agregar valor a las políticas públicas para alcanzar sus objetivos y se reconoce que la transversalidad de género:

> "obliga a explicar el impacto de la acción pública en hombres y mujeres; y por tanto a transformar los planes con los que se enfocan tradicionalmente los problemas y sus soluciones. Se trata de cambiar el enfoque de un supuesto individuo neutro-universal sin diferencias sexuales, para reconocer las diferencias entre mujeres y hombres, identificar las brechas de desigualdad y diseñar acciones que permitan eliminarlas." (PROIGUALDAD, 2013-2018)

[17] Este programa alude a los poderes legislativo y judicial y a los tres niveles de gobierno, en virtud de que al momento de su publicación ya se encontraba vigente la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que como indicamos, generalizó la obligación de adoptar el mandato a todas las instancias de gobierno en el país.

Además, se afirma el mandato de *gender mainstreaming* para las organizaciones de la APF de la siguiente forma:

> "El mandato es claro: todas las dependencias de la Administración Pública Federal deben incluir en sus programas la perspectiva de género y eso significa identificar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, los tipos de violencia y de discriminación que viven las mujeres y las niñas en las esferas familiar, escolar, laboral, comunitaria, social y política; e identificar los obstáculos para el avance de las mujeres, las prácticas excluyentes y discriminatorias, violentas, sexistas e irrespetuosas." (PROIGUALDAD, 2013-2018)

Con el propósito de asegurar este mandato, uno de los objetivos transversales del programa es "incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional", el cual cuenta con 7 estrategias y 54 líneas de acción.

En sus distintas versiones, el PROIGUALDAD ha establecido obligaciones de incorporación de la perspectiva de género tanto en las actividades sustantivas como en la cultura institucional de las organizaciones públicas. Específicamente, ha definido líneas de acción concretas que aluden a la gestión de políticas sustantivas en los ámbitos de competencia de algunas dependencias y, por otra parte, líneas de acción generales que aluden a la inclusión de este enfoque en prácticas de cultura institucional como la igualdad laboral y la erradicación de distintas formas de violencia en el empleo público. Esta segunda vertiente ha sido acompañada además de un programa especial, el Programa de Cultura Institucional, que permite a todas las organizaciones de la APF identificar no sólo los ámbitos de intervención en esta materia, sino que establece prácticas muy específicas de implementación.[18]

Desde 2008, el Presupuesto de Egresos de la Federación contempla partidas presupuestales específicas para dar viabilidad a los esfuerzos para la adopción del mandato transversal de

[18] El primer Programa de Cultura Institucional fue presentado por el INMUJERES y la Secretaría de la Función Pública en 2009 con el propósito de servir de marco de referencia para impulsar una transformación de las dependencias de la APF en espacios laborales más justos e igualitarios. Este programa contiene objetivos, estrategias y líneas de acción para incorporar la perspectiva de género en los siguientes temas: 1) cultura institucional, 2) clima laboral, 3) comunicación incluyente, 4) selección de personal, 5) salarios y prestaciones, 6) promoción vertical y horizontal, 7) capacitación y formación profesional, 8) corresponsabilidad entre la vida laboral, familiar, personal e institucional y 9) hostigamiento y acoso sexual. La segunda versión de este programa fue publicada en 2013 por el INMUJERES; los mismos temas se agregaron en tres ejes de trabajo -clima laboral, corresponsabilidad y hostigamiento y acoso sexual- y dos estrategias transversales -capacitación y comunicación.

gender mainstreaming y para financiar políticas específicas que buscan cerrar brechas de desigualdad y eliminar la violencia contra las mujeres. No obstante, existe una gran ambigüedad en torno a la implementación de esas medidas. Por un lado, hay un déficit en materia de rendición de cuentas relacionado con el ejercicio de los recursos etiquetados para la igualdad ya que alrededor del 80% de los programas carece de reglas precisas sobre su forma de operar (CEAMEG, 2015) y no cuentan con criterios que indiquen los niveles esperados de eficiencia y equidad. Adicionalmente no es posible distinguir los recursos para la adopción del mandato de *gender mainstreaming* de los recursos para políticas específicas (Guzmán, 2014: 154).

Los poderes legislativo y judicial han desarrollado esquemas de implementación propios para adoptar el mandato de *gender mainstreaming*. El poder legislativo lo ha hecho a partir de la creación de comisiones ordinarias para asegurar la inclusión de la perspectiva de género en el trabajo legislativo, especialmente en la revisión y dictamen de iniciativas de ley. Desde septiembre del año 2000, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión cuenta con una Comisión de Igualdad de Género que tiene atribuciones para elaborar dictámenes, opiniones, informes y resoluciones en materia de igualdad de género;[19] mientras que el Senado de la República tiene una comisión análoga desde la misma fecha.[20] A nivel estatal, las 32 legislaturas locales han adecuado su normatividad interna para contar con comisiones similares.

Por su parte, el Poder Judicial desde 2007 ha desarrollado un proceso de implementación para la adopción del mandato de *gender mainstreaming* en su actividad sustantiva, también detonado por la creación de oficinas de género en los tres órganos que lo conforman -Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral y Consejo de la Judicatura Federal. Estas oficinas están ahora coordinadas por el Comité Interinstitucional de Igualdad de Género que unifica "los criterios generales de planeación, seguimiento y evaluación de los esfuerzos para institucionalizar y transversalizar la perspectiva de género en el Poder Judicial de la Federación".[21]

[19] El 30 de septiembre de1997 se instaló en la Cámara de Diputados la Comisión Especial de Equidad y Género, pero no tuvo capacidad de dictamen durante la LVII legislatura (1997-2000). Con la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica del Congreso el 1º de septiembre de 2000, esta comisión adquiere un carácter ordinario y con ello la atribución de participar en el proceso legislativo de manera vinculante. Con la reforma a la Ley Orgánica del Congreso publicada el 2 de mayo de 2013 cambia su denominación a Comisión de Igualdad de Género.

[20] Con la reforma a la Ley Orgánica del Congreso publicada el 24 de diciembre de 2012, la Comisión de Equidad y Género cambió su nombre a Comisión para la Igualdad de Género.

[21] https://www.scjn.gob.mx/igualdad-de-genero/comite-interinstitucional, consultado el 22/01/2018.

Entre los esfuerzos más destacados que ha emprendido el Poder Judicial para adoptar el mandato transversal de *gender mainstreaming* destacan las actividades de capacitación e investigación que encabeza la Unidad General de Igualdad de Género; el compromiso contraído en 2010 a través del "Pacto para introducir la perspectiva de género en los órganos de impartición de justicia en México", impulsado por Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ) y, especialmente, la publicación en 2013 del "Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género". Éste, sin ser un instrumento vinculante, representa una herramienta para auxiliar a juezas y jueces federales y estatales en la tarea de impartir justicia con perspectiva de género.

Como se observa, el mandato transversal de *gender mainstreming* en México no es nuevo; la obligación de su adopción ha estado vigente los últimos 17 años desde la publicación de la Ley del INMUJERES para las organizaciones de la APF y para los poderes legislativo y judicial a nivel federal, estatal y municipal desde hace 12 años, a partir de la publicación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en 2006. De manera que, considerando el periodo de tiempo que ha estado vigente, es pertinente pensar que las organizaciones públicas han ido adoptando el mandato transversal en alguna medida. Adicionalmente, si comparamos los esquemas de implementación contenidos en los tres programas nacionales para la igualdad, se observan definiciones cada vez más estructuradas e implicaciones más precisas y consistentes con las concepciones que existen en la literatura sobre *gender mainstreaming*, con énfasis en el impacto de la acción pública sobre las desigualdades de género existentes en las estructuras sociales donde el Estado interviene. Con ello podemos afirmar que el fenómeno bajo estudio no es inmediato; la adopción de este mandato en México es un proceso de largo aliento cuyas premisas se han ido refinando para hacerlo más asequible a las organizaciones que tienen obligación de adoptarlo.

La adopción del *gender mainstreaming* es un proceso de largo plazo que requiere tiempo para concretarse en acciones de implementación precisas, madurar y poder observar sus resultados. Además, la legislación con la que se ordena y los esquemas de implementación con que se ha traducido presentan variaciones importantes de contenido y temporalidad. De ahí que estudiar este proceso demande un análisis particular en los diferentes poderes públicos y a diferentes niveles de gobierno, empresa que rebasa el alcance de esta investigación, enfocada exclusivamente en organizaciones de la Administración Pública Federal.

2.2 Fuentes de información

La observación sobre la adopción del mandato de *gender mainstreaming* -variable dependiente de este estudio-se realizó en 217 organizaciones de la APF. Esta muestra representa el 79.2% del potencial universo de dependencias y entidades de este nivel de gobierno.

La información para construir esta variable fue recabada a través de solicitudes de información pública bajo las siguientes consideraciones: primero, en virtud de la existencia del mandato de *gender mainstreaming* en la normatividad aplicable a la APF y de los procesos de implementación que se han desarrollado a partir de ese mandato, es viable afirmar que la información solicitada debería existir y encontrarse en documentos que las organizaciones consideradas han generado y conservado en sus archivos. Segundo, el carácter de la información solicitada es pública y no constituye ninguno de los supuestos de reserva o confidencialidad definidos en la normatividad en materia de transparencia. Tercero, por mandato de la legislación en materia de transparencia, las dependencias de gobierno están obligadas a responder en tiempo y forma a las solicitudes de información pública o, en su caso, a justificar su inexistencia. Finalmente, de conformidad con el principio de máxima publicidad de la información pública, presumimos que los datos y documentos contenidos en las respuestas a las solicitudes de información son confiables, veraces, completos y oportunos.

Como todas las técnicas de recolección de datos, el uso de solicitudes de información pública como fuente de datos principal tiene ventajas y desventajas. Dada la centralidad de identificar lo que las organizaciones públicas han hecho para incorporar perspectiva de género en su quehacer sustantivo entre 2006 y 2016, observamos en un primer momento que la información proactiva publicada en los sitios web oficiales y relacionada con este mandato era limitada, altamente diferenciada y en algunos casos totalmente omitida. La solicitud sobre acciones y procesos concretos vía el procedimiento de acceso a la información pública permitió hacernos de datos sobre los mismos tópicos para un gran número de organizaciones, codificarlos y hacer comparaciones relevantes. Además, dado que las respuestas son públicas, la información en que se basa gran parte del trabajo empírico de esta investigación está disponible.

Entre las principales limitaciones de esta técnica están la cantidad y calidad de la información contenida en las respuestas de los sujetos obligados, lo que expone la persistencia de problemas en la gestión documental de los actos de gobierno (IFAI, 2008; Ríos Cázares, 2015). En términos

de temporalidad, por ejemplo, si bien solicitamos información para un periodo de diez años, la mayoría de las respuestas refieren datos sobre acciones realizadas durante la administración actual (2013-2018), a pesar de que el Instituto Nacional de las Mujeres (en adelante, INMUJERES) ha reportado desde 2002 las acciones que desarrollan algunas de esas organizaciones. Esto alerta sobre deficiencias en la preservación o en el uso de la memoria institucional.

Por otra parte, no todos los sujetos obligados proporcionaron información completa ni en la forma solicitada; más allá de las complejidades para procesar tales respuestas, esto condujo a la reducción del número de observaciones que finalmente fueron consideradas en este trabajo, pues se omitieron las respuestas que no proporcionaron datos sobre alguna de las dimensiones de análisis, aun cuando los proporcionaron para otras. Finalmente, enfrentamos dificultades con las tecnologías que soportan el Sistema de solicitudes de acceso a la información, especialmente con la Plataforma Nacional de Transparencia (respuestas no procesadas y duplicadas), problema de acceso a archivos de respuesta (dañados o no localizados) y tardanza en el reporte de pago de derechos por reproducción de la información en el caso de respuestas disponibles en formato físico; la gestión de estas dificultades retrasó el proceso de sistematización y análisis de la información.

Las solicitudes de información están contenidas en dos cuestionarios (Anexos 1 y Anexo 2) enviados a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. Los cuestionarios incluyen entre otros aspectos generales, solicitudes específicas de datos y listados de información sobre el uso de instrumentos de *gender mainstreaming* por un periodo de diez años (2006 a 2016), considerando que en 2006 entró en vigor la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres que generaliza la adopción del mandato de *gender mainstreaming* a todas las organizaciones de poder público.

274 organizaciones fueron cuestionadas para este estudio. Su selección se realizó a partir del Padrón de Sujetos Obligados del Ámbito Federal, definido por el Pleno del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI) el 4 de mayo de 2016.[22] El uso de este

[22] La normatividad en materia de transparencia distingue entre sujetos obligados directos e indirectos, de acuerdo con el tipo de estructura a través de la cual cumplen sus obligaciones en esa materia. Para propósitos de este estudio y por la naturaleza del mandato transversal de *gender mainstreaming* al que están expuestas todas las organizaciones públicas, esta distinción no fue considerada como un criterio de selección de las organizaciones que

padrón facilitó la identificación de las organizaciones públicas que operan a nivel federal a través del amplio listado que incluye a todas ellas sin excepción. El periodo de recolección de la información inicio el 11 de enero de 2017 con el envío de solicitudes y concluyó el 25 de septiembre del mismo año, fecha en que se recibió la última respuesta (Anexo 3).[23]

Cabe señalar que todas las organizaciones dieron respuesta a las solicitudes de información, sin embargo, dos de ellas no pudieron sistematizarse.[24] Adicionalmente, decidimos excluir de la base de datos las observaciones correspondientes a la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) y al Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR), pues estos órganos operan como las Unidades de Género de la Secretaría de Gobernación y de la Secretaría de Salud, respectivamente, y de hecho ambas secretarías responden a través de esas organizaciones.

Con las respuestas recibidas se construyó una base de datos con 23 variables[25] y 270 observaciones que agrupa indicadores de adopción del mandato transversal en tres categorías de instrumentos. Para expresar el uso o no uso de instrumentos de *gender mainstreaming* construimos variables dicotómicas y para expresar la información sobre el tipo de instrumento reportado, construimos tipologías a partir de variables categóricas.

Por la naturaleza del instrumento utilizado para la recolección de datos, tenemos respuestas que contienen declaratorias de inexistencia de información respecto de la totalidad de los cuestionarios o respecto de algunos datos y listados en lo particular. Para efectos de esta investigación, la inexistencia de información implica que la organización no ha ejercido el mandato de *gender mainstreaming*, pues de lo contrario, el uso de alguno de sus instrumentos estaría documentado; por esa razón estas respuestas se codificaron con cero.

---

conforman el universo de análisis, de manera que la información solicitada fue la misma para sujetos obligados directos e indirectos.

[23] En el Anexo 3 se encuentra el listado de organizaciones a las que solicitamos información pública, el número de folio que identifica cada solicitud, las fechas de envío y de respuesta, así como el medio a través del cual se recibió la información.

[24] Estas corresponden a la Compañía Mexicana de Exploraciones, cuya respuesta contiene una liga electrónica que no llevó a ninguna información y al Tecnológico Nacional de México cuya respuesta exigía solicitar la reproducción de información en formato físico, pero por retraso en la revisión de las respuestas no conseguimos hacerlo en el tiempo establecido.

[25] La base de datos diseñada inicialmente a partir de los cuestionarios de solicitud de información pública contenía 40 variables. Sin embargo, la omisión de información en el contenido de algunas respuestas impidió codificar todas las variables para el conjunto completo de organizaciones consideradas.

Por otra parte, observamos un caso particular de respuestas en quince órganos desconcentrados que replicaron literalmente las respuestas de uno o ambos cuestionarios reportadas por la dependencia central a la que están subordinados y dos empresas de participación estatal mayoritaria que se replicaron entre sí (Anexo 4). En estos casos, la codificación de ambas organizaciones -la central y la desconcentrada- es exactamente la misma. En el caso de otros nueve órganos descentrados de la Secretaría de Salud,[26] se recibieron respuestas elaboradas por la propia organización y adicionalmente adjuntaron la respuesta de la dependencia central; en estos casos, se privilegió la respuesta del órgano desconcentrado, ya que permite conocer la iniciativa de cada organización en la adopción del mandato transversal de *gender mainstreaming*, con independencia de lo que se diseña e implementa desde el sector central.

Cabe indicar que de 53 organizaciones no tenemos información completa sobre las tres categorías de instrumentos de *gender mainstreaming* (en el Anexo 5 se enlistas estas organizaciones). De estas organizaciones, 36 respondieron parcialmente los cuestionarios, es decir, proporcionaron información sobre algunos numerales, pero sobre otros no, o bien, adjuntaron documentos sin precisar respuesta alguna. Destacan cinco organizaciones que no respondieron la pregunta sobre información desagregada por sexo y piden que la solicitante especifique a qué información se refiere.[27] Sin embargo, al no mediar requerimiento de información adicional durante el proceso de acceso a la información, la solicitante no tuvo oportunidad de precisar la solicitud en los plazos establecidos.

Destacan también las respuestas de doce organizaciones que indican que no son competentes en la materia o que no les aplica el mandato. Esto se observó específicamente en nueve órganos desconcentrados -uno de la Secretaría de Economía, uno de la Secretaría de Salud,[28] seis de la

[26] La Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública, el Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud, el Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea, el Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades, el Centro Nacional de Trasplantes, el Centro Nacional para la Prevención y el Control de las Adicciones, el Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/Sida, los Servicios de Atención Psiquiátrica y el Instituto Nacional de Geriatría.
[27] El Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, la Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V., la Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V., la Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V. y Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.
[28] La Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

Procuraduría General de la República[29] y uno del Instituto Politécnico Nacional,[30] así como en dos organismos descentralizados de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación[31] y una empresa de participación estatal mayoritaria.[32] En las respuestas de estos órganos desconcentrados y organismos descentralizados se sugiere que la solicitud de información se haga directamente a la dependencia central a la que están subordinadas, es decir, estas organizaciones se asumen no competentes en tanto que reconocen que la obligación corresponde a la dependencia cabeza de su sector.

En suma, el 68% de los casos en los que no tenemos información completa se atribuye a que los cuestionarios no fueron respondidos de manera completa y precisa, el 9.4% se debe a que la petición sobre información desagregada por sexo no se comprendió y no medió requerimiento de información adicional, mientras que el 22.6% se puede atribuir a que las organizaciones entienden la desigualdad de género como un asunto ajeno sobre el que no tienen ni competencia ni implicación. En suma, estas circunstancias junto con las 2 respuestas que no pudieron ser procesadas y la excusión de dos órganos que fungen como unidades de género de dependencias centralizadas llevaron a la reducción del universo inicial de 274 a 217 observaciones.

2.3 Panorama de adopción del *gender mainstreaming* en la Administración Pública Federal

En este trabajo aproximamos la adopción del mandato transversal de *gender mainstreaming* a partir del uso de tres conjuntos de instrumentos críticos para incorporar la perspectiva de género en el proceso de producción de políticas públicas, clasificados en tres dimensiones: estructural, analítica y cognitiva. En los siguientes apartados se presenta el análisis de estos instrumentos para las 217 organizaciones sobre las que tenemos información completa.

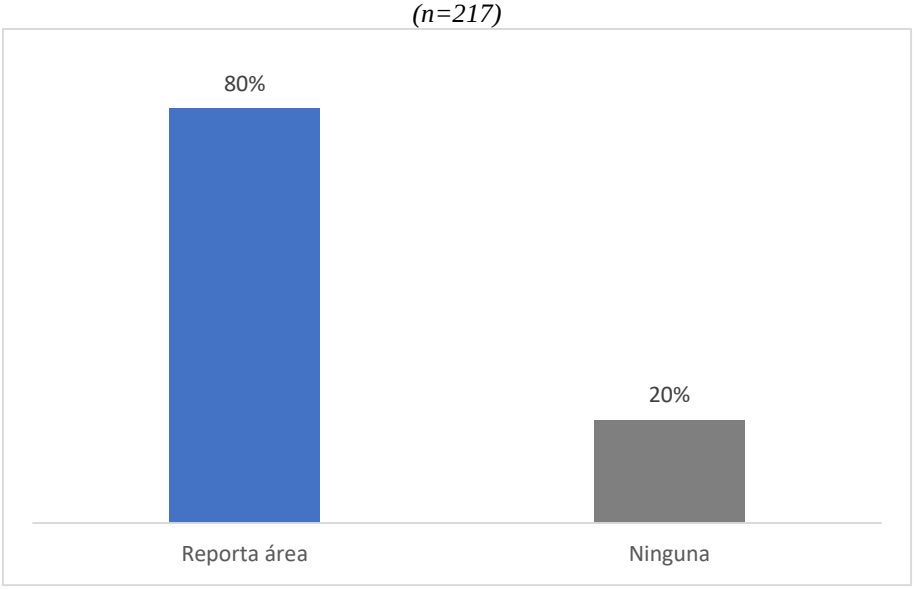
[29] La Agencia de Investigación Criminal, el Centro de Evaluación y Control de Confianza, el Centro Federal de Protección a Personas, el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, el Órgano Administrativo Desconcentrado Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y el Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial.
[30] El XE-IPN Canal 11.
[31] El Instituto Nacional de Pesca y el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.
[32] FONATUR Prestadora de Servicios, S.A. de C.V. indica que desde su creación no ha presentado ninguna operación y que no le es aplicable el cumplimiento de la LGIMH.

2.3.1 Dimensión estructural

Una de las prácticas comunes en la adopción del mandato de *gender mainstreaming* es la existencia de áreas o grupos dentro de las organizaciones para encauzar el proceso de incorporación de perspectiva de género en su actuación pública. En México, su existencia no se ordena explícitamente en las normas que contienen el mandato de *gender mainstreaming*, pero se encuentra reiteradamente en los esquemas de implementación diseñados para garantizar la adopción del mandato en organizaciones de la APF, desde la publicación del primer Programa para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en 2001.

En esta dimensión, examinamos la presencia de áreas, dentro de la organización, preocupadas por liderar la adopción del mandato transversal, así como su capacidad para incidir efectivamente en el proceso de producción de políticas públicas. Para evaluarlo, solicitamos información relativa a la existencia de áreas o grupos dedicados a la incorporación de la perspectiva de género, la fecha e instrumento de creación, la unidad administrativa a la que se adscribe, el número de personas a cargo, sus nombramientos y su nivel salarial. Dada la información proporcionada por la mayoría de las organizaciones, se procesaron únicamente datos sobre la existencia o no de área/grupo, el tipo de área y su tamaño, lo que permitió conocer el número de organizaciones de la APF que cuentan con un área de género e identificar el tipo de área de que se trata y sus características. Como se observa en el Gráfico 1, el 80% de las organizaciones sobre las que tenemos información completa indicó contar con algún área para la incorporación de la perspectiva de género mientras que 20% no tiene estructuras de esta naturaleza (174 y 43 organizaciones, respectivamente).

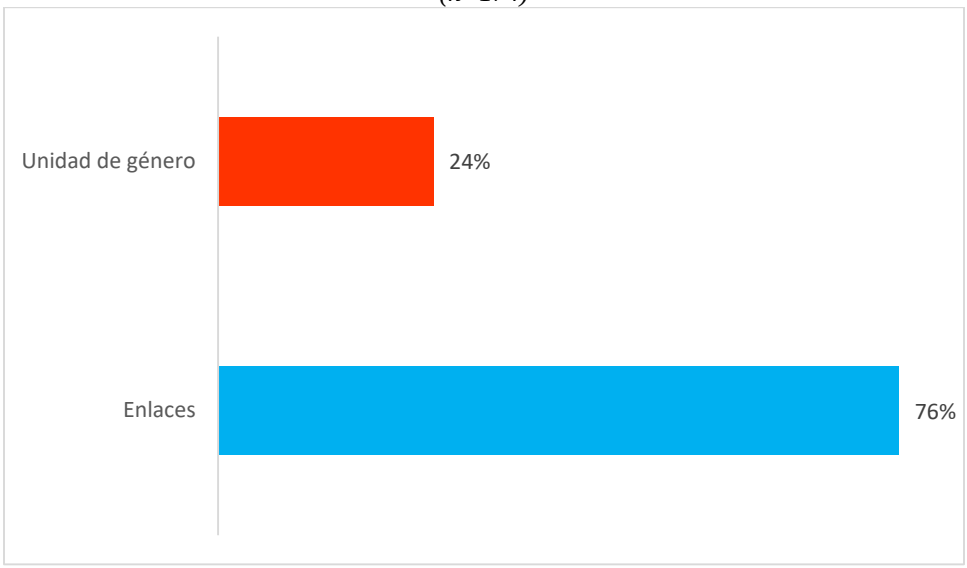
Gráfico 1. Porcentaje de organizaciones que reportan área administrativa para la incorporación de la perspectiva de género (n=217)



Fuente y elaboración propia.

En el detalle de las respuestas, de las organizaciones que indican contar con un área dedicada a encauzar la incorporación de la perspectiva de género, identificamos variaciones importantes en torno a la naturaleza y alcance de esas figuras (Gráfico 2). Específicamente, la información proporcionada permite identificar dos configuraciones distintas que adquieren estas áreas, esto es, Unidades de Género, en el 24% de los casos y Enlaces responsables ante el INMUJERES, en el 76% restante (42 y 132 organizaciones, respectivamente).

Gráfico 2. Tipo de área o grupo para la incorporación de la perspectiva de género (n=174)

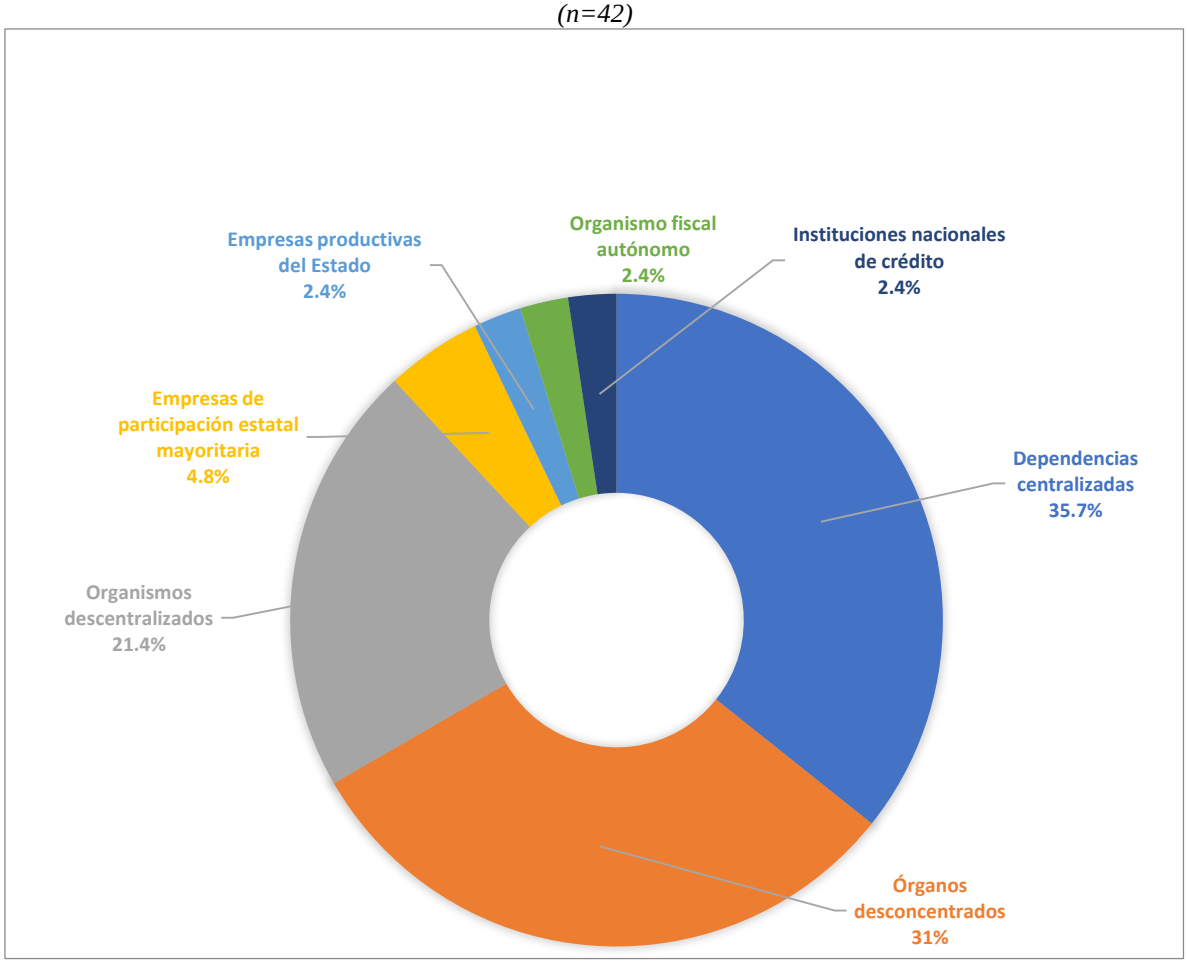


Fuente y elaboración propia.

2.3.1.1 Unidades de Género

Las unidades de género son estructuras creadas al interior de las organizaciones para encauzar el proceso de incorporación de la perspectiva de género en sus tareas sustantivas y en la cultura organizacional. Las organizaciones que reportan contar con unidades de género estructuras se localizan en un amplio espectro de organizaciones de diferente naturaleza, que abarca prácticamente todos los territorios organizacionales de la APF, como se muestra en el Gráfico 3, en el que se distribuyen según la naturaleza jurídica de la organización.

Gráfico 3. Ubicación de unidades de género en la APF, según naturaleza jurídica de la organización
(n=42)



Fuente y elaboración propia.

De acuerdo con la información, el 88% de unidades de género se encuentran en Secretarías de Estado (dependencias centralizadas), órganos desconcentrados y organismos descentralizados. Conforme a los diferentes instrumentos de creación proporcionados por estas organizaciones, las unidades de género reportadas se caracterizan por ser oficinas reconocidas formalmente en la estructura de la organización y tener entre sus propósitos la realización de tareas de incorporación de la perspectiva de género en el trabajo sustantivo. Por ejemplo, la respuesta de la Secretaría de Salud indica lo siguiente:

> "Esta Dependencia del Ejecutivo Federal tiene dentro de su estructura orgánica, desde la expedición del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud vigente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 2004, un órgano desconcentrado denominado Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, el cual se

> encuentra adscrito a la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud y tiene dentro de sus atribuciones, en términos del artículo 40 de dicho ordenamiento jurídico, las siguientes: […] XI. Promover entre las unidades administrativas de la Secretaría la instrumentación de acciones que permitan incorporar la perspectiva de género en todas las actividades de las instituciones públicas el Sistema Nacional de Salud, incluidas la planeación, programación, presupuestación y prestación integral de servicios"[33]

De manera similar, el Acuerdo de creación de la Unidad de Igualdad de Género de la Procuraduría General de la República señala que tal estructura es:

> "la instancia designada para conducir los trabajos para incorporar la perspectiva de género y el enfoque de igualdad sustantiva en el diseño, planeación, presupuestación, ejecución y evaluación de las políticas públicas que impactan en todas las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría General de la República, así como para llevar a cabo la coordinación interinstitucional en el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. La Unidad de Igualdad de Género estará adscrita a la Dirección General de Recursos Humanos y Organización de la Oficialía Mayor."[34]

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hizo lo propio en una reforma a su Reglamento Interior, que reconoce en su estructura a la Unidad de Igualdad de Género y define sus competencias:

> "Compete a la Unidad de Igualdad de Género: I. Promover la institucionalización de la perspectiva y transversalidad de género en la cultura organizacional y quehacer institucional de la Secretaría; II. Planear, programar y difundir acciones que incorporen la perspectiva y transversalidad de género de conformidad con el presupuesto anual asignado a la Secretaría para tal efecto; […] La Unidad de Igualdad de Género para el ejercicio de sus funciones se asistirá por el personal autorizado conforme las disposiciones jurídicas aplicables y que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio."[35]

---

[33] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 0001200041517

[34] Acuerdo A/063/15 por el que se crea la Unidad de Igualdad de Género de la Procuraduría General de la República y se establecen sus facultades y organización. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2015: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404067&fecha=14/08/2015, consultado el 20/02/2018.

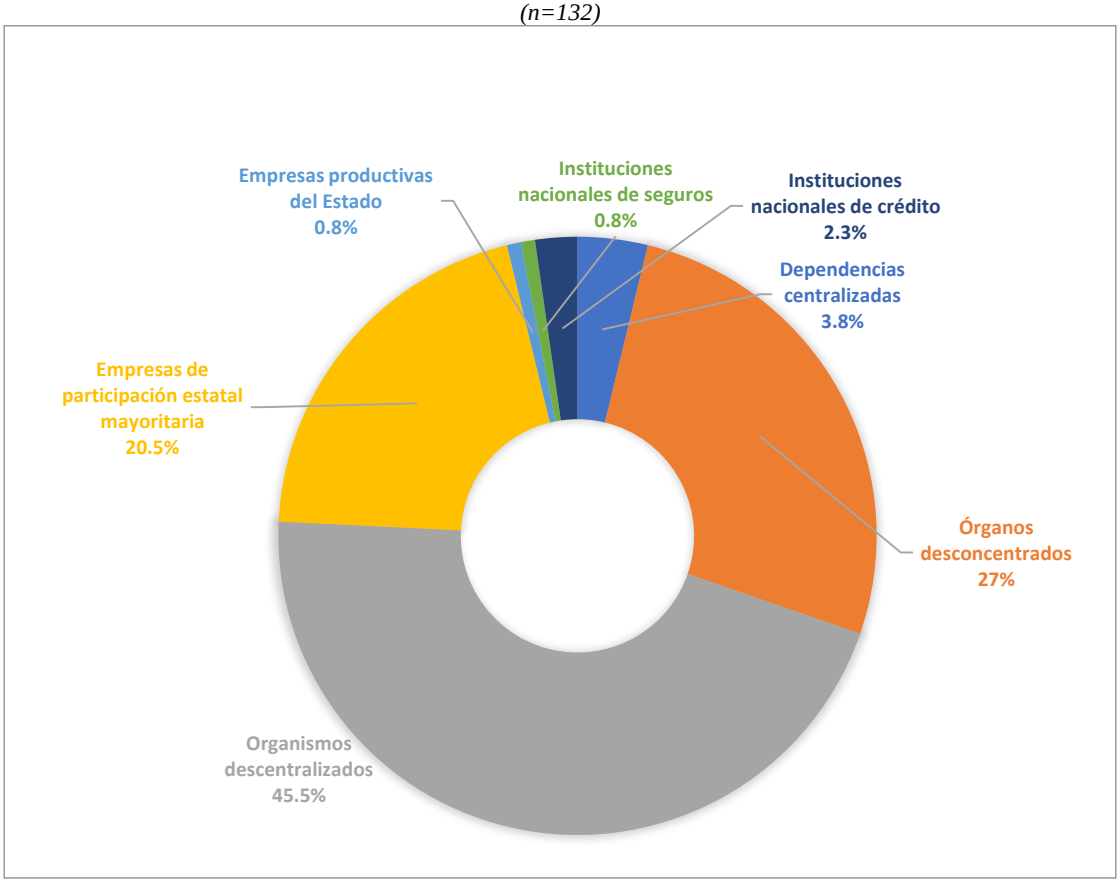
[35] Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 2014: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5366652&fecha=31/10/2014, consultado el 20/02/2018.

En promedio, las Unidades de Género reportadas cuentan con 4 personas para el desarrollo de funciones de incorporación de la perspectiva de género en el quehacer de la organización.[36]

2.3.1.2 Enlaces Institucionales

De acuerdo con la información proporcionada, en 132 organizaciones no existe Unidad de Género, pero en su lugar, cuentan con la figura de Enlace Institucional ante el INMUJERES o ante la Unidad de Género de su sector, cuya tarea central es dar cumplimiento a la Política Nacional para la Igualdad en el ámbito sectorial al que pertenecen. En el Gráfico 4 se muestra la localización de estos enlaces, según la naturaleza jurídica de las organizaciones de la APF.

Gráfico 4. Ubicación de los enlaces institucionales en la APF, según naturaleza jurídica de la organización
(n=132)



Fuente y elaboración propia.

[36] Este dato excluye las respuestas de la Unidad de Género de la Secretaría de Gobernación y del INMUJERES que reportaron que todo su personal, 44 y 262 personas respectivamente, lleva a cabo esas funciones.

Con excepción de una respuesta, la de Radio Educación, los reportes de áreas para la incorporación de perspectiva de género indican que estas dos configuraciones -unidades de género y enlaces- son excluyentes, es decir, no existen simultáneamente dentro de las organizaciones. En el caso de Radio Educación, donde coexisten ambas figuras, se observa que la unidad de género (denominada Unidad de Género, Derechos Humanos y Defensoría de las Audiencias) actúa en el contexto de la actividad sustantiva de la organización, pues es la instancia que revisa tales temas en la producción, programación y transmisión de contenidos radiofónicos. Su enlace ante el INMUJERES, reporta a ese instituto y a la Secretaría de Cultura, las metas, actividades y resultados del PROIGUALDAD en Radio Educación. Estas funciones se resumen en siete líneas de acción, cinco de las cuales son genéricas a todas las organizaciones públicas del ámbito federal y sólo dos responden a objetivos específicos del sector de actividad sustantiva en el que opera Radio Educación.[37]

Una característica común a todos los enlaces institucionales es que su nombramiento como tales es secundario al cargo sustantivo que desempeñan en las organizaciones públicas. Estos ejemplos ilustran lo anterior:

> "En virtud de que no existe una unidad de perspectiva de género por ende no hay personas encargadas del diseño e implementación de la estrategia de incorporación de la perspectiva de género, sin embargo el encargado para dar cumplimiento a la Política Nacional de Igualdad dispuesta en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, es el Subdirector de Administración y Desarrollo Personal, adscrito a la Dirección de Administración y Finanzas, el cual está situado en el nivel salarial N11".[38]

> "Se adjunta el Oficio No. DG/166/2015, de fecha 08 de octubre de 2015, mediante el cual la Dirección General de la Entidad designa a la entonces Encargada de la Dirección de Asuntos Jurídicos, ahora Directora de Asuntos Jurídicos (nivel salarial M21), y al Jefe de Departamento de lo Consultivo (nivel salarial O11), adscrito a la Dirección de

[37] Líneas de Acción del Programa de Trabajo 2016 de Radio Educación para el cumplimiento de los compromisos del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018: 1) impulsar la paridad en la asignación de puestos directivos en gobiernos federales, estatales y municipales, 2) impulsar la paridad en la asignación de puestos directivos de la APF u organismos autónomos, 3) eliminar el lenguaje sexista y excluyente en la comunicación gubernamental escrita y cotidiana, 4) fomentar la igualdad salarial y la promoción de cuadros femeninos en el sector público, 5) garantizar la aplicación del Programa de Cultura Institucional, 6) promover expresiones artísticas que contribuyan a la eliminación de estereotipos de género y, 7) incentivar la creación de empresarias de industrias culturales con acciones específicas para mujeres creadoras y artesanas.

[38] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 2041000002117.

> Asuntos Jurídicos, como Enlaces Titular y Suplente, respectivamente, del Programa Nacional para la Igualdad"[39]

De las respuestas reportadas se infiere que ser enlace institucional representa un cargo honorífico y adicional a su nombramiento sustantivo; es decir, dan seguimiento y/o cumplimiento a las líneas de acción que le corresponda a su organización según el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, al mismo tiempo que desempeñan la actividad propia de su cargo público, por el que reciben un nombramiento y un sueldo. Esto implica que la actividad que realizan en el marco de la Política Nacional de Igualdad es adicional u ocasional en relación con su trabajo cotidiano.

Por otra parte, no existe una lógica clara en el perfil de las personas que actúan como Enlaces Institucionales. Al no existir criterios para su nombramiento, se observa una variación importante en relación con sus cargos sustantivos, tanto a nivel jerárquico como de área a la que se adscriben; tampoco se explicita el periodo de tiempo que actuarán como Enlaces ni sus atribuciones específicas y menos se establecen los medios materiales para cumplir con sus responsabilidades. Lo que se observa es que en cada organización se asigna discrecionalmente a la persona o a los equipos que llevan a cabo la tarea genérica de dar cumplimiento a esa política. Otro ejemplo es la siguiente respuesta:

> "No existe unidad administrativa dedicada únicamente a la incorporación de la perspectiva de género, por lo tanto, no se cuenta con fecha ni instrumento de creación. Desde el 1 de noviembre de 2016 a la fecha en que se emite la respuesta, los asuntos relacionados con Igualdad de Género y No Discriminación al interior del Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) son coordinados por la […] Titular de la Jefatura de Unidad de Comunicación Social del CENACE, quien fue designada mediante oficio delegatorio por parte del Director General. Previo a ese nombramiento, a partir del 19 de mayo de 2015, el enlace a cargo de la participación del CENACE en los programas nacionales para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018 fue la […] Jefa de Departamento de la Subdirección de Finanzas, de la Dirección de Administración y Finanzas del CENACE."[40]

[39] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 0663000003917.
[40] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 1120500004917.

Estas circunstancias tienen implicaciones significativas en el proceso de adopción un mandato como el *gender mainstreaming* en las organizaciones que carecen de estructuras con reglas del juego más claras, como las unidades de género. En primer lugar, habría que cuestionar el impacto sobre la continuidad de las intervenciones para la incorporación de la perspectiva de género en las acciones sustantivas de las organizaciones, es decir, en qué medida la ambigüedad en torno a los perfiles, el tiempo en el cargo como enlace institucional o las funciones específicas que desempeñan, incide en la institucionalización de esfuerzos que favorezcan la adopción del *gender mainstreming*. En segundo lugar, cuál es la implicación de la discrecionalidad del nombramiento, la diversidad de perfiles y tiempo en el cargo como enlaces sobre la profesionalización o la construcción de capacidades en materia de incorporación de perspectiva de género en las políticas y programas de la organización. Por último, qué implicaciones tiene que el Enlace se ubique en distintas áreas de adscripción sobre su capacidad de influencia en estructuras organizacionales típicamente jerárquicas y más aún, sobre el proceso de producción de políticas sustantivas.

El tipo y características de las áreas para la incorporación de la perspectiva de género y su ubicación en estructuras de diferente naturaleza jurídica demanda una reflexión más amplia de la que se presenta en este apartado; sin embargo, es posible plantear algunas consideraciones iniciales en relación con la pertinencia y perfil de esas áreas y personas en los territorios administrativos de distinta naturaleza. Mientras que las unidades de género son más comunes en las dependencias centralizadas, los enlaces institucionales se ubican predominantemente en organizaciones de carácter descentralizado, desconcentrado y en empresas de participación estatal mayoritaria. La lógica detrás de esta información sugiere que la existencia de enlaces institucionales puede estar asociada al tamaño o amplitud de la jurisdicción sectorial, encabezadas por las Secretarías de Estado; de manera que el esfuerzo de los enlaces institucionales en relación con el mandato de *gender mainstreaming* radica especialmente en replicar o traducir para sus organizaciones lo que definen las unidades de género de las dependencias cabezas de sector a las que están vinculados los organismos desconcentrados y descentralizados. No obstante, ¿qué ocurre en sectores donde la dependencia que lo encabeza no cuenta con Unidad de Género, como ocurre en los sectores de Comunicaciones y Transportes,

Cultura y Ciencia y Tecnología?[41], más allá de las líneas de acción genéricas a todas las dependencias de la APF -fundamentalmente de cultura institucional- coordinadas por INMUJERES ¿qué directrices siguen los enlaces institucionales para adoptar el mandato de *gender mainstreaming* en la actividad sustantiva de sus organizaciones?

El caso de Radio Educación, donde coexiste unidad de género y enlace institucional sugiere que las estructuras que cuentan con mandatos claros de incorporación de la perspectiva de género en las actividades sustantivas, es decir, unidades de género, potencian la adopción de este mandato en mayor medida que las figuras de enlace institucional, quienes parecen estar al margen de ese propósito. Si esto es así, es necesario reconsiderar el diseño y ubicación de estas figuras dentro de las estructuras de las organizaciones a la luz de su naturaleza jurídica y sector de competencia. Si bien estas cuestiones requieren ser exploradas con mayor profundidad, la información indica que la ambigüedad que rodea especialmente la figura de los enlaces institucionales pone en duda su capacidad de incidir efectivamente en la incorporación de la perspectiva de género en el proceso de formulación de políticas públicas en las organizaciones donde se encuentran.

2.3.1.3 Áreas que no inciden en la adopción del *gender mainstreaming* en actividades sustantivas.

En la revisión de las respuestas llaman la atención aquellas que reportan como áreas para la incorporación de la perspectiva de género otras figuras cuyos propósitos no inciden en la adopción de este mandato a nivel de políticas, programas y servicios. Las menciones incluyen Comités de Ética que conocen casos de trasgresión a la normatividad en materia de responsabilidad de servidores públicos y/o violación de códigos de conducta y ética; Comités o Comisiones para la atención del acoso y hostigamiento que procesan quejas de violencia de género dentro de la organización y Comités, Comisiones o Grupos constituidos para actuar en materia de la igualdad laboral.

De las 217 organizaciones sobre las que tenemos información completa, las siguientes 23 reportaron este tipo de figuras en lugar de unidades de género o enlaces institucionales.

[41] Si bien el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología es un organismo descentralizado no sectorizado, tiene funciones de coordinación sectorial, por ejemplo, de los Centros Públicos de Investigación, en su mayoría constituidos como empresas de participación estatal mayoritaria.

Tabla 2. Organizaciones que reportan áreas con mandatos distintos al de *gender mainstreaming* en actividad sustantiva

Organización	Comité, Comisión o Grupo reportado
Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social	De ética
Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.	De ética
Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.	De ética
CIATEC, A.C. "Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas"	De ética
Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.	De ética
Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.	De ética
Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	De ética y para la atención de acoso y hostigamiento
Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.	De ética y para la atención de acoso y hostigamiento
Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C.	De ética y para la atención de acoso y hostigamiento
Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	Para atención de acoso y hostigamiento
Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	Para atención de acoso y hostigamiento
El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	Para atención de acoso y hostigamiento
Estudios Churubusco Azteca, S.A.	Para atención de acoso y hostigamiento
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	De igualdad laboral
Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares	De igualdad laboral
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	De igualdad laboral
Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente	De igualdad laboral
Servicio de Administración y Enajenación de Bienes	De igualdad laboral
Servicio Geológico Mexicano	De igualdad laboral
Procuraduría Federal del Consumidor	De igualdad laboral
Telecomunicaciones de México	De igualdad laboral
Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.	De igualdad laboral
Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.	De igualdad laboral

Fuente y elaboración propia.

De acuerdo con los documentos proporcionados, ninguna de estas figuras tiene atribuciones para la incorporación de la perspectiva de género en las actividades sustantivas de las organizaciones. La actuación de los Comités de ética se produce en el marco de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos con el propósito de asegurar que su comportamiento sea consistente con los valores y principios reconocidos en esa norma. Por su parte, los Comités o Comisiones para la atención de acoso y hostigamiento sexual, operan en el marco de la Ley General para la Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para garantizar la debida prevención, atención y sanción de esas conductas en el ámbito laboral. Con la publicación del "Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y

acoso sexual" en dependencias y entidades de la APF en agosto de 2016, los Comités de ética y prevención de conflictos de interés de cada dependencia asumen las tareas que previamente tenían estos comités.[42] Por último, los grupos para la igualdad laboral, actúan fundamentalmente en el contexto del procedimiento establecido en la Norma Mexicana en Igualdad Laboral y No Discriminación (NMX-R-025-SCFI-2012 y/o NMX-R-025-SCFI-2015) o el Modelo de Equidad de Género (MEG) que estuvo vigente entre 2003 y 2015.

Si bien estas figuras buscan garantizar que en los entornos laborales de las organizaciones públicas se protejan derechos a la igualdad de oportunidades, la no discriminación y el acceso a una vida libre de violencia, ninguno de estos Comités incide directamente en el proceso de producción de políticas. Las respuestas en las que se equiparan estas figuras con áreas para la incorporación de la perspectiva de género en programas y políticas revelan una interpretación equivocada del mandato de *gender mainstreaming*, tanto a nivel de los objetivos sustantivos que éste persigue como de los mecanismos para alcanzarlos.

2.3.2 Dimensión analítica

Este apartado contiene datos sobre el uso de distintos instrumentos de carácter analítico para incorporar la perspectiva de género en las actividades sustantivas de la organización, cuyo propósito es incidir en la toma de decisiones del proceso de producción de políticas. Los cuestionarios incluyeron solicitudes de información específica sobre generación de información desagregada por sexo, desarrollo de indicadores de género y la realización de algún tipo de análisis de género.[43]

Por definición, el mandato de *gender mainstreaming* exige un análisis de género que alerte sobre los problemas de desigualdad entre mujeres y hombres existentes en los entornos sociales donde

[42] Si bien este Protocolo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 2016, el envío de solicitudes de información para esta investigación ocurrió en el periodo en que las dependencias y entidades de la APF hacían ajustes para su implementación completa. La información proporcionada indica que hasta diciembre de 2016 en algunas dependencias y entidades aún seguían operando los Comités para la atención de acoso y hostigamiento sexual y/o laboral.

[43] Cabe señalar que la codificación de las tres variables en esta dimensión se hizo de manera independiente a partir de las respuestas a los numerales 3, 6 y 7 del Cuestionario A, respectivamente (Anexo 1). En el caso de los documentos de análisis de con perspectiva de género (solicitados en el numeral 7), observamos que prácticamente todos ellos contienen datos desagregados por sexo e indicadores de género pues tal información es la base para su realización. Sin embargo, la codificación de esas variables se realizó a partir de la respuesta concreta que las organizaciones dieron a los numerales 3 y 6.

las organizaciones tienen incidencia, de manera que las decisiones sobre su actividad sustantiva, es decir, sobre sus programas y políticas, sean adecuadas y pertinentes en relación con las problemáticas detectadas. En otras palabras, el objetivo de ese análisis es identificar las desigualdades de género en los contextos sociales donde intervienen las organizaciones y generar respuestas sobre cómo pueden ser abordadas tales desigualdades para no reproducirlas. Por esa razón, en esta dimensión evaluamos si las organizaciones producen información y análisis de género relevante para informar la toma de decisiones en las áreas sustantivas de política pública. Los datos proporcionados no permiten conocer si la información generada es efectivamente empleada en los procesos de decisión; no obstante, representan un punto de partida para identificar esfuerzos concretos de incorporación de la perspectiva de género en el contenido de políticas sustantivas.

Las respuestas reportadas permitieron identificar dos orientaciones generales de este tipo de análisis. Por un lado, encontramos actividades de análisis de género que proveen información relativa a la actividad sustantiva de la organización, es decir, relacionada con sus políticas, programas y servicios. Por otra parte, encontramos en las respuestas reportadas que las actividades de análisis de género proporcionan fundamentalmente información relacionada con el personal que labora en la organización.

Este tipo de trabajo de análisis -orientado al personal- proporciona información relevante para identificar distintas problemáticas de género al interior de la organización, con la cual se puedan gestionar procesos para garantizar igualdad laboral y entornos libres de violencia y discriminación. Sin embargo, este tipo de análisis no genera información que permita a la organización identificar las implicaciones de su actividad sustantiva en el mantenimiento o la reproducción de la desigualdad de género en el contexto social donde interviene. De modo que la información generada no trastoca el proceso de producción de políticas públicas. En virtud de que en esta investigación delimitamos el análisis de la incorporación de la perspectiva de género en las actividades sustantivas de las organizaciones, se valoró fundamentalmente el análisis de género orientado a informar la toma de decisiones sobre políticas, programas y servicios en tres actividades: desagregación de datos por sexo, desarrollo de indicadores de género y elaboración de documentos de análisis con perspectiva de género.

2.3.2.1 Información desagregada por sexo

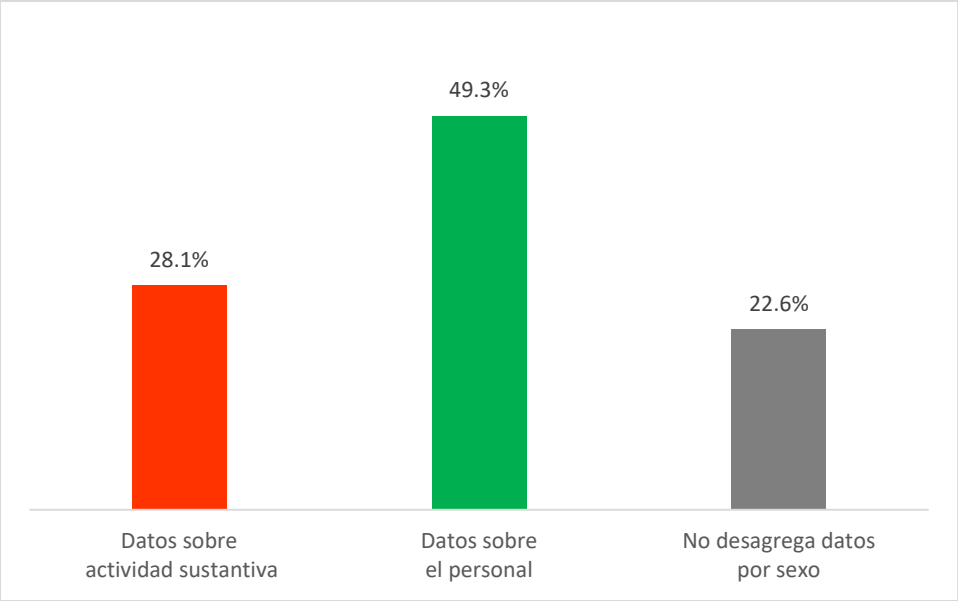
Esta variable se construyó a partir de una solicitud de los listados de información desagregada por sexo que la organización genera. Desagregar información por sexo implica que todos los datos relacionados con las personas sean obtenidos, procesados y presentados de tal forma que podamos saber cuáles corresponden a mujeres y cuáles a hombres. Esta práctica fue especialmente promovida con la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing que exigió a los gobiernos, entre otros aspectos, recoger, compilar, analizar y presentar estadísticas desagregadas por sexo y edad que reflejaran los problemas y cuestiones relativos a mujeres y hombres en la sociedad y que esa información fuera usada en la planificación e implementación de políticas y programas.[44]

En México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en colaboración con el INMUJERES publica anualmente desde 1997 el documento "Mujeres y Hombres en México",[45] que ofrece un panorama general de la situación de mujeres y hombres en distintos ámbitos de la vida nacional. Esta publicación representa el primer esfuerzo de desagregación de datos por sexo en el país a nivel nacional y provee información general para la toma de decisiones en distintos sectores de actividad pública. No obstante, nuestra intención en este trabajo es identificar en qué medida las organizaciones de la APF desagregan datos por sexo de las poblaciones a quienes dirigen sus programas y políticas, ya que esta es una actividad crítica y un punto de partida para identificar brechas de desigualdad y desarrollar análisis de género más sofisticados que contribuyan a un entendimiento más preciso de los efectos de su actuación en la desigualdad de género (CEPAL, 2006).

Como se muestra en el Gráfico 5, el 77.4% de las organizaciones proporcionaron listados de información desagregada por sexo. En el detalle se observa que los datos reportados por 49.3% de las organizaciones se refieren exclusivamente a su personal, mientras que 21.8% de ellas reportan datos desagregados por sexo cuya fuente son sus programas, políticas o servicios (107 y 61 organizaciones, respectivamente).[46]

[44] Objetivo estratégico H.3. "Preparar y difundir datos e información destinados a la planificación y la evaluación desglosados por sexo" (Naciones Unidas, 1995).
[45] Publicaciones disponibles en la página web del INEGI: http://www.beta.inegi.org.mx/app/publicaciones/
[46] De las 61 organizaciones que reportan desagregar datos por sexo en relación con su actividad sustantiva, 34 también reportaron que desagregan datos de su personal.

Gráfico 5. Porcentaje de organizaciones que reportan desagregar datos por sexo y tipo de datos
(n=217)



Fuente y elaboración propia.

Como señalamos anteriormente, los datos relacionados con el personal de la organización, si bien importantes para otros objetivos, no contribuyen a mejorar el conocimiento de los problemas públicos a los que se orienta la actividad sustantiva de la organización. Particularmente, a efectos de incorporar la perspectiva de género en programas y políticas públicas, es considerablemente distinto conocer el número de mujeres y de hombres que trabajan en una organización pública, a tener datos del número de jornaleras y jornaleros agrícolas que participaron de un proyecto sobre certificación de habilidades y competencias,[47] datos desagregados por sexo de alumnos, figuras en servicio, figuras de estudio y beneficiarios de la beca acércate a tu escuela del año 2014 al año 2016 en todos los estados de la república,[48] desagregación por sexo de los probables responsables y las víctimas en las averiguaciones previas en trámite de delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas,[49] el número de mujeres y hombres que recibieron apoyos en efectivo para abrir o ampliar un negocio[50] o los

[47] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 0816200000217.
[48] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 1115000000717.
[49] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 0001700015417.
[50] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 0001000007117.

datos desagregados por sexo de integrantes de órganos de representación de núcleos agrarios,[51] por citar algunos ejemplos.

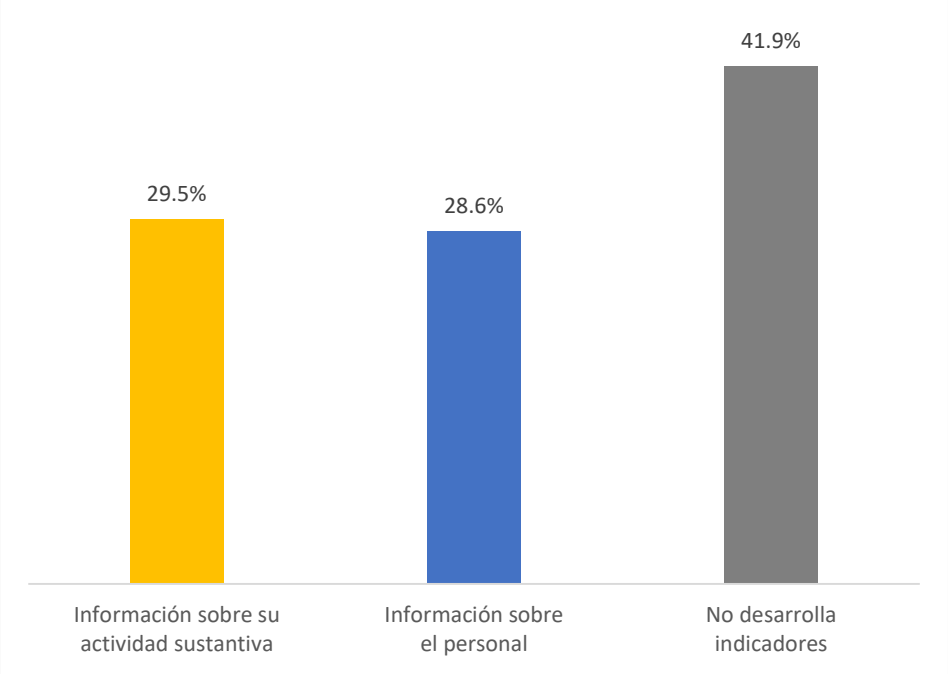
2.3.2.2 Indicadores de género

Los indicadores de género o indicadores con perspectiva de género "son herramientas que sirven para medir los cambios producidos en las relaciones de género" (CEPAL, 2006: 22). Es decir, miden y comparan la situación entre mujeres y hombres en un contexto social y un momento determinado o a lo largo del tiempo. La desagregación de datos por sexo, al menos, es una actividad necesaria para el desarrollo de este tipo de indicadores pues su propósito es representar una situación y permitir la comparación, en este caso, entre mujeres y hombres.

Para informar esta variable, solicitamos el listado de indicadores con perspectiva de género que la organización desarrolla. Con la misma lógica que la variable anterior, el Gráfico 6 muestra que el 58.1% de las organizaciones respondieron positivamente esta solicitud, pero en el detalle de la información solo el 29.5% reportan indicadores de género relacionados con personas usuarias o beneficiarias de sus programas y políticas.[52]

[51] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 1511100004917.
[52] El 50% de estas organizaciones también reportan indicadores de género relacionados con su personal.

Gráfico 6. Porcentaje de organizaciones que desarrollan indicadores de género y tipo de información
(n=217)



Fuente y elaboración propia.

Algunos ejemplos de este tipo de indicadores son el porcentaje de perfiles genéticos femeninos no identificados que desarrolla la PGR a través de su Dirección de Laboratorios Criminalísticos,[53] el porcentaje de mujeres emprendedoras de proyectos turísticos que recibieron capacitación reportado por la Secretaría de Turismo,[54] la tasa de alfabetización de los hogares monoparentales con jefatura femenina que no cuentan con energía eléctrica y la misma tasa respecto de hogares con jefatura masculina reportados por la Secretaría de Energía[55] o el porcentaje de beneficiarias mujeres que cuentan con protección para sus unidades de producción ante la ocurrencia de Desastres Naturales que elabora la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).[56]

Entre los indicadores de género cuya información alude de manera exclusiva al personal de la organización, encontramos especialmente los indicadores del Programa de Cultura Institucional

[53] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 0001700015417.
[54] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 0002100002517.
[55] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 0001800007417.
[56] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 0000800012917.

que aluden a temas de clima organizacional, comunicación inclusiva, salarios y prestaciones, promoción vertical y horizontal, capacitación y formación, hostigamiento y acoso sexual y conciliación de la vida laboral, familiar y personal. Si bien el desarrollo de este tipo de indicadores es importante para hacer visibles circunstancias de desigualdad al interior de la organización, no proporcionan información relevante para la toma de decisiones en el contexto de producción de políticas públicas del sector donde la organización tiene incidencia sustantiva.

Los indicadores de género sobre actividad sustantiva son una herramienta relevante en el contexto de la adopción del mandato transversal de *gender mainstreaming* en la medida en que proporcionan información sobre la existencia y magnitud de desigualdades de género en el contexto social en que incide la organización, la cual es necesaria para la formulación, el monitoreo y la evaluación de los resultados e impactos de las intervenciones públicas. Adicionalmente, contar con estadísticas de género permite sensibilizar a las autoridades y a la sociedad en general sobre el papel de las mujeres y los hombres, al mismo tiempo que contribuyen a transparentar la actuación de las organizaciones públicas y rendir cuentas sobre su quehacer a favor de la igualdad de género (CEPAL, 2006).

2.3.2.3 Análisis de género

El análisis de género es un análisis donde la variable sexo/género es central. Implica un examen crítico de cómo las diferencias entre mujeres y hombres -de roles, actividades, necesidades y oportunidades- les afectan de distintas formas; por ejemplo, en el acceso, uso o distribución de los recursos o el ejercicio de derechos. Se trata de un proceso analítico sistemático para identificar, comprender y describir las diferencias de género y la relevancia de los roles de género y la dinámica de poder en un contexto particular (PNUD, 2016: 3), por lo tanto, representa el punto de partida en la adopción del *gender mainstreaming* pues permite evaluar cómo y porqué las disparidades de género son relevantes en un ámbito de política determinado. Un prerrequisito para desarrollar actividades de análisis de género es contar con información desagregada por sexo y desarrollar indicadores de género básicos que permitan caracterizar esas diferencias.

Para observar el uso de análisis de género y aproximar la adopción del mandato transversal en el quehacer de las organizaciones públicas, solicitamos el listado de Evaluaciones de Impacto

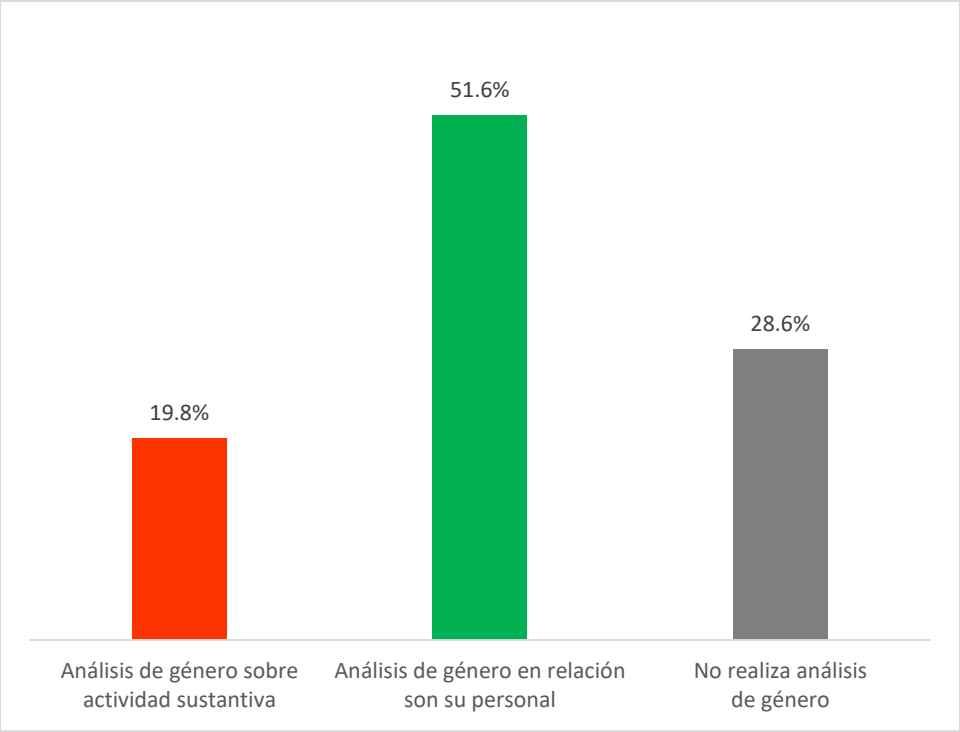
de Género –conocidos también como Informes de Impacto de Género- u otro tipo de análisis de género que se haya realizado en la organización a propósito de incorporar la perspectiva de género en el periodo de referencia. La mención a la Evaluación de Impacto de Género[57] se realizó bajo el supuesto de que este tipo de instrumento es el más utilizado para evaluar procesos de adopción de *gender mainstreaming* (Verloo y Roggeband, 2006; McGauran, 2009; OCDE, 2017a).

Debido a la heterogeneidad en el contenido de las respuestas únicamente codificamos si las organizaciones cuentan o no con documentos de análisis con perspectiva de género en el periodo de referencia y el tipo de información que contienen, no así la cuantía ni la periodicidad con que se generan. Sin duda esos datos hubieran permitido realizar una comparación más precisa de la regularidad de los esfuerzos en esta materia.

El Gráfico 7 resume los datos para las 217 organizaciones sobre las que tenemos información completa. Como se observa, el 71.4% de las organizaciones reportaron desarrollar análisis de género, pero solo 19.8% lo hace en relación con su actividad sustantiva.

[57] La Evaluación de Impacto de Género (GIA, por sus siglas en inglés) es un procedimiento de examinación de propuestas de política, previo a la toma de decisión, para comparar y evaluar con criterios pertinentes de género, la situación actual de mujeres y hombres y las tendencias en relación con el resultado esperado de las propuestas. Su objetivo es identificar los efectos potenciales de cualquier medida de política sobre las relaciones de género, advertir las posibles consecuencias deseadas y no deseadas de una propuesta antes de que sea implementada y asegurar que se neutralicen los efectos de reproducción de la desigualdad. Si bien en su origen este instrumento está pensado para usarse previo a la toma de decisiones, en la práctica se lleva a cabo también durante y después de la implementación de políticas, es decir, como un instrumento de evaluación ex post.

Gráfico 7. Porcentaje de organizaciones que reportan análisis de género y orientación del análisis
(n=217)



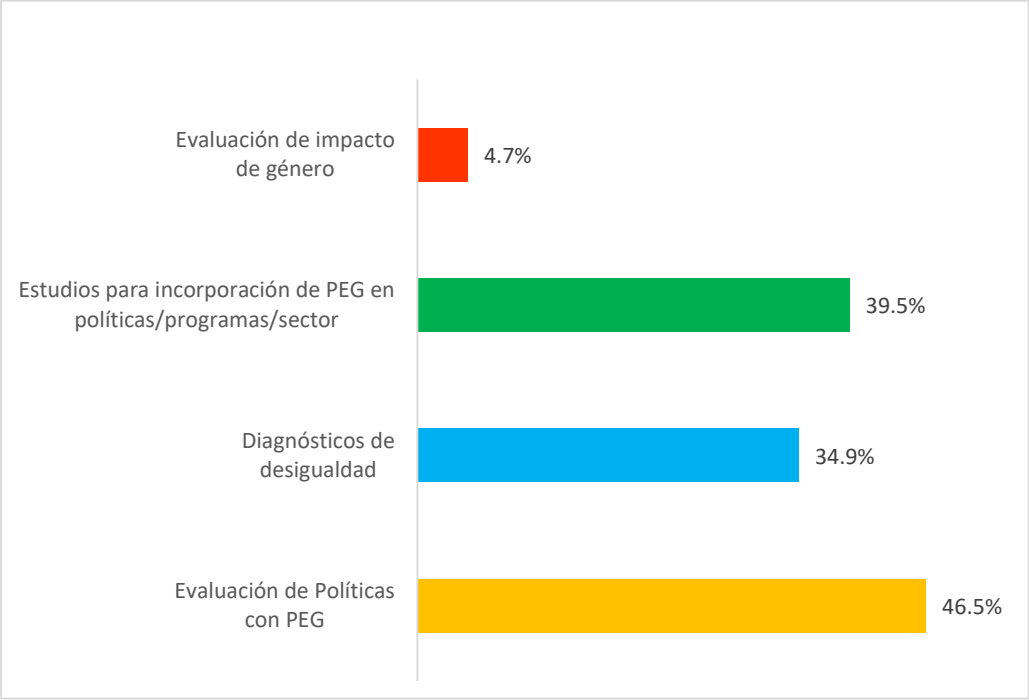
Fuente y elaboración propia.

En más del 50% de los casos (112 organizaciones), los reportes se refieren fundamentalmente a diagnósticos de percepción de conductas y prácticas sexistas y/o discriminatorias en el entorno de trabajo de la organización o aspectos de cultura organizacional. Especialmente se citaron los Cuestionarios de Cultura Institucional con Perspectiva de Género, la Encuesta de Cultura y Clima Organizacional de la APF y los resultados de la Certificación en la Norma Mexicana en Igualdad Laboral y No Discriminación. A diferencia de las aplicaciones del análisis de género que producen información útil para la toma de decisiones sobre los asuntos sustantivos, el análisis que se realiza a nivel interno permite detectar áreas relevantes de intervención organizacional para construir ambientes más igualitarios, pero de nuevo, no trastoca de manera directa el proceso de toma de decisiones de política pública, de ahí que este tipo de análisis no constituye un instrumento de adopción del *gender mainstreaming*, en términos de la definición usada en este estudio con énfasis en las actividades sustantivas de las organizaciones.

Los listados proporcionados por las 43 organizaciones que respondieron realizar análisis de género en actividad sustantiva permitieron identificar distintas aplicaciones de esta actividad

que inciden directamente en la comprensión de los problemas públicos desde la perspectiva de género y ayudan a detectar sesgos de género en las acciones y políticas públicas, favoreciendo su corrección. Como se muestra en el Gráfico 8, en 4.7% de los casos identificamos documentos que contienen evaluaciones o informes de impacto de género, el 39.5% de los análisis reportados se trata de estudios diagnósticos para la incorporación de la perspectiva de género en programas y políticas o sector de intervención de la organización, 34.9% son diagnósticos de desigualdad de género que documentan circunstancias y contextos de vida de la población beneficiaria de las acciones sustantivas y 46.5% corresponden a evaluaciones de política pública con enfoque de género.[58]

Gráfico 8. Porcentaje de aplicaciones de análisis de género (n=43)



Fuente y elaboración propia.

Las organizaciones que desarrollaron evaluación o informes de impacto de género en el periodo de referencia fueron el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social. La primera reportó que en 2015 se realizó un análisis cualitativo a distintos materiales de formación de competencias elaborados

[58] Es importante señalar que estas categorías no son excluyentes, es decir, hay respuestas de organizaciones que reportan más de una aplicación de análisis de género.

en el marco de la estrategia de Apoyo a la Gestión Escolar, específicamente las Guías AGE de preescolar, primaria y secundaria.[59] En la revisión de los productos preliminares de ese análisis se observa un examen detallado tanto al texto como a las imágenes de las Guías. En relación con las representaciones de género contenidas en la Guía AGE de preescolar y primaria, destaca la siguiente observación:

> "El texto no favorece la revisión crítica de situaciones estereotipadas y las que no lo son. Más aún, el uso predominante y casi exclusivo de términos masculinos como genéricos refuerza la estereotipia. En general, el material revisado entrega una visión tradicional de las relaciones de género sin permitir interpretaciones alternativas. En ningún caso se aprecia una reflexión a una positiva sobre algunos prejuicios "sexistas" que se difunden en la sociedad. Tampoco se encuentra alguna conceptualización más o menos precisa sobre el género para marcar el componente social y cultural que cada sexo aprende en la sociedad. Tal situación no permite distinguir entre sexo y género."[60]

En relación con contenidos de Educación Integral en Sexualidad se indica lo siguiente:

> "Aunque se trate de evitar, lo cierto es que las personas siempre somos informadas sexualmente, por acción o por omisión, por vía de las escuelas, de las familias, de los medios de comunicación, etc. De esta forma, la decisión de no brindar educación sexual en los centros de enseñanza supone optar por una forma omisiva de educación sexual, que deja a las niñas, niños y adolescentes librados a su suerte en cuanto al tipo de conocimientos y mensajes, generalmente negativos, que reciben sobre la sexualidad. Cuando no se proporciona educación sexual de manera explícita, en la práctica educativa predomina el denominado currículum oculto, con su potencial carga de prejuicios e inexactitudes, sobre los que no hay crítica ni control social o familiar posible. (Naciones Unidas, 2010)."[61]

En relación con las imágenes o ilustraciones se analizó y observó que:

> "de 30 imágenes, 8 revierten estereotipos, 10 representan situaciones estereotipadas, 7 excluyen a las mujeres, 5 son indefinidas[...] Es deseable buscar una consistencia gráfica que presente con la misma frecuencia a hombres y mujeres como participantes activos

[59] Esta evaluación fue realizada por expertos del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés).
[60] Documentos que acompañan la respuesta a la solicitud de información con número de Folio: 1115000000717.
[61] *Ibid*.

en tareas dignas de interés, en actividades profesionales fuera del hogar, y como colaboradores en las tareas domésticas."[62]

La Coordinación Nacional de PROSPERA reportó el estudio coordinado por María de la Paz López y Vania Salles "El Programa Oportunidades Examinado desde el Género", publicado en 2006 por el Colegio de México.[63] Este trabajo de investigación tuvo como propósito identificar, desde una perspectiva de género, las implicaciones -consecuencias y efectos- de las acciones del Programa Oportunidades sobre las mujeres beneficiarias y sus familias en los siguientes aspectos: 1) el ingreso de los hogares rurales pobres y los beneficios monetarios del programa, 2) la relación entre la violencia de pareja y la incorporación al programa, 3) los efectos del programa en las relaciones de pareja y familiares y 4) la participación en la actividad económica de las mujeres beneficiarias y su relación con la corresponsabilidad del programa. Entre las conclusiones relevantes de esta investigación se destacan las siguientes:

"[el análisis] evidencia la necesidad de prestar especial atención a los hogares encabezados económicamente por mujeres, los cuales, de acuerdo con las autoras, deberían recibir un tratamiento especial por parte del Programa Oportunidades, ya que si bien estos hogares no necesariamente tienen menor ingreso per cápita que los dirigidos por hombres, sí presentan peculiaridades que se traducen en claras desventajas para ellas" (López y Salles, 2006: 187).

"la evidencia empírica que muestra que las mujeres titulares de Oportunidades no reportan niveles de violencia más elevados que los registrados en las mujeres no beneficiarias del Programa. De hecho, las beneficiarias reportan una menor incidencia de violencia en general (de los cuatro tipos estudiados) y menor violencia psicológica" (López y Salles, 2006: 188)

"fue posible identificar que las mujeres, además de contribuir al bienestar de la familia, pueden ver en las actividades productivas un medio para su propio desarrollo […] Una de las sugerencias que se deriva del estudio se refiere a la necesidad de contar con una adecuada coordinación de los programas institucionales de manera que sea posible redistribuir de forma más equitativa las corresponsabilidades de los programas, como en el caso de Oportunidades, entre otros miembros de la familia y de la comunidad" (López y Salles, 2006: 191).

[62] *Ibid*.
[63] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 2000100001817.

Estos productos de análisis de género son relevantes en la medida en que advierten sobre las formas en que el Estado, a través de sus instrumentos de política pública, incide en las relaciones de género en los contextos donde opera y señalan la importancia de neutralizar los efectos en la desigualdad entre mujeres y hombres, destacando aspectos específicos de intervención. Los dos fueron producto de estudios o investigaciones que exigieron un análisis detallado de datos cuantitativos y cualitativos sobre los programas y sus contextos de intervención, así como de conocimiento experto en materia de género. Llama la atención que todos ellos fueron realizados por personas ajenas a las organizaciones que operan esas políticas; lo cual puede ser un indicador tanto de las cargas administrativas que impiden al personal dedicar el tiempo necesario al desarrollo este tipo de análisis, la falta de personas con conocimiento experto para producirlos, o bien, a una combinación de ambas circunstancias.

La segunda aplicación de análisis de género observada en las respuestas es el desarrollo de estudios con propósitos explícitos de identificar ámbitos de incorporación de la perspectiva de género en la actividad sustantiva de la organización o del sector en el que interviene, planear actividades para lograr ese objetivo o evaluar las acciones que han implementado a ese propósito. Tal es el caso de la Procuraduría General de la República que reportó haber realizado un Diagnóstico Institucional sobre la Incorporación de la Perspectiva de Género y la Igualdad entre Mujeres y Hombres de la PGR en colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México. Si bien el documento no se anexó a la respuesta, en ella se indica su contenido:

> "En dicho diagnóstico, se dio cuenta del estado actual de la incorporación de la perspectiva de género y la prevalencia de la igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres en dos aspectos fundamentales: 1. Al interior de la Institución, desde un análisis de igualdad en la cultura institucional de la PGR. 2. En aspectos de las actividades sustantivas de la PGR (investigación, persecución del delito y atención a víctimas)."[64]

La Secretaría de Energía reportó contar con un Estudio sobre las capacidades institucionales para la transversalización de la perspectiva de género en el sector energía;[65] este documento no fue proporcionado en la respuesta y tampoco fue localizado en su página web, lo que impidió revisar su contenido. Por su parte, el Instituto Mexicano de la Juventud reportó el documento

[64] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 0001700015417.
[65] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 0001800007417.

"Análisis y recomendaciones para la incorporación de la perspectiva de género y juventud en las políticas de operación del Instituto Mexicano de la Juventud", que contiene una serie de elementos conceptuales, normativos y de planeación relevantes para orientar ese propósito. Además, ha desarrollado una Iniciativa para el Desarrollo de Capacidades Institucionales para Incorporar la Perspectiva de Género, específicamente en relación con la operación del programa Generación y Articulación de Políticas Públicas Integrales de Juventud.[66]

Por otra parte, identificamos estudios que evalúan procesos de incorporación de la perspectiva de género en programas y proyectos específicos. Por ejemplo, la Secretaría de Ganadería Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación proporcionó el documento "Incorporación de Perspectiva de Género en los Programas de SAGARPA", con fecha de 2012. Este estudio contiene un análisis del Programa de Prevención y Manejo de Riesgos, del Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural y del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA). Para cada programa se presenta un diagnóstico detallado sobre el problema que atiende; la caracterización de la población beneficiaria de los programas y la potencial, enfatizando circunstancias específicas de mujeres y hombres y sus relaciones; un análisis de los padrones de beneficiarios; un análisis de las reglas de operación y un análisis de las matrices de indicadores para resultados y recomendaciones para incorporar la perspectiva de género en los padrones, las reglas de operación y las matrices de indicadores.[67]

Otros ejemplos son la "Evaluación del proceso de incorporación de la perspectiva de género en la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas", que documenta las acciones realizadas para incorporar e institucionalizar la perspectiva de género en la CONANP entre 2009 y 2013 y los resultados que han tenido esos esfuerzos;[68] la "Evaluación diagnóstica de la incorporación de la perspectiva de género en un proyecto de prevención y uno de tratamiento" reportado por Centros de Integración Juvenil;[69] y los "Informes de autoevaluación sobre la incorporación de la perspectiva de género" reportados por el Instituto Politécnico Nacional.[70]

[66] Respuesta a Solicitud de Información pública, Folio: 1131800000717.
[67] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 0000800012917.
[68] Respuesta a Solicitud de Información pública, Folio: 1615100002017.
[69] Respuesta a Solicitud de Información pública, Folio: 1210000000617. Los documentos citados no se proporcionaron en la respuesta.
[70] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 1117100005717.

En otros casos, observamos que las organizaciones han elaborado guías o programas que orientan la incorporación de perspectiva de género en su actividad sustantiva, los cuales incluyen diagnósticos y análisis de la relevancia de este enfoque en el contexto de sus políticas y programas. Por ejemplo, la Secretaría de Salud proporcionó una liga electrónica en la que se encuentran diversos estudios en materia de salud y perspectiva de género.[71] Entre otros, destaca la "Guía para la Incorporación de la Perspectiva de género en Programas de Salud", producto elaborado en el marco del proyecto de Investigación sobre las acciones de atención con perspectiva de igualdad de género en salud en unidades de atención médica. En esta guía se reconoce la relevancia de la perspectiva de género en el sector salud de la siguiente forma:

> "Una definición amplia de perspectiva de género en salud, busca reconocer que más allá de las diferencias biológicas de sexo, existen distinciones de género socialmente construidas entre mujeres y hombres que afectan diferencialmente la salud de unas y otros y su respectiva posición dentro del sistema de salud. Esta distinción cultural entre las esferas femenina y masculina, lejos de ser neutra, se asocia con relaciones desiguales de poder entre los sexos, que se traducen en diferenciales de riesgos, necesidades, contribuciones, y acceso y control sobre los recursos en salud." (Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, 2010: 17).

Por su parte, la Secretaría de Turismo reportó el Programa para Incorporar la Transversalidad de la Perspectiva de Género en el Sector Turismo que tiene como propósito lo siguiente:

> "se pretende que la cultura institucional se sustente en la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, en un clima laboral libre de discriminación y maltrato. De igual forma, se busca que cada uno de los programas a cargo de la Dependencia, realice acciones que favorezcan la igualdad de género y reduzcan las brechas existentes entre mujeres y hombres."[72]

La Secretaría de Relaciones Exteriores también cuenta con un Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD SRE 2015-2018) que orienta la incorporación de la perspectiva de género en sus actividades sustantivas, específicamente el apartado de Institucionalización de la perspectiva de género en las políticas, programas, proyectos y

[71] Respuesta a Solicitud de Información pública, Folio: 0001200021617.
[72] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 0002100002517.

acciones de la SRE y el apartado de Transversalización de la perspectiva de género en la política exterior.[73]

La tercera aplicación de análisis de género identificada se refiere particularmente a la elaboración de diagnósticos de desigualdad de género en relación con las poblaciones beneficiarias de la actividad sustantiva de las organizaciones. Una de las organizaciones que más trabajo tiene en esta materia es la Secretaría de Salud y otras dependencias de ese sector.[74] Sus Programas Sectoriales, Programas de Acción Específicos de las últimas tres administraciones -Programa Mujer y Salud y del Programa Igualdad de Género en Salud- y estudios especializados, contienen diagnósticos exhaustivos que han permitido a este sector identificar rezagos, riesgos y problemas de salud emergentes, así como brechas en la atención a la salud de mujeres y hombres.

La Secretaría de Educación Pública reportó el diagnóstico "Las brechas de Género en el Sector Educativo", que documenta ampliamente circunstancias de desigualdad entre mujeres y hombres y reconoce los siguientes espacios para estudiar el comportamiento de esas brechas en el sector educativo:

> "1. La reproducción de estereotipos de género en el campo formativo. 2. El acceso y permanencia en el sistema educativo por sectores de la sociedad. 3. La retención de mujeres se pierde de media superior a superior. 4. La discriminación y las violencias de género en el sector educativo. 5. La estructura ocupacional del sector educativo. 6. Educación y proyecto de vida de las mujeres."[75]

Otros ejemplos de este tipo de diagnósticos son los reportados por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, la Procuraduría Federal de Defensa del Trabajo y la Comisión Nacional de Vivienda.[76]

---

[73] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 0000500014817. En su respuesta indica haber elaborado el Diagnóstico "Transversalización de la Perspectiva de Género en la Cultura Institucional. Resultados y Recomendaciones", no obstante, se trata de un diagnóstico interno que no refiere información alguna relacionada con su actividad sustantiva.

[74] Respuestas a Solicitudes de Información Pública, Folios: 0001200021617; 1222600007217; 1222300002217; 1229500000817.

[75] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 0001100025517.

[76] Respuestas a Solicitudes de Información Pública, Folios: 0063300003417; 1131000000417, 1411100002317 y 2012000001117, respectivamente.

La última aplicación de análisis de género observada corresponde a Evaluaciones de programas presupuestarios con perspectiva de género,[77] que fueron reportados por las organizaciones que los operan, pero que no son realizadas por éstas sino por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL). Entre las organizaciones que reportaron estas evaluaciones están la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Gobernación, la Coordinación Nacional de PROSPERA, el Instituto Nacional de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de la Economía Social y el INMUJERES.[78]

2.3.3 Dimensión cognitiva

La adopción del mandato transversal de *gender mainstreaming* exige una transformación a nivel cognitivo para generar en el personal público una mayor conciencia de la desigualdad de género como problema estructural y sistémico y, especialmente, el reconocimiento de su papel y función pública en la eliminación o mantenimiento de esa desigualdad. Los instrumentos de *gender mainstreaming* que actúan en esta dimensión permiten construir ideas colectivas y prácticas de trabajo en las que las cuestiones de género no sean ignoradas.

En esta dimensión, aproximamos la posibilidad de internalización de la desigualdad de género como problema estructural y la igualdad de género como objetivo, a través de examinar la existencia de procesos de concientización, sensibilización y capacitación en materia de perspectiva de género y la calidad de los procesos de formación para asegurar la incorporación de esa perspectiva en el proceso de producción de políticas públicas. Es decir, analizamos las acciones con que se busca hacer conciencia sobre las desigualdades de género y las que se orientan a construir capacidades para abordarlas a través de la actividad sustantiva de la organización.

[77] Desde 2008, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) contempla partidas presupuestales específicas para dar viabilidad a la incorporación de la perspectiva de género y para financiar políticas específicas que tienen por objeto reducir brechas de género y atender la violencia contra las mujeres. En 2016, el PEF incluyó 116 programas presupuestarios, de los cuales 107 son operados por organizaciones de la Administración Pública Federal.

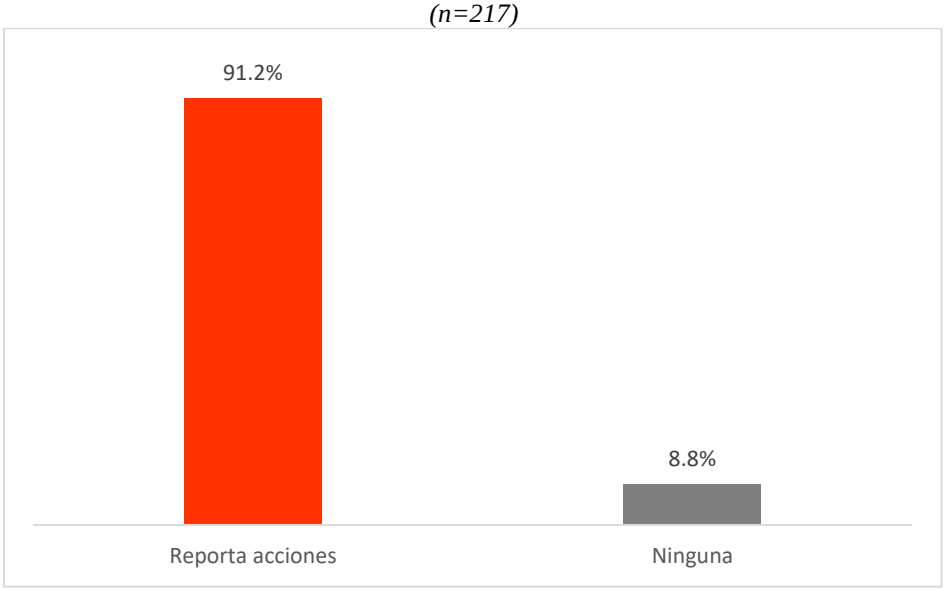
[78] Respuestas a Solicitudes de Información Pública, Folios: 0002000008017, 0000400014417, 2000100001817, 2099900000517, 2010000000617 y 0610400002217, respectivamente.

2.3.3.1 Comunicación incluyente

Las reformas a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres realizadas en 2013 y 2014, adicionaron lineamientos a la Política Nacional en materia de Igualdad relacionados con este tema. Por un lado, exigen la utilización de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo, y por otro, la eliminación del uso de estereotipos sexistas y discriminatorios y la incorporación de un lenguaje incluyente en las prácticas de comunicación social de las dependencias de la APF.[79]

Para informar esta variable, solicitamos a las organizaciones de la APF listados de acciones que en materia de comunicación oficial han implementado con el objetivo explícito de evitar lenguaje e imágenes sexistas. Las respuestas reportadas permitieron identificar qué organizaciones han implementado este tipo de acciones y tener un retrato general de sus contenidos (Gráfico 9).

Gráfico 9. Porcentaje de organizaciones que reportan acciones en materia de comunicación incluyente
(n=217)



Fuente y elaboración propia.

Como se observa en el gráfico anterior, más del 90% de las organizaciones sobre las que tenemos información completa indicó realizar esfuerzos en su comunicación oficial para evitar

[79] Reformas al artículo 17 publicadas en el Diario Oficial de la Federación 14 de noviembre de 2013 y 5 de diciembre de 2014.

lenguaje e imágenes no sexistas. En el detalle de las respuestas observamos una amplia gama de acciones reportadas en esta materia,[80] que pueden agruparse como sigue:

a) *Difusión de documentos*, como la edición "10 Recomendaciones para el uso no sexista del lenguaje" de CONAPRED difundida en la mayoría de las dependencias de la APF; la adopción del "Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos generales para las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal";[81] el folleto "Criterios básicos para la utilización de un lenguaje incluyente" en PGR;[82] el "Manual para el uso no sexista del lenguaje: lo que bien se dice, bien se entiende" y las "Líneas de Comunicación interna para el uso del lenguaje incluyente y no sexista" en el sector gobernación;[83] los materiales "El Brief paso a paso", "Manual para el uso no sexista del lenguaje" y "Manual criterios de incorporación de la perspectiva de género en las campañas" del sector salud;[84] la "Guía Básica para el uso de lenguaje incluyente" en el sector turismo;[85] el Manual "Uso de lenguaje incluyente en textos y comunicados oficiales" en el sector de desarrollo social,[86] entre otras.
b) *Cursos de capacitación* para promover el uso de lenguaje no sexista.[87]
c) *Comunicados oficiales* -oficios, memorándums, circulares- que promueven el uso de lenguaje no sexista y la comunicación libre de estereotipos y discriminación.[88]
d) *Campañas de comunicación* con materiales impresos y audiovisuales sobre el uso del lenguaje incluyente y no discriminatorio.[89]

Con excepción de los cursos de capacitación, la mayoría de los documentos referidos permiten identificar si las organizaciones generan sus propios contenidos en materia de comunicación incluyente o únicamente llevan a cabo tareas de difusión. Específicamente, identificamos que el

[80] Cabe señalar que el contenido de las respuestas a esta solicitud específica de información, en su mayoría combina datos sobre procesos de sensibilización en temas diversos como violencia de género, derechos humanos, códigos de ética y conducta, los procesos de certificación en normas de igualdad laboral, etc.
[81] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 1115000000717.
[82] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 0001700015417.
[83] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 0000400014417.
[84] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 0001200021617.
[85] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 0002100002517.
[86] Respuesta a Solicitud de Información Pública, Folio: 2099900000517.
[87] Por ejemplo, los que se reportan en la respuesta a la solicitud de información con Folio: 2210300002417.
[88] Por ejemplo, los que se reportan en la respuesta a la solicitud de información con Folio: 2099900000517.
[89] Por ejemplo, los que se reportan en la respuesta a la solicitud de información con Folio: 0000800012917.

68.2% de las organizaciones de la APF generan sus propios contenidos y 7 de cada 10 de ellas difunde también los que elaboran otras dependencias, primordialmente campañas de comunicación del INMUJERES, CONAPRED, CNDH, SEGOB, CONAVIM y ONU Mujeres. En el 14.6% de los casos la información proporcionada indica que la organización solamente difunde contenidos y en el 17% de los casos no es posible distinguir la fuente.

Con esta información se puede afirmar que 9 de cada 10 organizaciones de la APF han dedicado un esfuerzo importante en la difusión de contenidos para revertir las formas de comunicación gubernamental que promueven estereotipos de género y reproducen la discriminación y la desigualdad. Además, los contenidos que se difunden, en su mayoría, son generados por las propias organizaciones.

2.3.3.2 Capacitación

La incorporación de la perspectiva de género en el proceso de producción de políticas exige no solo un alto nivel de conocimiento sobre las desigualdades de género como problema estructural, sino también de competencias o habilidades en la materia (Lombardo y Mergaert, 2013). Dado que *gender mainstreaming* demanda la adopción de la perspectiva de género en todos los terrenos organizativos del Estado, la adquisición de estas competencias implica a funcionarios/as que participan normalmente en la hechura de políticas, que por lo general son expertos/as en los temas sustantivos de sus ámbitos de política, pero no tienen la misma *expertise* en temas de género; de ahí que la capacitación representa una de las dimensiones típicas en los procesos de adopción de este mandato.

En México, desde la creación del INMUJERES y la publicación del primer PROIGUALDAD, la capacitación ha estado en el centro de los esfuerzos por incorporar la perspectiva de género en las políticas y programas del gobierno federal. Por un lado, la Ley del INMUJERES establece que una de las atribuciones de ese instituto es “actuar como órgano de consulta, capacitación y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal […] en materia de equidad de género y de igualdad de oportunidades para las mujeres” (artículo 7, fracción XVI). Por su parte, el programa reconoció la capacitación como un medio indispensable para lograr la incorporación de la perspectiva de género en los planes, políticas y programas de la APF:

> "la introducción de la perspectiva de género como eje conductor de los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo de la administración pública federal […] Significa, también, la construcción de capacidades en los funcionarios y las funcionarias encargados de la aplicación de las políticas públicas; es decir, representa el compromiso del Ejecutivo Federal de formar, capacitar y sensibilizar a un Servicio Civil de Carrera que realice sus labores desde una perspectiva de género." (PROEQUIDAD 2001-2006: 40)

Con la publicación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en 2006, la responsabilidad de llevar a cabo capacitación en materia de igualdad de género se estableció para toda la APF y el INMUJERES asumió un rol fundamentalmente de coordinación, como se infiere de la siguiente redacción:

> "Artículo 25. A la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres corresponderá: […] VI. Apoyar la coordinación entre las instituciones de la Administración Pública Federal para formar y capacitar a su personal en materia igualdad entre mujeres y hombres; […]"

En consecuencia, el INMUJERES ha producido una serie importante de documentos de capacitación, entre los que destaca la *Guía metodológica para la sensibilización en género: Una herramienta didáctica para la capacitación en la administración pública* (cuatro volúmenes), que contiene el programa de capacitación y profesionalización que este instituto ofertó al personal de las dependencias públicas a partir de 2008, enfatizando lo siguiente:

> "Se pretende trabajar en dos vertientes: la sensibilización y la especialización, para institucionalizar la PEG en las políticas públicas. El propósito es incorporar esta perspectiva en las políticas de formación de recursos humanos del sector público como un valor ético y una competencia laboral en permanente actualización." (INMUJERES, 2008: 5)

De acuerdo con el Centro de Capacitación de ONU Mujeres, la capacitación para la igualdad de género representa un proceso transformador cuyo objetivo es proporcionar conocimiento, técnicas y herramientas para desarrollar habilidades y cambios en las actitudes y comportamientos, a través de la concientización, el aprendizaje y la construcción de conocimiento (UNWomen, 2015). En el contexto de *gender mainstreaming*, implica proveer al personal público los conocimientos y habilidades para identificar desigualdades de género en su

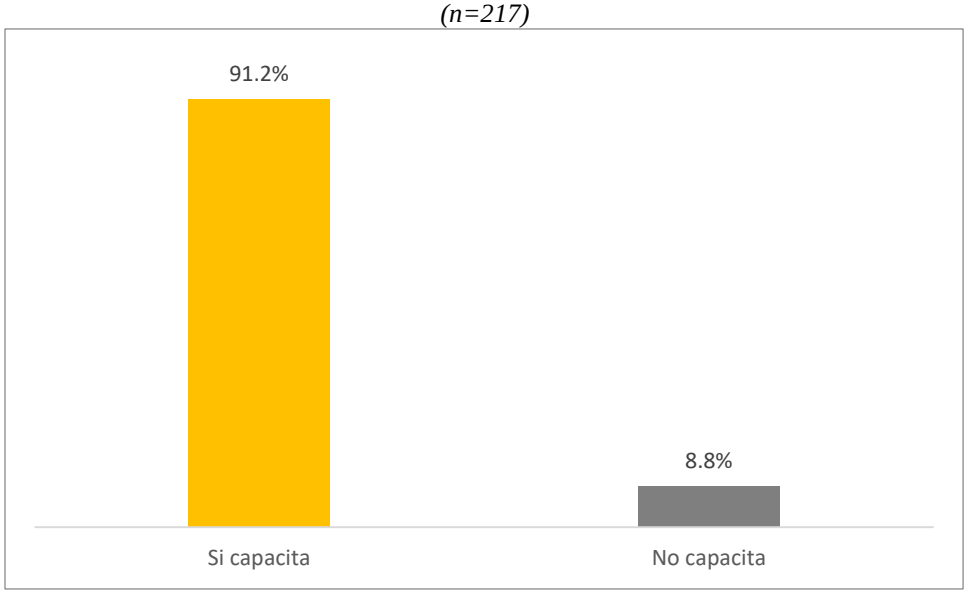
campo de actividad y tomar en cuenta ese conocimiento al planificar e implementar políticas, monitorear el progreso y evaluar los programas (European Institute for Gender Equality, 2016). En otras palabras, que el trabajo cotidiano vinculado a la producción de políticas se haga desde la perspectiva de género. La capacitación, por tanto, no busca convertir al personal público en expertos en materia de género, sino generar conciencia sobre la relevancia de la variable género en su trabajo cotidiano y ayudarles a identificar cómo y cuándo utilizar herramientas que les permitan evaluar su actividad a la luz de la perspectiva de género.

Como promueven las buenas prácticas internacionales, el INMUJERES ha adoptado una estrategia de capacitación escalonada a partir de esquemas de sensibilización como primera fase de la formación de capacidades para después desarrollar competencias de aplicación de la perspectiva de género en el proceso de las políticas:

> "la sensibilización busca que las y los participantes reflexionen en torno a lo "femenino" y lo "masculino", a las asimetrías y desigualdades para generar procesos de cambio tanto en el plano personal como institucional, con miras a conformar políticas, programas y proyectos con una visión de igualdad y equidad para mujeres y hombres[…] la sensibilización se considera un método educativo y de aprendizaje abierto, creativo, flexible, detonante de procesos de análisis y reflexiones individuales o grupales; constituye un punto de partida para estimular la aplicación de la perspectiva de género en todo el proceso de las políticas públicas." (INMUJERES, 2008: 15-16).

En este trabajo interesa particularmente observar en qué medida las organizaciones de la APF han avanzado a la fase de construcción de capacidades en el contexto de adopción del mandato transversal de *gender mainstreaming*. Por esa razón, solicitamos a las organizaciones datos sobre procesos de capacitación orientados a incorporar la perspectiva de género en sus acciones desde 2006 hasta 2016. Con las respuestas recibidas pudimos procesar los datos sobre la existencia de algún tipo de capacitación en el periodo de referencia y las temáticas consideradas. En el Gráfico 10 se muestra el reporte general para las 217 organizaciones sobre las que tenemos información completa.

Gráfico 10. Porcentaje de organizaciones que reportan capacitación para la incorporación de la perspectiva de género
(n=217)

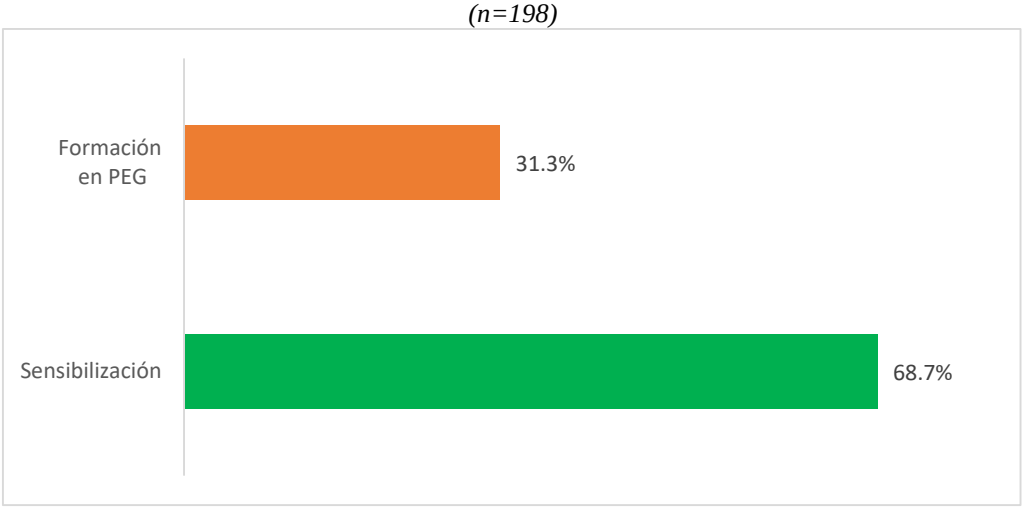


Fuente y elaboración propia.

Al igual que en el caso de la variable anterior, estos datos indican que 9 de cada 10 organizaciones de la APF han llevado a cabo procesos de capacitación en materia de incorporación de la perspectiva de género en sus políticas y programas. No obstante, el detalle de la información proporciona una fotografía mucho menos optimista, especialmente en términos del contenido de las capacitaciones.

La revisión de los temas de capacitación reportados por las 198 organizaciones que la han implementado, nos permitió identificar que en el 68.7% de los casos, los temas y algunos formatos de la capacitación aluden exclusivamente a actividades de sensibilización, mientras que solo en el 31.3% de las organizaciones se observan esquemas de capacitación con propósitos claramente formativos en materia de incorporación de la perspectiva de género en sus políticas y programas; todas ellas además reportan actividades de sensibilización. Esto es, un tercio de las organizaciones de la APF han superado la etapa de sensibilización y avanzado a la de formación de capacidades en algún segmento de su personal.

Gráfico 11. Porcentaje de organizaciones por tipo de capacitación al personal de la APF
(n=198)



Fuente y elaboración propia.

El conjunto de organizaciones ubicadas en la etapa de sensibilización reportó eventos de capacitación comunes que pueden agruparse en cuatro categorías generales de acuerdo con los nombres de los eventos reportados o con el contenido de sus cartas descriptivas, en los casos en que las proporcionaron (Tabla 3). Los formatos de estos eventos son diversos e incluyen actividades ocasionales como cine-debate, capaciteatro, pláticas informativas, conferencias, ponencias y eventos de difusión de información, aunque también otras con algún grado de periodicidad como cursos, talleres y diplomados.

Tabla 3. Sensibilización

Categoría	Temas/contenidos de los eventos de capacitación[90]
Género y mujeres	Básico de Género; ABC de género; Empoderamiento de las mujeres; Masculinidades; Paternidad; Construcción sociocultural del género y el lenguaje; Negociación de roles; Cómo ser mujer; Mujer líder; Mujer en acción.
Violencia contra las mujeres o de género	Marco legal en materia de violencia; Trata de personas; Prevención y atención de la violencia contra las mujeres; Prevención y atención del acoso y hostigamiento; Feminicidio; Trabajo sexual, violencia y drogas; Bulling y mobbing
Derecho a la Igualdad y No discriminación	Marco legal de la igualdad y no discriminación; Derechos humanos y no discriminación; ABC de la igualdad y no discriminación; Atención pública sin discriminación; Discriminación laboral; Derechos de las personas con discapacidad; Tolerancia y diversidad de creencias; Sensibilización sobre discriminación; Iguales y diferentes, la ciudadanía en los procesos electorales.
Cultura organizacional-Igualdad laboral	Temas del Programa de Cultura Institucional; Capacitación en la Norma de Igualdad Laboral; Cambio cultural a favor de la igualdad; Impacto de la perspectiva de género en el ámbito laboral, familiar y personal; Códigos de ética y/o de conducta sobre igualdad y equidad.

Fuente y elaboración propia.

[90] Contenidos en respuestas a solicitudes de información, por ejemplo, Folios: 11151000010717; 3600100000917; 0611100002117; 1610100031117.

En el caso de las organizaciones cuyo reporte de capacitación se catalogó como formación en perspectiva de género, observamos que además de los temas genéricos de sensibilización, los contenidos de los eventos de capacitación se orientan explícitamente a transversalizar la perspectiva de género o incorporar esta perspectiva en las actividades sustantivas de las organizaciones, a construir competencias para el análisis de género en el ciclo de política pública y a destacar la relevancia de la variable género y/o de la perspectiva de género en determinados sectores de política. En la Tabla 4 se detallan los temas observados.

Tabla 4. Formación en perspectiva de género (PEG)

Categoría	Temas/contenidos de los eventos de capacitación
Transversalizar la perspectiva de género[91]	Incorporación de PEG en el sector ambiental; Incorporación de PEG en las políticas públicas; Incorporación y aplicación de la PEG en el sector Turismo; Transversalidad de género en las políticas públicas; Incorporación de perspectivas de igualdad de género, derechos humanos y erradicación de violencia de género en las estrategias de educación audiovisual; Incorporación de la PEG y DH en la producción de programas educativos; Transversalización de la perspectiva de género en la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México y su Plan de Acción; Incorporación y transversalización de la PEG en Secretaría de Relaciones Exteriores; ABC para incorporar la PEG en los programas de SEDESOL; Introducción a la transversalización de la PEG y su aplicación en programas y acciones de Desarrollo Social.
Análisis de género en el ciclo de política pública[92]	Elaboración de proyectos con perspectiva de género, planeación estratégica para el desarrollo, diagnósticos participativos con perspectiva de género y metodología de marco lógico; Estadísticas e indicadores de género; Diagnósticos comunitarios participativos con enfoque de género; El género en el análisis ambiental; Análisis e incorporación de la perspectiva transversal de género y juventud en las reglas de operación; Gestión y evaluación de proyectos y planeación con PEG; Herramientas conceptuales para aplicar la PEG; Planeación y evaluación educativa con PEG, derechos humanos y Erradicación de la violencia; Herramientas para planear desde la igualdad; Desarrollo de habilidades para la generación de indicadores con PEG; Especialización en Presupuestos públicos con PEG para personal que opera programas etiquetados; Formación para incorporar la PEG como categoría de análisis en la planeación, formulación, ejecución y evaluación de los programas sociales de SEDESOL; Análisis y reflexión sobre el Manual para incorporar la PEG en la elaboración de los libros de texto gratuitos y otros materiales afines; Formulación de indicadores de igualdad de género para SEDATU.
Sectores de política y perspectiva de género[93]	Género, energía y desarrollo; Acceso a la justicia con PEG; Investigación criminal con PEG; Perspectiva de género y la función policial; Género y políticas públicas en materia de salud; PEG en los servicios de salud; Argumentación jurídica con PEG para agentes del MP Federal; El trabajo cultural con enfoque de género; Género y políticas públicas en materia de seguridad social; PEG en el desarrollo rural y en las estrategias de cambio climático; Políticas ambientales en el sector forestal desde un enfoque de género; La perspectiva de género para garantizar los derechos humanos de las mujeres.

Fuente y elaboración propia.

[91] Temas contenidos en respuestas a solicitudes de información, por ejemplo, Folios: 0002000018217; 0000500032017; 0002100006517.

[92] Temas contenidos en respuestas a solicitudes de información, por ejemplo, Folios: 2023700004117; 0000500032017; 0000600046517; 0001100070017.

[93] Temas contenidos en respuestas a solicitudes de información, por ejemplo, Folios: 000180015817; 0001700022217; 0413100015817.

La formación en perspectiva de género tiende a desarrollarse a través de cursos, talleres, seminarios, diplomados y maestrías. Esto implica que los participantes están expuestos, con cierta periodicidad, a procesos de aprendizaje y desarrollo de competencias para actuar en el proceso de producción de políticas, a diferencia de los formatos de sensibilización que fundamentalmente proporcionan información y crean espacios de reflexión en relación con la desigualdad de género. En ese sentido, podemos señalar que las organizaciones con esquemas de capacitación formativa están más cerca de adoptar el mandato transversal que aquellas que únicamente reportan procesos de sensibilización.

Llama la atención que, en el reporte de acciones de capacitación para la incorporación de la perspectiva de género, encontramos referencia a cursos cuyos contenidos no tienen relación con este propósito. Por ejemplo, destacan capacitaciones en torno a temas como relaciones humanas, autoestima, imagen profesional para asistentes ejecutivas, cuidado de la salud, gestión del cambio, alta formación, trabajo en equipo o ética pública. Si bien las necesidades de capacitación del personal que trabaja en la APF pueden ser amplias y comprender distintos temas, resulta preocupante que se consideren estos contenidos como parte de la capacitación para la incorporación de la perspectiva de género. Más aún, preocupa que el reporte de estas capacitaciones se deba a que fueron solventadas con recursos del presupuesto etiquetado que reciben anualmente las dependencias para acciones de igualdad y no discriminación.

Por último, es importante destacar que las variables consideradas para aproximar el uso de instrumentos cognitivos en las organizaciones de la APF -adopción de lenguaje incluyente y capacitación- representan obligaciones legales para estas instituciones, es decir, están mandatadas en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres desde 2006, lo que puede explicar el alto porcentaje de organizaciones que reportan esfuerzos en ambas materias.

2.4 Indicador ponderado de adopción del *gender mainstreaming*

La información anterior permitió construir un indicador con el cual identificar avances y áreas de oportunidad en la adopción de este mandato transversal. La interpretación de los datos permitió establecer categorías y transformarlas en variables cuantitativas con un rango de 0 a 1, donde uno representa la situación más favorable en el uso de instrumentos en cada una de las

dimensiones descritas. Con ello construimos 3 subíndices que luego fueron agregados en un indicador ponderado. En seguida se presenta la metodología empleada y los resultados.

2.4.1 Subíndice de instrumentos en la dimensión estructural

Para la construcción del subíndice de instrumentos en la dimensión estructural, consideramos los datos de existencia de área para la incorporación de perspectiva de género en las políticas y programas de la organización y su tipo. El subíndice tiene un rango de 0 a 1 y evalúa la capacidad del área para incorporar la perspectiva de género en la actividad sustantiva de la organización:

- Se asignó una calificación de uno (1) si la organización reportó en su respuesta la existencia de una Unidad de Género.
- Se asignó una calificación de medio punto (0.5) si la organización reportó en su respuesta la existencia de Enlaces Institucionales.
- Se asignó una calificación de cero (0) si la organización indicó que no tiene un área de esta naturaleza, si reportó la existencia de un Comité con mandato distinto al de incorporación de la perspectiva de género o si la organización respondió inexistencia de información.

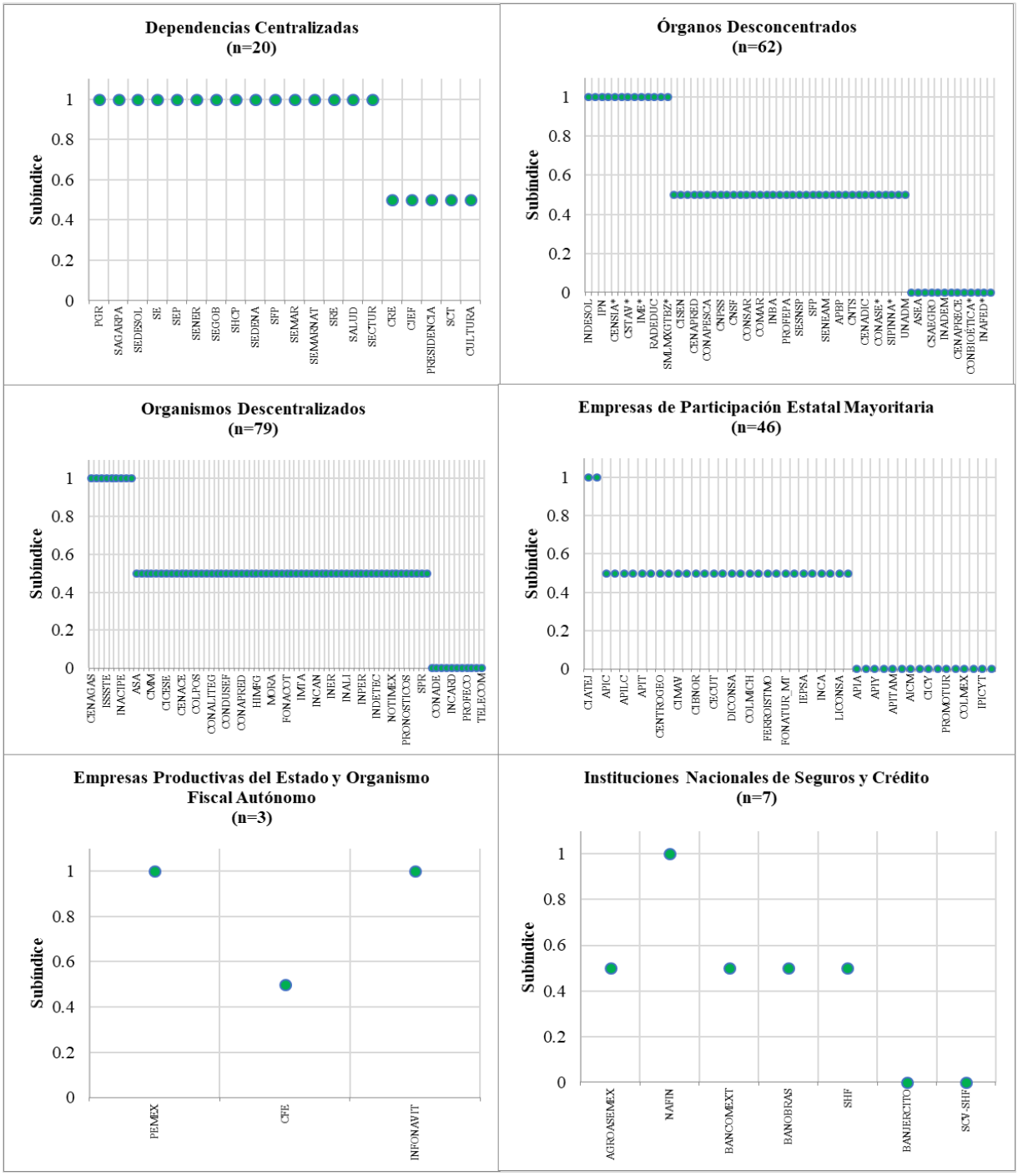
En promedio, el subíndice en la dimensión estructural arrojó un valor de 0.49, que permite afirmar que entre 2006 y 2016, la estructura promedio para la adopción del mandato transversal de *gender mainstreaming* en la Administración Pública Federal mexicana, es el Enlace Institucional. Como se observa en el Gráfico 12, hay una variación importante tanto entre organizaciones de la misma naturaleza jurídica como entre grupos de naturaleza distinta.

Con excepción de las dependencias centralizadas, las empresas productivas del Estado y el organismo fiscal autónomo que reportaron áreas en todos los casos, los datos indican que en territorios administrativos de la misma naturaleza jurídica hay Unidades de Género con mandatos claros de incorporación de la perspectiva de género en las actividades sustantivas de la organización, existen Enlaces encargados de dar seguimiento a la Política Nacional de Igualdad coordinada por el INMUJERES o no existen espacios organizacionales que respondan a esta preocupación en absoluto.

Si comparamos entre grupos de naturaleza jurídica distinta, identificamos tres grupos que en su interior tienen similitudes, pero discrepan entre sí. El primero concentra a las organizaciones

centralizadas, empresas productivas del Estado y el órgano fiscal autónomo, cuyos promedios en la dimensión estructural se ubican por encima del promedio general (0.87 y 0.83, respectivamente) con mayor presencia de Unidades de Género. El segundo agrupa a las organizaciones desconcentradas y descentralizadas (promedio de 0.5 y 0.49, respectivamente), donde la figura de Enlace Institucional representa el área promedio encargada de la incorporación de este mandato. Por último, los grupos de Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y de Instituciones Nacionales de Crédito y Seguros, comparten los promedios más bajos en este subíndice, con una menor presencia de áreas de esta naturaleza.

Gráfico 12. Subíndice de la Dimensión Estructural
(agrupado por naturaleza jurídica)



Fuente y elaboración propia.

2.4.2 Subíndice de instrumentos en la dimensión analítica

Este subíndice se construyó a partir de la información proporcionada en tres categorías relacionadas con la actividad sustantiva de las organizaciones: desagregación de datos por sexo, desarrollo de indicadores de género, elaboración de documentos de análisis de género. Para cada categoría se construyó un indicador con rango de 0 a 1 como se explica a continuación.

a) Datos desagregados por sexo:

- Se asignó una calificación de uno (1) si la organización desagrega por sexo los datos de las personas beneficiarias o usuarias de sus políticas, programas y servicios.
- Se asignó una calificación de cero (0) si la organización únicamente reportó datos desagregados por sexo de su personal, si no desagrega los datos por sexo o si respondió inexistencia de información.

b) Desarrollo de indicadores de género:

- Se asignó una calificación de uno (1) si la organización desarrolla indicadores de género que proporcionan información de las personas beneficiarias o usuarias de sus políticas, programas y servicios.
- Se asignó una calificación de cero (0) si la organización únicamente reportó indicadores de género que proporcionan información de su personal, si no desarrolla indicadores de género o si respondió inexistencia de información.

c) Documentos de análisis de género en actividades sustantivas:[94]

- Se asignó una calificación de punto cuatro (0.4) si la organización ha realizado evaluaciones o informes de impacto de género.
- Se asignó una calificación de punto tres (0.3) si la organización ha realizado estudios para incorporar la perspectiva de género en sus programas/políticas/sector.
- Se asignó una calificación de punto dos (0.2) si la organización ha realizado diagnósticos de desigualdad de género relacionados con las poblaciones que son objeto de sus políticas, programas o servicios.

[94] En la asignación del puntaje para cada una de las distintas aplicaciones de análisis de género se dio mayor peso a los documentos cuyo contenido refleja una evaluación de los efectos potenciales de políticas, programas y servicios sobre las relaciones de género y han sido desarrollados a iniciativa de las propias organizaciones.

- Se asignó una calificación de punto uno (0.1) si la organización reporta que sus programas y políticas son objeto de evaluación y si esa evaluación incluye algún componente de igualdad de género.
- Se asignó una calificación de cero (0) si la organización reporta que no realiza análisis de género, si el análisis sólo se orienta al personal o si respondió inexistencia de información.

Con esta información, se ponderó cada una de las categorías anteriores según su importancia relativa en el subíndice de instrumentos analíticos que también tiene un rango de 0 a 1. El criterio de ponderación se justifica como sigue:

Tabla 5. Criterios de ponderación de subíndice en la dimensión Analítica

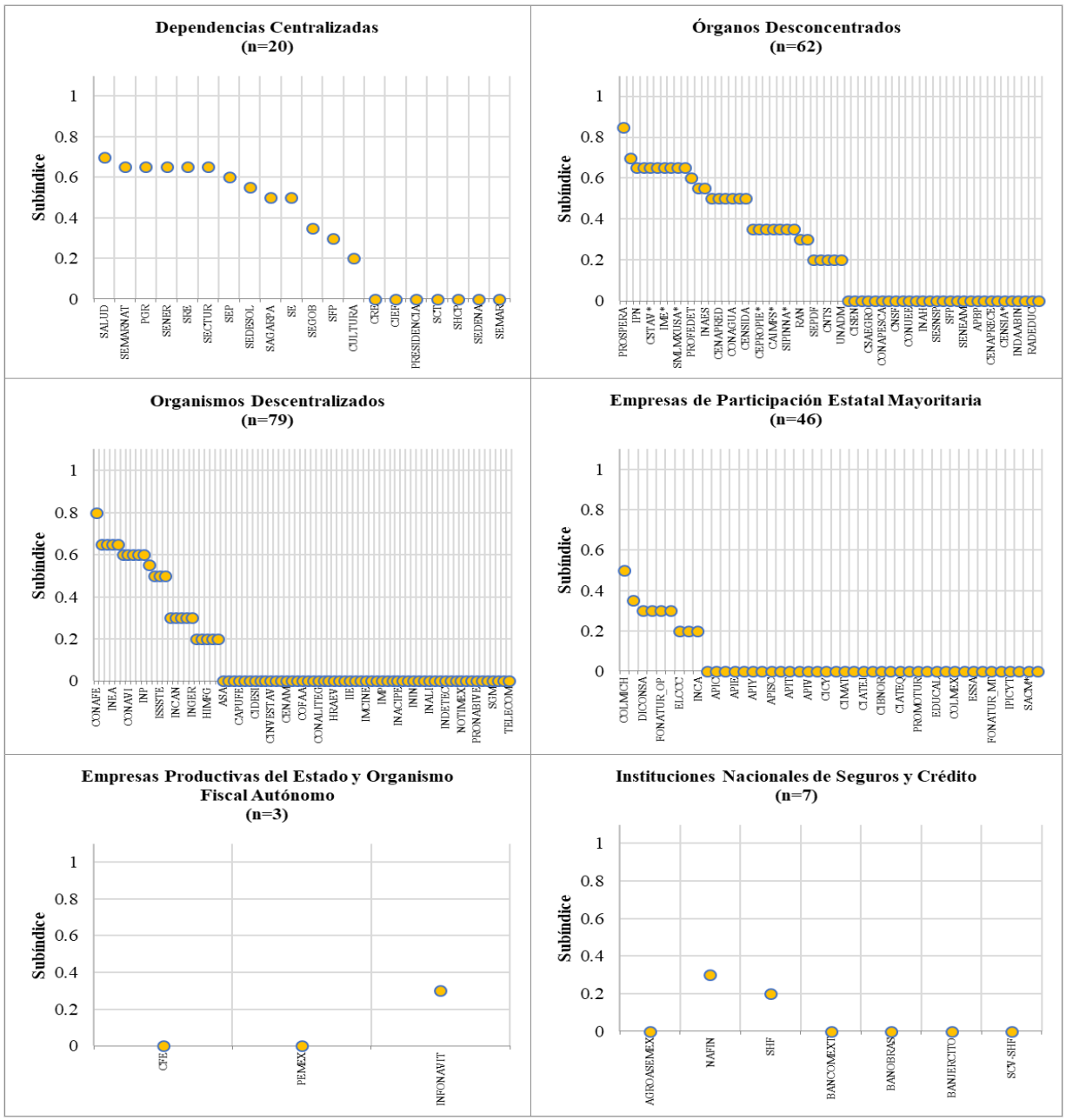
Nivel de importancia	Justificación	Ponderación
1 Documentos de análisis de género en actividades sustantivas	En el contexto de políticas públicas, este análisis produce información relevante para la toma de decisiones. Especialmente permite identificar los efectos de políticas y programas sobre las relaciones de género, advertir las consecuencias deseadas y no deseadas de una propuesta o política implementada e identificar ámbitos de actuación para asegurar que se neutralicen los efectos de reproducción de la desigualdad.	0.5
2 Indicadores de género	Los indicadores de género permiten medir y comparar la situación entre mujeres y hombres a través del tiempo e identificar situaciones de desigualdad entre ellos.	0.3
3 Desagregación de datos por sexo	Esta actividad permite conocer la situación/posición de mujeres y hombres en determinado contexto social, por lo tanto, representa la condición mínima para desarrollar análisis de género.	0.2

Elaboración propia.

En esta dimensión de instrumentos de adopción de *gender mainstreaming*, el valor de 1 en el subíndice representa la situación idónea en que las organizaciones usan instrumentos analíticos para generar información relevante a la toma de decisiones, con la cual dan cuenta de las implicaciones de la actividad sustantiva de la organización sobre la estructura de desigualdad de género en el contexto social donde interviene, mientras que 0 representa un esfuerzo nulo en este sentido. Como se advirtió en la descripción previa de la información sobre esta dimensión, el subíndice reporta un promedio de 0.17. Este resultado indica que el conocimiento sobre las formas en que las organizaciones públicas actúan sosteniendo o eliminando la desigualdad de

género es casi inexistente. En el Gráfico 13 se reporta el subíndice de esta dimensión, agrupado por naturaleza jurídica de las organizaciones consideradas.

Gráfico 13. Subíndice de la Dimensión Analítica (agrupado por naturaleza jurídica)



Fuente y elaboración propia.

De nuevo, se observa una variación importante entre organizaciones de la misma naturaleza y entre grupos. La variación más importante ocurre en dependencias centralizadas, órganos

desconcentrados y organismos descentralizados, territorios administrativos donde el uso de instrumentos analíticos de *gender mainstreaming* en algunos casos está altamente desarrollado (reportan alguna aplicación de análisis de género) y en otros los esfuerzos son inexistentes. Entre grupos de naturaleza jurídica distinta, se observan similitudes entre algunas dependencias centralizadas y órganos desconcentrados que desarrollan análisis de género, cuyos promedios se ubican por encima de la media del total de las observaciones (0.35 y 0.25, respectivamente). Es posible que la dinámica de relación de dependencia entre este tipo de organizaciones incida en un mayor uso de instrumentos analíticos en el contexto de *gender mainstreaming* para cada sector.

También encontramos similitudes entre empresas productivas del Estado, organismo fiscal autónomo e instituciones nacionales de seguros y crédito, cuyos principales esfuerzos radican en la producción de información desagregada por sexo y en el desarrollo de indicadores de género (33% y 28% de las organizaciones en cada grupo). Igualmente, organismos desconcentrados y empresas de participación estatal mayoritaria presentan esfuerzos en ambas materias, pero la proporción de organizaciones dentro de estos grupos que llevan a cabo tales actividades es muy baja (3% y 2%, respectivamente).

En el análisis general de la distribución de los datos en esta dimensión indica que 50% de las organizaciones consideradas no hacen uso de instrumentos analíticos en el contexto del mandato transversal o las actividades reportadas se relacionan con su personal (número de mujeres y hombres en la organización, indicadores de desigualdad laboral y/o análisis de género a nivel interno). Por otra parte, 25% de las organizaciones reportan únicamente datos desagregados por sexo de las poblaciones beneficiarias o usuarias de sus políticas, programas o servicios e indicadores de género en relación con ellas, pero no desarrollan análisis de género donde se observe un uso más relevante de esa información.

Finalmente, solo en 25% de las organizaciones de la APF ha desarrollado algún tipo de análisis de género en sus ámbitos sustantivos. Destaca el reporte de evaluaciones de programas sociales que proveen evidencia relevante respecto de la idoneidad del diseño y la efectividad de los resultados de las intervenciones con objetivos explícitos de igualdad de género. En este grupo también destacan organizaciones que desagregan por sexo información sustantiva con los que desarrollan indicadores, lo cual sirve de insumo para realizar diagnósticos de desigualdad más

amplios en sus sectores de intervención o identificar áreas de oportunidad para "transversalizar la perspectiva de género" en sus políticas y programas. El subíndice en esta dimensión para el CONAFE y la Coordinación Nacional de Prospera, que reportan Evaluaciones o Informes de Impacto de Género, aparecen como casos atípicos de la distribución.

2.4.3 Subíndice de instrumentos en la dimensión cognitiva

La evaluación en esta dimensión se realizó a través de dos categorías: implementación de acciones en materia de comunicación incluyente y procesos de capacitación. El indicador de cada categoría tiene un rango de 0 a 0.5 y el subíndice de instrumentos de carácter cognitivo se construyó sumando los indicadores de estas dos categorías y tiene un rango de 0 a 1.

a) Procesos de capacitación

- Se asignó una calificación de medio punto (0.5) si el contenido de la capacitación proveída por la organización se orientó fundamentalmente a construir capacidades de analíticas para integrar la perspectiva de género en el ciclo de políticas públicas (Formación en perspectiva de género).
- Se asignó una calificación de un tercio (0.3) si el contenido de la capacitación proveída por la organización se orientó exclusivamente a sensibilizar y/o proveer información (sensibilización).
- Se asignó una calificación de cero (0) si la organización indicó no llevar a cabo ningún tipo de capacitación o si respondió inexistencia de información.

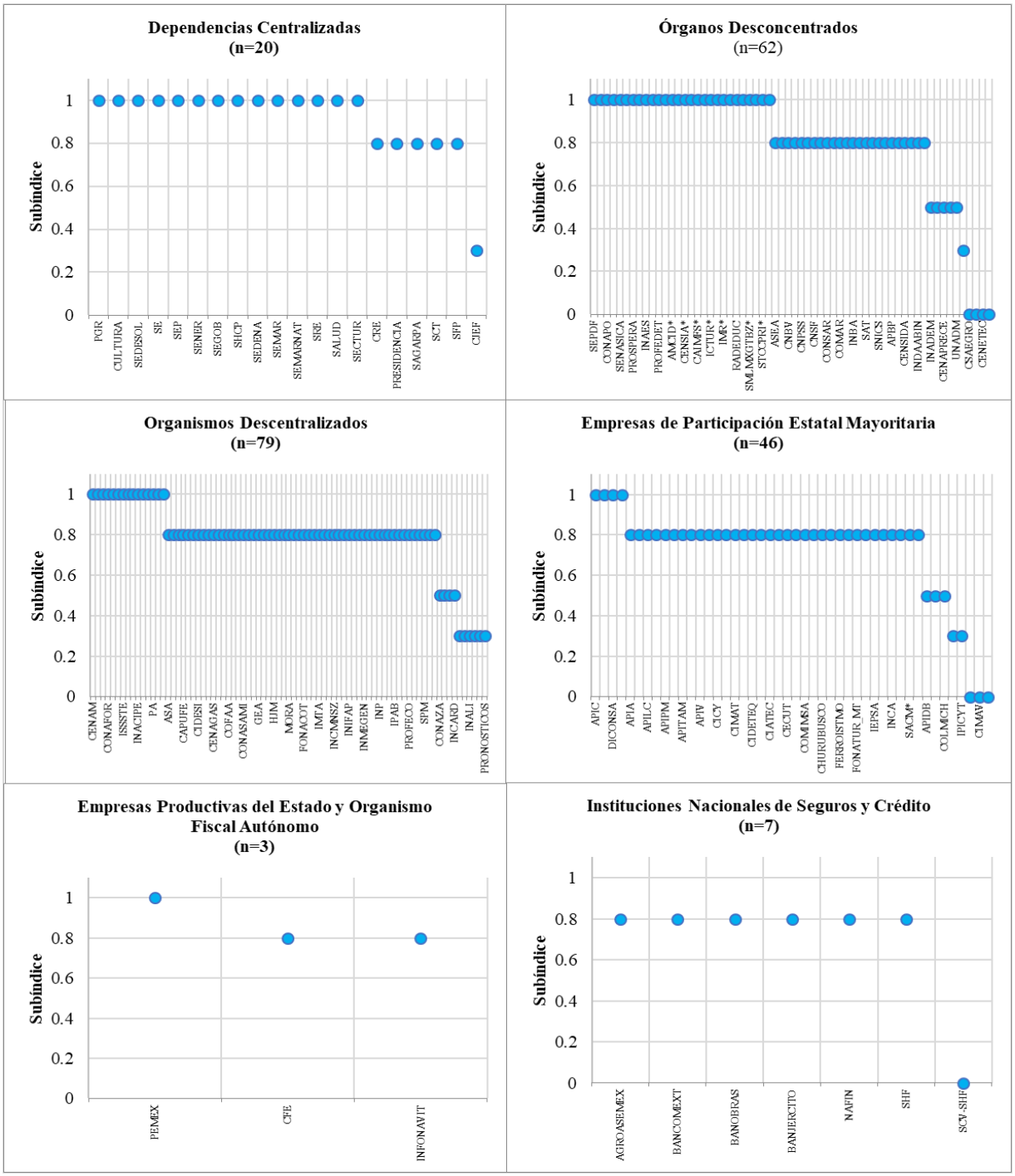
b) Comunicación incluyente

- Se asignó una calificación de medio punto (0.5) si la organización reportó implementar acciones a favor de una comunicación incluyente y no discriminatoria.
- Se asignó una calificación de cero (0) si la organización indicó que no había implementado acciones en esta materia o si respondió inexistencia de información.

El promedio del subíndice en esta dimensión es de 0.79, que representa el más alto entre las tres consideradas. Además, dado que el 85% de las observaciones reportan valores entre 0.8 y 1, se observa una menor variación en comparación con los otros dos subíndices, tanto en organizaciones de la misma naturaleza jurídica como entre grupos, como puede verse en el Gráfico 14. A diferencia del panorama presentado en la dimensión analítica, los casos atípicos

en esta distribución están representados por organizaciones sin acciones de comunicación incluyente y capacitación, o que reportan en sólo una de esas categorías.

Gráfico 14. Subíndice de la Dimensión Cognitiva
(agrupado por naturaleza jurídica)



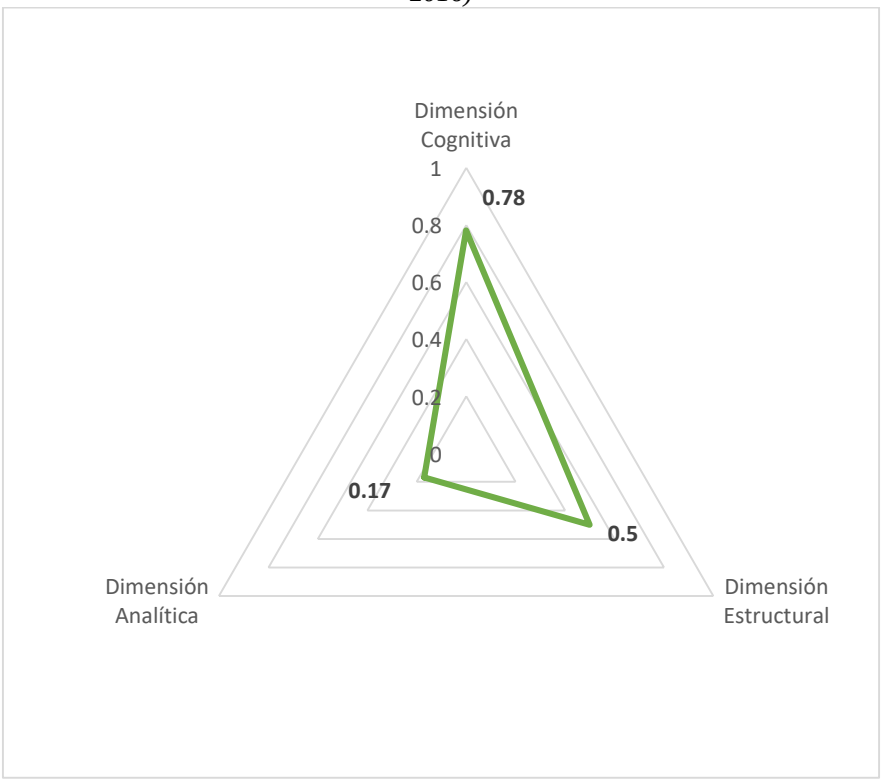
Fuente y elaboración propia.

La variación entre organizaciones de la misma naturaleza ocurre especialmente en órganos desconcentrados y en empresas de participación estatal mayoritaria, donde los valores del subíndice son de 0 para algunas organizaciones y de 1 para otras. Entre grupos de naturaleza jurídica diversa se observa una similitud interesante, relacionada con el tipo de capacitación. Con excepción de las instituciones nacionales de seguros y crédito, en todos los grupos hay organizaciones que han superado el umbral del formato de sensibilización y están construyendo competencias para la incorporación de la perspectiva de género en el proceso de producción de políticas. Esto ocurre para todas las organizaciones cuyo subíndice toma el valor de 1.

2.4.4 Resultados

En el siguiente gráfico se muestran el promedio de los subíndices en cada dimensión, que resume un mayor uso de los instrumentos de carácter cognitivo, una presencia destacable de Enlaces Institucionales como figuras para encauzar la adopción del mandato y la subutilización de instrumentos de carácter analítico en temas sustantivos, donde se encuentra la principal área de oportunidad para estas organizaciones.

Gráfico 15. Uso de instrumentos de gender mainstreaming en la APF (2006-2016)



Fuente y elaboración propia.

Con el resultado de estos subíndices construimos un indicador ponderado con un rango de 0 a 1, que refleja la importancia específica que cada dimensión de instrumentos aporta a la adopción del mandato transversal de *gender mainstreaming* como lo hemos definido en este trabajo. Los criterios de ponderación están definidos en la Tabla 6, como sigue:

Tabla 6. Criterios de ponderación del Indicador de Adopción de *gender mainstreaming*

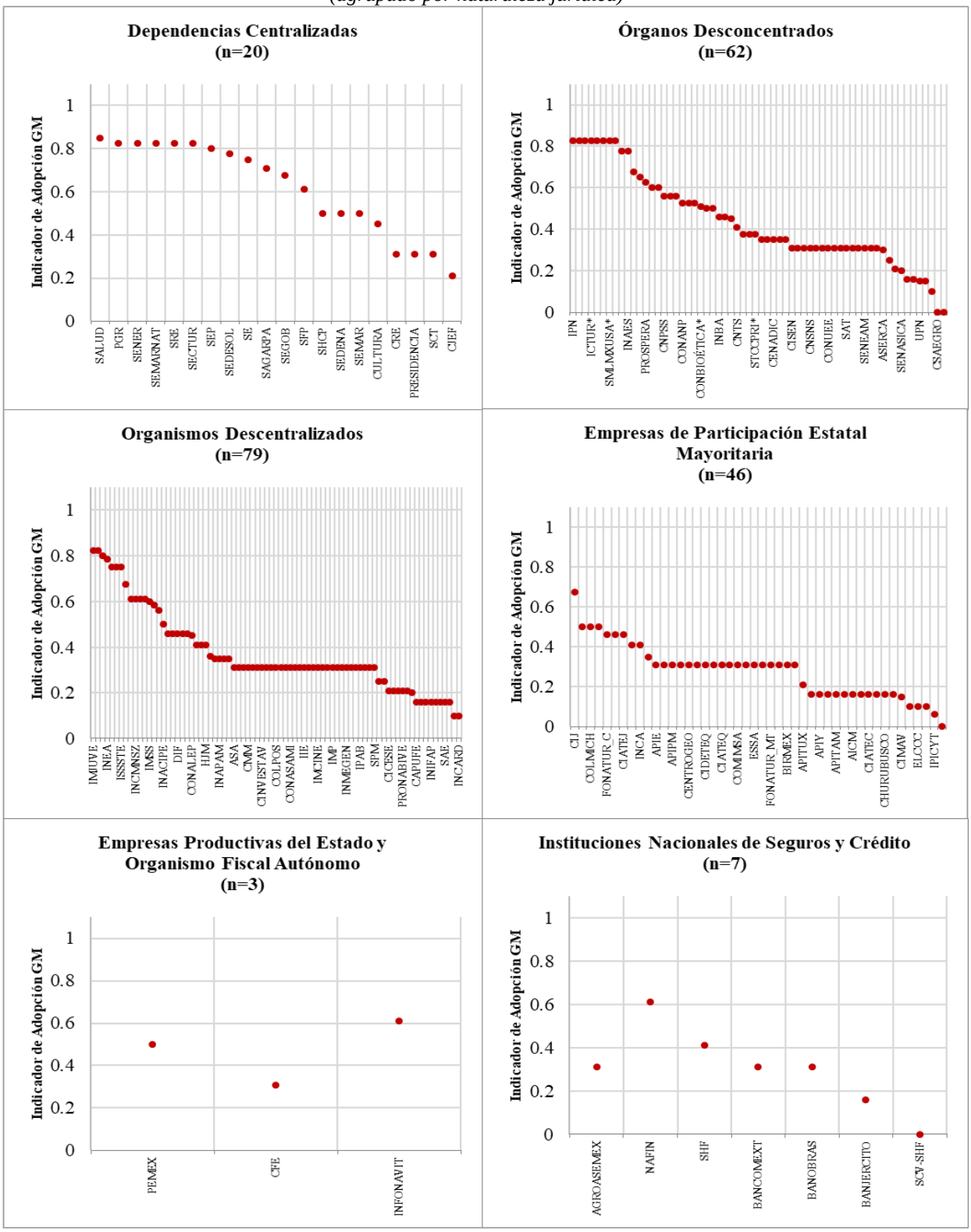
Nivel de importancia	Justificación	Ponderación
1 Subíndice de la Dimensión Analítica	El uso de instrumentos analíticos se considera el más importante porque utiliza la perspectiva de género para generan información relevante que advierta posibles impactos de la acción pública sobre las desigualdades de género, y en su caso, articular respuestas pertinentes a través de la actividad sustantiva de la organización.	0.5
2 Subíndice de la Dimensión Estructural	La existencia de áreas responsables del proceso de incorporación de la perspectiva de género constituye un requisito mínimo para dar forma a la estrategia, articular esfuerzos y contribuir a la institucionalización del mandato.	0.3
3 Subíndice de la Dimensión Cognitiva	El uso de los instrumentos en esta dimensión se considera de tercera importancia en virtud de que representan una aproximación a la posibilidad de que exista mayor conciencia sobre la desigualdad de género en el personal público y un mayor compromiso individual y colectivo.	0.2

Elaboración propia.

El Indicador de adopción del mandato de *gender mainstreaming* es resultado de la suma ponderada de los valores en cada subíndice y arroja un resultado promedio de 0.39. El 75% de las observaciones presenta valores entre 0 y 0.5 y el 25% restante entre 0.51 y 0.85, lo que hace patente la variación de los resultados. Esta variación entre organizaciones de distinta naturaleza jurídica se muestra en el Gráfico 16 que contiene la distribución del indicador ponderado para las organizaciones de la APF consideradas.[95]

[95] En el Anexo 6 se muestran los valores de los tres subíndices y del indicador ponderado para cada una de las organizaciones sobre las que tenemos información completa.

Gráfico 16. Indicador de adopción del gender mainstreaming en la APF
(agrupado por naturaleza jurídica)



Fuente y elaboración propia.

Para ilustrar de mejor manera la dispersión que caracteriza al indicador ponderado, el Gráfico 17 presenta el promedio de este indicador para los grupos de distinta naturaleza jurídica y los compara con los promedios que arrojaron los tres subíndices para cada uno esos grupos. Dado que el subíndice de la dimensión analítica tiene un peso mayor en el indicador de adopción de *gender mainstreaming*, su promedio refleja la subutilización de instrumentos analíticos observada en el subíndice de esa dimensión, para la mayoría de los grupos de distinta naturaleza jurídica.

Gráfico 17. Indicador de adopción de gender mainstreaming y subíndices en grupos de distinta naturaleza jurídica (promedios)

Fuente y elaboración propia.

Este panorama general de adopción del mandato de *gender mainstreaming* a través de una aproximación a sus instrumentos indica que las acciones implementadas en la dimensión

cognitiva, en la mayoría de los casos se aproxima a la situación idónea, dada la forma de construcción del subíndice; aunque queda pendiente una evaluación más precisa que enfatice la idoneidad de los contenidos para lograr el objetivo de incorporación de la perspectiva de género en las actividades sustantivas de las organizaciones. Además, se observa que la presencia de estructuras para la adopción del mandato transversal en su formato de unidades de género se concentra en las organizaciones con funciones de coordinación sectorial (Dependencias Centralizadas) y en otras de carácter más autónomo (Empresas Productivas del Estado y Organismo Fiscal Autónomo). El uso de instrumentos analíticos representa la principal área de oportunidad, en prácticamente todos los casos.

2.5 Conclusiones

El análisis comparado presentado en este capítulo muestra una implementación heterogénea de acciones concretas de incorporación de la perspectiva de género en la actividad sustantiva de las organizaciones de la Administración Pública Federal en México. Aunque en algunos casos parece existir un grado avanzado de adopción de este mandato, la información indica que en la mayoría de los casos persiste una brecha entre el compromiso formal por transversalizar la perspectiva de género y las prácticas cotidianas para alcanzar ese objetivo.

El indicador de adopción del mandato de *gender mainstreaming*, permite identificar una variación importante entre organizaciones y exige vislumbrar hipótesis relevantes para explicarla. Como se expuso en el capítulo teórico, los órganos administrativos del Estado encarnan en burocracias con distintos perfiles funcionales y legados institucionales que dan sentido a las decisiones y acciones que ocurren a nivel organizacional. Por ello, nos interesa explorar características institucionales y organizacionales que permiten una adopción exitosa del *gender mainstreaming*.

Antes de avanzar en esa discusión, resulta pertinente exponer algunas reflexiones finales en relación con el análisis de la variable dependiente presentado en este capítulo. En primer lugar, el panorama general sobre la presencia de áreas especializadas dentro de las organizaciones que se preocupan por la adopción del mandato de *gender mainstreaming* en la APF mexicana, sugiere que estamos frente a una agenda latente pero los esfuerzos son aún insuficientes, especialmente en los territorios organizativos que no cuentan con una estructura para encauzar

el proceso que exige la adopción de este mandato o donde la estructura es inadecuada para ese propósito, como es el caso de las organizaciones que reportan comités con objetivos distintos a la incorporación de la perspectiva de género en actividades sustantivas.

Adicionalmente, es importante advertir la necesidad de una lógica de localización estratégica de las áreas para la incorporación de la perspectiva de género, por ejemplo, en organizaciones que tienen funciones de coordinación sectorial. Esta preocupación deriva de la primacía de la figura de enlaces institucionales en prácticamente toda la APF y las implicaciones sobre su capacidad de incidir efectivamente en el proceso de adopción del *gender mainstreaming*. Como apuntamos antes, la ambigüedad sobre los perfiles, la ubicación y la duración en el encargo de la figura de enlace, así como de las funciones genéricas que desempeñan, desafían la posibilidad de institucionalización del mandato, pueden entorpecer la profesionalización de quienes encabezan estos esfuerzos y limitar su capacidad de influencia en el proceso de toma de decisiones sustantivas de sus organizaciones y sectores.

En segundo lugar, el análisis en la dimensión analítica, considerada en este trabajo la más relevante para la adopción del mandato transversal de *gender mainstreaming*, indica que el uso de instrumentos de análisis que reflejen las circunstancias y asimetrías entre mujeres y hombres en los ámbitos sociales de intervención de las organizaciones gubernamentales, son una excepción y no una regla en la Administración Pública Mexicana.

Como hemos enfatizado, entender el impacto de la acción pública sobre la desigualdad de género estructural y sistémica, exige un mínimo de información sobre la naturaleza de esta desigualdad para poder revertirla, o al menos no perpetuarla. Lo que se observa en este análisis es que las organizaciones, a pesar de tener un rol privilegiado en materia de información sobre los asuntos públicos, no indagan la naturaleza de género que subyace en los supuestos, procesos y resultados de su quehacer cotidiano. Este panorama no abona a construir un conocimiento más profundo de las desigualdades de género que puedan ser intervenidas con acciones públicas, pero fundamentalmente, no permite saber en qué medida la propia actividad gubernamental al ignorar estas problemáticas las sostiene, cuáles son sus mecanismos, en qué ámbitos sociales se generan mayores impactos y qué espacios organizativos resultan clave para ello. Por otra parte, hay que advertir que el desarrollo de instrumentos analíticos con perspectiva de género no es un

fin en sí mismo, por lo que resulta necesario explorar en qué medida la información producida se utiliza como base para tomar decisiones.

Por último, el análisis en la dimensión cognitiva permite afirmar que la adopción de prácticas de concientización y capacitación en materia de igualdad de género expresa un nivel de cumplimiento normativo. Aunque algunas han sido omisas en el cumplimiento de este mandato, en todos los terrenos organizativos de la APF se han implementado acciones de comunicación incluyente y se han establecido procesos de sensibilización y capacitación en materia de perspectiva de género. Como señalamos antes, las categorías revisadas en esta dimensión son las únicas que clara y explícitamente se encuentran mandatadas por la legislación; de manera que el esfuerzo por crear una mayor conciencia de la desigualdad de género entre el personal de la APF y por construir capacidades para abordarlas, no es consecuencia [solo] de la buena disposición para avanzar en estos temas, sino que representa una responsabilidad exigible para esas organizaciones.

Una consideración adicional en esta dimensión tiene que ver con la calidad de los procesos de capacitación en dos formatos de sensibilización y formación en perspectiva de género. Como señalamos en el apartado descriptivo de las respuestas, los procesos de sensibilización están siendo implementados en 9 de cada 10 organizaciones de la APF y en su mayoría los temas convergen con los objetivos de la sensibilización. No obstante, hay organizaciones que reportan eventos de capacitación cuyos contenidos son inadecuados para el mandato que nos ocupa. Esto no ocurre en el caso de los procesos de formación de competencias en materia de perspectiva de género, cuyos contenidos encajan muy bien con los propósitos del mandato transversal de *gender mainstreaming*. Ahora bien, esta información no arroja luz sobre el impacto de la capacitación sobre las ideas y comportamientos del personal público, tema que exige respuestas en relación con el grado en que las lógicas de lo apropiado “generizadas” se han transformado o no, bajo qué circunstancias, con qué problemas, etcétera.

Si bien este trabajo no abordará todas estas cuestiones, la información descrita en este capítulo representa una plataforma para encauzar preguntas de investigación, realizar análisis cualitativos más detallados y generar respuestas relevantes.

Capítulo 3. Convergencia y capacidad de implementación en la adopción del mandato de *gender mainstreaming.*

El objetivo de este capítulo es contribuir a nuestra comprensión actual de la adopción del *gender mainstreaming* en organizaciones públicas que por definición están obligadas a asumir ese mandato. El panorama de adopción presentado en el capítulo anterior muestra la heterogeneidad en la respuesta de las organizaciones de la APF frente al mandato transversal. Mientras que algunas despliegan un mayor uso de instrumentos -estructurales, analíticos y cognitivos- para adoptar la perspectiva de género en sus actividades sustantivas, otras reportan un avance limitado e incluso nulo en el uso de esos instrumentos. En consecuencia, resulta relevante preguntarse a qué se debe que algunas organizaciones sean más receptivas que otras a la adopción de este mandato transversal y qué desafíos enfrentan en ese proceso.

A fin de dar respuesta a esta cuestión y abordar adecuadamente los desafíos que enfrentan las organizaciones para desarrollar intervenciones de incorporación de la perspectiva de género en sus actividades sustantivas, en este capítulo indagamos algunas características institucionales y organizacionales que hacen más viable la adopción del mandato transversal. Específicamente, se analiza el efecto de los mandatos sustantivos -a partir de una variable de convergencia- y la capacidad de implementación -medida en términos de recursos presupuestales y humanos- de las organizaciones en la adopción del *gender mainstreaming*.

En el primer apartado se discuten las hipótesis y las variables consideradas para el análisis. En el segundo apartado se explicitan los criterios de clasificación para la construcción de la variable de convergencia. Enseguida se muestra una radiografía de convergencia entre mandatos sustantivos y el mandato de *gender mainstreaming* para las organizaciones de la APF consideradas. A partir de estas clasificaciones, en los apartados cuarto y quinto se presenta un análisis de los datos para identificar si los mandatos sustantivos y la capacidad de implementación, como los hemos caracterizado, tienen un efecto estadístico significativo en la adopción del mandato transversal. En la última sección de este capítulo discuten los resultados generales de ese análisis y sus implicaciones.

3.1 Hipótesis de investigación y descripción de variables

En este trabajo planteo que la convergencia entre los mandatos sustantivos de las organizaciones y el mandato transversal, así como su capacidad de implementación son factores que condicionan en la adopción del mandato de *gender mainstreaming*. Específicamente, hipotetizo que existe una mayor viabilidad de adopción del mandato transversal en organizaciones con mayor capacidad de implementación y, fundamentalmente, que las organizaciones más receptivas a la adopción del *gender mainstreaming* -las que presentan mayor uso de instrumentos- son aquellas cuyos mandatos sustantivos convergen en mayor medida con el mandato transversal.

La convergencia del mandato sustantivo con el mandato transversal es la contribución central de este estudio para explicar la adopción diferenciada del mandato transversal en organizaciones públicas. La noción de convergencia deriva del mandato sustantivo de la organización, entendido como el conjunto de funciones y responsabilidades que tienen a su cargo para alcanzar objetivos de interés público. El mandato sustantivo es parte de la naturaleza de la organización y su razón de ser en el entramado gubernamental, es decir, cada organización ha sido establecida para atender determinados intereses colectivos y desarrollar funciones y tareas específicas; de manera que cada una tiene un mandato que le da sentido a su quehacer cotidiano y orienta su contribución a objetivos públicos más amplios.

Como indicamos en el capítulo teórico, la importancia de los mandatos sustantivos de las organizaciones radica en que conducen a selecciones sistemáticas de problemas y soluciones. En relación con el mandato de *gender mainstreaming*, los mandatos sustantivos son un punto referencial sobre el cual se valora la contribución de la organización al objetivo global de igualdad de género y se considera más o menos pertinente la incorporación de la perspectiva de género en sus actividades sustantivas, como un aspecto inherente en la consecución de sus objetivos. En este trabajo, el mandato sustantivo de las organizaciones es representado con un perfil funcional que delimita el alcance de su actuación en materia de igualdad de género. Para aproximarlo y construir una tipología que nos permita comparar a las organizaciones entre sí, analizamos por un lado el sector de política en el que la organización actúa y su impacto social

y, por otro, el nivel de interacción que la organización guarda con la ciudadanía en el desarrollo de sus actividades sustantivas cotidianas.

En primer lugar, la manera en que está organizada la administración pública permite identificar áreas relativamente distintas de actividad gubernamental, pero al mismo tiempo ámbitos de actuación donde organizacionales de distinto perfil confluyen, es decir, sectores. Dado que el enfoque de sector presupone que las decisiones públicas y sus resultados dependen de la naturaleza de los problemas que las organizaciones gestionan, esta perspectiva permite reconocer de manera general el conjunto de asuntos en cada ámbito de intervención, la forma en que se distribuyen las responsabilidades para atenderlos, el tipo de decisiones presupuestales que las acompañan y los ámbitos donde se espera observar algún tipo de impacto. Además, dado que hay tendencias significativas hacia la convergencia de las políticas dentro de sectores temáticos particulares (Freeman, 1985) -por ejemplo, patrones en el abordaje de los asuntos, en los objetivos, en los actores involucrados y en la orientación de los resultados sectoriales-, podemos anticipar el ámbito principal de impacto de los sectores de política y, por tanto, de las organizaciones que pertenecer a cada sector.

En el capítulo teórico apuntamos que hay sectores cuya actividad afecta de manera directa e inmediata en la vida de las personas, mientras que otros se orientan a crear o mejorar condiciones de desarrollo estructural o regular actividades que, en el mediano y largo plazo, impactan la esfera individual y social. Es este trabajo argumento que los primeros, denominados sectores de impacto social directo, tienen una posición privilegiada para revertir o sostener las desigualdades estructurales entre mujeres y hombres, precisamente porque sus acciones u omisiones tienen un efecto más directo en la experiencia de las personas.

Un ejemplo de lo anterior ocurre en el sector educativo. La escuela es uno de los espacios de socialización que moldea desde temprana edad la manera en cómo percibimos y valoramos los comportamientos de mujeres y hombres. Dado que los prejuicios y estereotipos de género están inscritos las normas socioculturales, éstos se normalizan y reproducen a través de los instrumentos de la propia política educativa -por ejemplo, en la práctica docente o los materiales didácticos- generando desequilibrios entre mujeres y hombres que impactan su experiencia de vida en el corto plazo y tienen consecuencias en elecciones futuras. Por el contrario, las políticas de sectores de impacto social indirecto, como el económico o el energético, se orientan

generalmente a la regulación y fomento de mercados -productivos, laborales, financieros, de servicios, entre otros- para asegurar que su actividad sea compatible con el interés público; de manera que el efecto de esas intervenciones en la vida de las personas y en las relaciones de género está mediado por otras estructuras con sus propias dinámicas.

La inmediatez de las consecuencias en sectores de impacto social directo permite que la variable género adquiera una mayor relevancia y pertinencia en el contexto de la actividad sustantiva que en los sectores donde esos efectos están mediados. Por tanto, formulamos que los primeros son más receptivos a la incorporación de la perspectiva de género en su actividad sustantiva, es decir, a la adopción del mandato transversal de *gender mainstreaming*.

En segundo lugar, con independencia del sector de política en el que se desempeñan, las organizaciones producen y entregan bienes y servicios de diversa índole, cuya naturaleza permite una interacción con las y los ciudadanos más o menos directa. El contacto directo con los beneficiarios o usuarios finales de bienes y servicios públicos genera un contexto en el que es más probable observar la manifestación de prejuicios de género, la exhibición de conductas discriminatorias o a la violación flagrante de los derechos que acentúa las desigualdades entre mujeres y hombres.

Por ejemplo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación han documentado casos de discriminación por razón de género y violación a derechos humanos de las mujeres atribuibles a reglas de procedimiento y a comportamiento del personal de gobierno federal en su trato directo con el público, que incluyen por ejemplo, la negativa a otorgar pensión de viudez a esposos o concubinos o a prestar el servicio de guardería a padres derechohabientes, casos de violencia obstétrica, tortura sexual contra mujeres, revictimización por parte de ministerios públicos y un largo etcétera.[96]

Aun cuando el sector donde opera la organización tenga un impacto social directo, estas circunstancias tienen menor probabilidad de ocurrir en áreas que no conviven cotidianamente con el público; por ejemplo, el Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud es un órgano técnico que provee información de calidad, seguridad y relación costo-efectividad de medicamentos, equipos y dispositivos médicos, que permite tomar decisiones sobre su

[96] Los procedimientos iniciados y las resoluciones emitidas con motivo de las quejas presentadas por particulares ante la CNDH y el CONAPRED son públicas y pueden consultarse en las páginas web de ambas instituciones.

adquisición, mantenimiento o exclusión del sistema de salud, pero no presta ningún servicio al público. Pero también es posible anticipar su ocurrencia en organizaciones de impacto social indirecto con interacción ciudadana habitual; tal es el caso del Instituto de los Mexicanos en el Exterior que tiene funciones de atención, protección, servicios y asistencia consulares. En el primero caso, la relevancia y pertinencia de la perspectiva de género es menos evidente para la consecución de los objetivos de la organización, mientras que en el segundo, esa perspectiva resulta absolutamente necesaria para evitar efectos de reproducción de la desigualdad de género en las poblaciones que se benefician de los servicios consulares.

En consecuencia, la interacción directa entre las organizaciones gubernamentales y el público exige revertir la idea de neutralidad de género de los procesos, productos y servicios públicos, es decir, dejar de ignorar que la desigualdad de género es un problema estructural y sistémico cuyos mecanismos de reproducción tienen una mayor probabilidad de exhibirse en el trato con las personas. Por esta razón argumento que, con independencia del sector, la interacción con el público amplía las posibilidades de adopción de la perspectiva de género en las actividades sustantivas cotidianas de las organizaciones.

El cruce de las categorías de impacto social del sector y nivel de interacción con el público genera cuatro combinaciones tipológicas de convergencia entre mandatos sustantivos y el mandato de *gender mainstreaming*, que permiten identificar espacios gubernamentales críticos para moderar la reproducción de la desigualdad a través del diseño de intervenciones relevantes para la adopción de la perspectiva de género en las actividades sustantivas de las organizaciones:

		Sector de política pública	
		De impacto social directo	**De impacto social indirecto**
Interacción directa entre organización y el público	**Si**	Convergencia alta	Convergencia media-alta
	No	Convergencia media-baja	Convergencia baja

La hipótesis general de convergencia indica que las organizaciones que operan en sectores de impacto social directo y tienen una interacción cercana con el público (convergencia alta) son más receptivas a la adopción del mandato transversal, de manera que observaríamos un mayor uso de los instrumentos de adopción de la perspectiva de género.

La capacidad de implementación es aproximada a partir de los recursos presupuestales y el número de personal con que cuentan las organizaciones para incorporar perspectiva de género en su actividad sustantiva. Como expusimos en el capítulo teórico, la suficiencia de recursos es una variable típica en los estudios de implementación de políticas para evaluar el desempeño de las organizaciones en la consecución de sus objetivos sustantivos, pero también para identificar los dilemas de atención y selección de prioridades frente a las exigencias de mandatos transversales. La hipótesis que proponemos es que las organizaciones que cuentan con recursos presupuestales y humanos con objetivos explícitos de incorporar perspectiva de género en su actividad sustantiva tienen mayor capacidad para instrumentar acciones que potencian la adopción de este mandato.

3.2 Criterios de clasificación de las tipologías de convergencia

En este apartado se explicitan los criterios de clasificación sectorial e impacto social del sector y los criterios de atribución de interacción entre organizaciones y ciudadanía, a partir de los cuales construimos la tipología de convergencia.

3.2.1 Clasificación sectorial

La identificación del sector de política pública es importante en este estudio para aproximar la naturaleza de los problemas públicos a los que está conectado el trabajo de la organización, advertir la orientación general de sus intervenciones y anticipar el ámbito de la vida social que potencialmente es impactado con su actividad gubernamental. Una de las formas más utilizadas para clasificar sectores de política es por orientación del gasto público. Tal es el caso de la Clasificación de las Funciones de Gobierno (COFOG, por sus siglas en inglés) elaborada por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que clasifica los datos de gasto gubernamental del sistema de cuentas nacionales, según el propósito para el cual se utilizan los recursos. En un primer nivel, esta clasificación incluye 10 sectores como sigue:

Tabla 7. Clasificación de las Funciones de Gobierno

1. Servicios públicos generales
2. Defensa
3. Seguridad y Orden Público
4. Asuntos económicos
5. Protección ambiental
6. Provisión de vivienda y servicios comunitarios
7. Salud
8. Recreación, cultura y religión
9. Educación
10. Protección social

Fuente: OCDE, 2017b, Anexo C.

Este primer nivel de gastos no está disponible para México en las bases de datos de OCDE. No obstante, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha desarrollado una clasificación que permite identificar el destino del gasto en diferentes sectores de actividad. De acuerdo con documentos sobre el proceso de presupuestación que la SHCP pone a disposición del público,[97] la clasificación del gasto permite diferenciar, entre Gasto Programable -que soporta la operación de las instituciones del Gobierno Federal, para que éstas proporcionen servicios- y Gasto No Programable, destinado al cumplimiento de obligaciones y apoyos determinados por la Ley, como la deuda pública, las participaciones a Entidades Federativas y Municipios.

Adicionalmente, la clasificación del gasto en dimensión administrativa (por ramos), económica (gasto corriente o de capital) y funcional (por objetivo del gasto) permite identificar respectivamente quién gasta, en qué gasta y para qué gasta. La dimensión funcional del gasto programable es particularmente útil para los propósitos de clasificación sectorial de este trabajo, pues permite identificar la orientación del gasto en tres ámbitos generales de actividad -gobierno, desarrollo social y desarrollo económico-, identificar las funciones administrativas desarrolladas en cada ámbito y clasificar a las organizaciones públicas por sector de política donde se desempeñan.[98]

[97] Tutorial disponible en la siguiente página: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp04.pdf, consultado el 12/04/2018.

[98] Esta clasificación sectorial está construida en función de las orientaciones generales de política pública, con independencia de la sectorización legal a la que puedan estar sujetas las organizaciones consideradas.

Para construir esta clasificación sectorial utilizamos el Catálogo Presupuestario publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 2016 que establece los diferentes criterios con que se registra el gasto de las dependencias y entidades de gobierno.[99]

Específicamente, retomamos los criterios de Finalidad, Función, Sub-función para clasificar la actividad de las organizaciones de la APF en 18 sectores de política, como se observa en la Tabla 8. La clasificación por finalidad y función está basada literalmente del catálogo presupuestario citado, no obstante, los nombres de algunas sub-funciones fueron modificados para ajustarlos a la operacionalización que hacemos en este trabajo. Los nombres de los sectores responden a la función general que se desarrolla en cada caso.

Tabla 8. Clasificación de Sectores de Política Pública para la APF en México

Finalidad	Función	Sub-función	Sector
Gobierno	Justicia	Procuración de justicia	1. Procuración de justicia
		Atención a víctimas	
	Coordinación de la política de gobierno	Presidencia/Gubernatura	2. Coordinación de Gobierno
		Política Interior	
		Preservación y cuidado del patrimonio público	
		Función pública	
		Asuntos jurídicos	
		Población	
		Servicios de comunicación y medios	
	Relaciones exteriores	Relaciones exteriores	3. Política exterior
	Asuntos financieros y hacendarios	Asuntos financieros	4. Hacienda y finanzas
		Asuntos hacendarios	
	Seguridad nacional	Defensa	5. Seguridad Nacional
		Marina	
		Inteligencia para la Preservación de la Seguridad Nacional	
	Asuntos de orden público y seguridad interior	Policía	6. Seguridad pública
		Protección civil	
		Sistema nacional de seguridad pública	
Desarrollo social	Educación	Rectoría en materia de educación	7. Educación
		Educación media, superior y posgrado	
		Educación para adultos	
		Otros servicios educativos y actividades inherentes	
	Salud	Rectoría en materia de salud	8. Salud

[99] Disponible en: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/woek/models/PTP/DatosAbiertos/Metadatos/Catalogos_Presupuestarios_2016.xlsx, consultado el 16/04/2018.

		Protección social en salud	
		Prestación de servicios de salud	
		Generación de recursos para la salud	
	Protección social	Alimentación y nutrición	9. Protección social
		Apoyo social para la vivienda	
		Seguridad social y asistencia social	
		Familia e hijos	
	Otros asuntos sociales	Rectoría de la política social	10. Desarrollo e inclusión social
		Participación ciudadana y organización social	
		Evaluación de la política social	
		Fomento y desarrollo del sector social de la economía	
		Desarrollo comunitario y servicios comunales	
		Niñas, niños y adolescentes	
		Jóvenes	
		Igualdad de género	
		No discriminación	
		Edad avanzada	
		Refugiados	
	Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales	Cultura	11. Cultura
		Deporte y recreación	
		Radio, televisión y editoriales	
	Protección ambiental	Rectoría de la política ambiental	12. Medio ambiente
		Protección de la diversidad biológica y del paisaje	
		Administración del agua	
		Otros de protección ambiental	
Desarrollo económico	Agropecuaria, silvicultura, pesca y caza	Rectoría en materia agropecuaria	13. Desarrollo agropecuario
		Agropecuaria	
		Silvicultura	
		Acuacultura y pesca	
	Asuntos económicos, comerciales y laborales en general	Rectoría de la política económica	14. Economía, industria y empleo
		Asuntos económicos y comerciales en general	
		Asuntos laborales en general	
	Comunicaciones y transporte	Rectoría en materia de comunicaciones y transporte	15. Telecomunicaciones y transporte
		Comunicaciones	
		Transporte aéreo	
		Transporte por agua y puertos	
		Transporte por ferrocarril	
		Otros relacionados con transporte	
	Combustibles y energía	Rectoría de la política energética	16. Política energética
		Petróleo y gas natural (hidrocarburos)	
		Electricidad	
		Combustibles nucleares	
		Energía no eléctrica	
	Ciencia, tecnología e innovación	Investigación científica (ciencias sociales y humanidades)	17. Ciencia y tecnología

		Investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación	
	Turismo	Rectoría en materia turística	18. Turismo
		Servicios al sector turismo	

Elaboración propia.

La clasificación propuesta representa un panorama aproximado de la naturaleza de los problemas en cada sector, las políticas sectoriales que los abordan y los objetivos globales a los que se orientan esas intervenciones. Esto permite indicar cuáles sectores tienen pueden tener un impacto social más y menos indirecto y con ello estar en posibilidad de identificar aquellas organizaciones en las que el mandato transversal debería estar totalmente asumido. La asignación de impacto social del sector se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla 9. Impacto social de los Sectores de política en la APF

Finalidad	Sector	Impacto social del sector
Gobierno	1. Procuración de justicia	Directo
	2. Coordinación de gobierno	Indirecto
	3. Política exterior	Indirecto
	4. Hacienda y finanzas	Indirecto
	5. Seguridad nacional	Indirecto
	6. Seguridad pública	Indirecto
Desarrollo social	7. Educación	Directo
	8. Salud	Directo
	9. Protección social	Directo
	10. Desarrollo e inclusión social	Directo
	11. Cultura	Directo
	12. Medio ambiente	Directo
Desarrollo económico	13. Desarrollo agropecuario	Indirecto
	14. Economía, industria y empleo	Indirecto
	15. Telecomunicaciones y transporte	Indirecto
	16. Política energética	Indirecto
	17. Ciencia y tecnología	Indirecto
	18. Turismo	Indirecto

Elaboración propia.

Para efectos del análisis que se presenta en este estudio, los sectores cuya finalidad es el desarrollo social y el sector de procuración de justicia son por naturaleza sectores de impacto social directo, porque despliegan acciones que afectan las condiciones de vida de las personas en sus contextos más inmediatos -acceso a la salud, a la educación, a la vivienda, a la protección social, etc.-, protegen los derechos de los grupos históricamente discriminados o en mayores condiciones de vulnerabilidad -mujeres, jóvenes, migrantes, refugiados- y favorecen el acceso a la justicia y la reparación de daños a víctimas de delitos o de violación de derechos.

Por otra parte, los sectores cuya finalidad es la conducción del gobierno y el desarrollo económico son sectores de impacto social indirecto, orientados fundamentalmente a la conducción general del gobierno, la gestión pública y a la promoción del desarrollo económico y productivo del país. Aunque estas labores no son menores, como explicamos antes, asumimos que su impacto en la vida social está mediado por otras estructuras y dinámicas.

Esta clasificación sectorial sienta una de las bases del concepto de mandato sustantivo de las organizaciones públicas que hemos propuesto en este estudio para aproximar su nivel de convergencia con el mandato transversal de *gender mainstreaming* e indagar una explicación de su adopción.

3.2.2 Interacción entre organizaciones y ciudadanía

El segundo elemento del concepto de mandato sustantivo de las organizaciones es el nivel de interacción que guarda con la ciudadanía en sus operaciones cotidianas. Saber con precisión cuáles son las organizaciones públicas que tienen una interacción cara a cara con la ciudadanía es un desafío mayor. El tamaño, la estructura, la localización, la diversidad de funciones y la heterogeneidad de actividades que se realizan al interior de una misma organización cotidianamente, exigen un análisis minucioso que permita entender qué áreas están en contacto directo con la ciudadanía y para qué propósitos. Un análisis de esa magnitud rebasa los objetivos de esta investigación.

No obstante, una forma de aproximar esta interacción, con las restricciones que implica, es la orientación del gasto a través de los programas presupuestarios, que vinculan la aplicación de recursos públicos con las actividades y responsabilidades gubernamentales a cargo de cada dependencia y entidad pública y articula éstas con los objetivos de la planeación nacional. En México, los programas presupuestarios incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se clasifican en las siguientes 20 modalidades de gasto programable:[100]

[100] Se excluyen de esta lista los rubros de Participaciones a entidades federativas y municipios, Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca y Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS), por pertenecer a la clasificación de Gasto No Programable.

Tabla 10. Modalidades de Gasto programable (PEF)

Subsidios: Sector social y privado o Entidades Federativas y Municipios
1. Sujetos a reglas de operación
2. Otros subsidios
Desempeño de las funciones
3. Prestación de Servicios Públicos
4. Provisión de Bienes Públicos
5. Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas
6. Promoción y fomento
7. Regulación y supervisión
8. Funciones de las fuerzas armadas
9. Específicos
10. Proyectos de Inversión
Administrativos y de apoyo
11. Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional
12. Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión
13. Operaciones ajenas
Compromisos
14. Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional
15. Desastres Naturales
Obligaciones
16. Pensiones y jubilaciones
17. Aportaciones a la seguridad social
18. Aportaciones a fondos de estabilización
19. Aportaciones a fondos de inversión y reestructura de pensiones
Programas de Gasto Federalizado (Gobierno federal)
20. Gasto Federalizado

Fuente: CONAC, 2013.

De acuerdo con sus características generales, hay dos modalidades de programas presupuestarios que permiten identificar algún grado de interacción entre las organizaciones públicas y la ciudadanía como parte de sus actividades sustantivas; estas son la Prestación de Servicios Públicos (Modalidad E) y los Subsidios Sujetos a Reglas de Operación (Modalidad S). La primera identifica actividades que las organizaciones realizan en forma directa, regular y continua, para satisfacer demandas de la sociedad de interés general, atendiendo a las personas a través de las finalidades de gobierno, desarrollo social y desarrollo económico (CONAC, 2013). La modalidad de Programas Sujetos a Reglas de Operación identifica recursos del gobierno federal que se trasladan a beneficiarios, a través de subsidios o transferencias, las cuales pueden ser en efectivo o en especie, o bien, mediante la prestación de servicios (Conde Bonfil, 2007). Esta aproximación, aun imperfecta, no conduce a un conocimiento profundo de la interacción entre organizaciones públicas y ciudadanos; se trata más bien de un primer

acercamiento que permite analizar empíricamente una relación relevante en el contexto de adopción del mandato transversal de *gender mainstreaming*.

3.3 Radiografía de convergencia

A partir de los criterios de agrupación sectorial e impacto social del sector y de interacción entre organizaciones públicas y ciudadanía, el análisis de convergencia que se presenta en este apartado corresponde a 200 organizaciones de la APF.[101]

Como fuente de información, utilizamos una base de datos de la Cuenta Pública 2016, disponible en el apartado de Datos Abiertos del portal Transparencia Presupuestaria.[102] Esta base de datos nos permitió identificar para cada una de nuestras observaciones, la finalidad a la que se contribuye a través del gasto (gobierno, desarrollo social, desarrollo económico), el ramo administrativo que reporta la asignación de sus recursos, la modalidad de sus programas presupuestarios y el nombre de esos programas. Con base en las clasificaciones establecidas en las tablas 8 y 9, etiquetamos además la función, sub-función y sector correspondiente a cada organización y atribuimos su impacto social -directo o indirecto- conforme al sector de política en el que actúan.

La asignación del sector para cada una de las organizaciones se realizó directamente a partir de la identificación del ramo administrativo y la función, con las siguientes excepciones:

a) Organizaciones del ramo administrativo "Entidades no sectorizadas", como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano y la Agencia de Noticias del Estado Mexicano (Notimex), fueron sectorizadas a partir de la revisión de la función, lo que permitió clasificarlas en los sectores de procuración de justicia, desarrollo e inclusión social, cultura y coordinación de gobierno, respectivamente. Las tres primeras incluidas en sectores de impacto social directo y la última en un sector de impacto social indirecto.

[101] Eliminamos de nuestras 217 observaciones iniciales a 16 organizaciones que replicaron las respuestas a los cuestionarios (ver capítulo anterior) y a la Secretaría de Cultura porque no tenemos información sobre su presupuesto asignado para 2015 y 2016.
[102] Base de datos "Cuenta Pública (Ramos Administrativos, Ramos Generales, Ramos Autónomos, Entidades de Control Directo y Empresas Productivas del Estado) 2016" (archivo: cuenta_publica_2016_gf_ecd_ep.cvs), Disponible en: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos, recuperada el 22/04/2018.

b) En el caso de dependencias contenidas en el ramo "Gobernación", identificamos tres organizaciones cuya función es más cercana al tratamiento de asuntos sociales que a las funciones tradicionales del ramo (coordinación de la política de gobierno, orden público y seguridad interior y seguridad nacional). Por esa razón, clasificamos a la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes en el sector de desarrollo e inclusión social, el cual es un sector de impacto social directo.
c) La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo y la Procuraduría Agraria, de los ramos administrativos de Trabajo y Previsión social y Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, respectivamente, fueron clasificadas en el sector de Procuración de Justicia, sector de impacto social directo.

Para atribuir un nivel de interacción directo o indirecto con la ciudadanía, identificamos a todas las organizaciones que ejercen recursos bajo las modalidades de Programas Sujetos a Reglas de Operación y/o Prestación de Servicios Públicos. Como se resume en la Tabla siguiente, 41 organizaciones operan 48 programas presupuestarios en la modalidad de Programas Sujetos a Reglas de Operación y 121 ejercen recursos bajo la modalidad de Prestación de Servicios Públicos (106 servicios).

Tabla 11. Programas que habilitan interacción con el público por sectores generales

	Programas sujetos a ROP	**Prestación de Servicios Públicos**
Sectores de Gobierno	1 organización, 1 programa	16 organizaciones, 25 servicios
Sectores de Desarrollo Social	30 organizaciones, 32 programas*	66 organizaciones, 49 servicios
Sectores de Desarrollo Económico	10 organizaciones, 17 Programas*	39 organizaciones, 32 servicios

* El Programa nacional de Becas y el Programa de Empleo Temporal es operado por organizaciones de los sectores de desarrollo social y desarrollo económico.

Elaboración propia.

La lectura de las Reglas de Operación de los 48 Programas permitió identificar que 42 de ellos tienen como beneficiarios directos de sus subsidios a individuos, familias u organizaciones. Es decir, que al menos en el contexto de esos programas, las organizaciones que los operan

mantienen una interacción directa con la población. En los seis casos restantes, no observamos este nivel de interacción en virtud de que los subsidios se otorgan de manera directa a otras organizaciones gubernamentales, por ejemplo, gobiernos estatales y municipales, organismos operadores de agua, instancias de la mujer o autoridades educativas.[103]

En el caso de los programas clasificados bajo la modalidad de prestación de servicios públicos, la atribución de interacción con la ciudadanía resultó de la revisión de los objetivos de cada programa.[104] La información fue procesada a partir de la revisión de las Matrices de Indicadores de Resultados de 2016 (MIR), disponibles en la página Transparencia Presupuestaria para cada programa presupuestario clasificado en esa modalidad.[105] Específicamente, revisamos los objetivos a nivel de componentes y actividades de cada programa, en virtud de que proporcionan información sobre los bienes o servicios que se entregan y las acciones necesarias producirlos. Esta información permitió identificar si el programa admite una interacción entre la organización y la ciudadanía de manera directa, por ejemplo, al proporcionar bienes o servicios de consumo final para el público, como los servicios educativos y de salud, la entrega de correspondencia, la capacitación para el trabajo, la realización de eventos artísticos y culturales, el suministro de energía eléctrica o la comercialización de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos; o bien al atender trámites para el público, como son los servicios consulares, la emisión de cédulas profesionales, el registro de quejas de consumidores, la gestión de créditos para vivienda, el otorgamiento de apoyos para proyectos de investigación, entre otros.

En otros casos, observamos que los servicios a los que refiere el programa no aluden a una interacción directa con la ciudadanía, sino a la producción de bienes o la generación de condiciones para la prestación de un servicio de consumo final al público. Tal es el caso de los servicios orientados a la gestión interna de las propias organizaciones para el cumplimiento de sus objetivos. Por ejemplo, el servicio de administración de los fondos y valores federales, las evaluaciones de calidad de la educación, la protección y conservación del patrimonio cultural, la operación y conservación de infraestructura ferroviaria, la operación y mantenimiento de las

[103] En el Anexo 7 se encuentra la lista de Programas sujetos a Reglas de Operación revisados.
[104] En el Anexo 8 se enlistan los programas presupuestarios de Prestación de Servicios Públicos analizados.
[105] Para 15 programas presupuestarios, la información sobre MIR no se encuentra disponible (un programa del CISEN, siete de CFE y siete de PEMEX). A partir de la información disponible en sus páginas electrónicas, redactamos una actividad genérica para cada uno de esos programas.

centrales generadoras de energía eléctrica, la prestación de servicios de telecomunicaciones internos a PEMEX, entre otros.

Por último, hay organizaciones cuyas actividades de prestación de servicios no forma parte de programas presupuestarios específicos, no obstante, en el desarrollo de algunas de sus actividades mantienen interacción cotidiana o eventual con un público amplio que resulta fundamental por su impacto en los derechos de las personas y en el acceso a recursos básicos para la subsistencia. Tal es el caso de las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina que auxilian a la población civil en casos de desastres naturales, pero especialmente en el desarrollo de tareas de seguridad pública que llevan a cabo con mayor alcance desde 2006;[106] así como la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública que otorga apoyos en especie a las personas en condiciones de pobreza sin acceso a seguridad social.

La atribución de interacción con la ciudadanía para las 200 organizaciones que conforman este estudio se realizó como sigue:

a) A las organizaciones que operan Programas sujetos a Reglas de Operación y que tienen como beneficiarios directos a individuos o grupos, se les atribuyó un nivel de interacción directo.
b) A las organizaciones que operan programas de Prestación de Servicios Públicos cuyas actividades y productos exhiben alguna forma de interacción con el público, se les atribuyó un nivel de interacción directo.
c) Otros casos de interacción directa:
    - Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina: a través del Plan DN-III-E y de tareas de seguridad pública.
    - Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación: a través de su programa *Conéctate* ofrece servicios de sensibilización y formación en temas de derecho a la igualdad y no discriminación a instituciones públicas y privadas, organizaciones civiles y en general, a todas las personas interesadas.

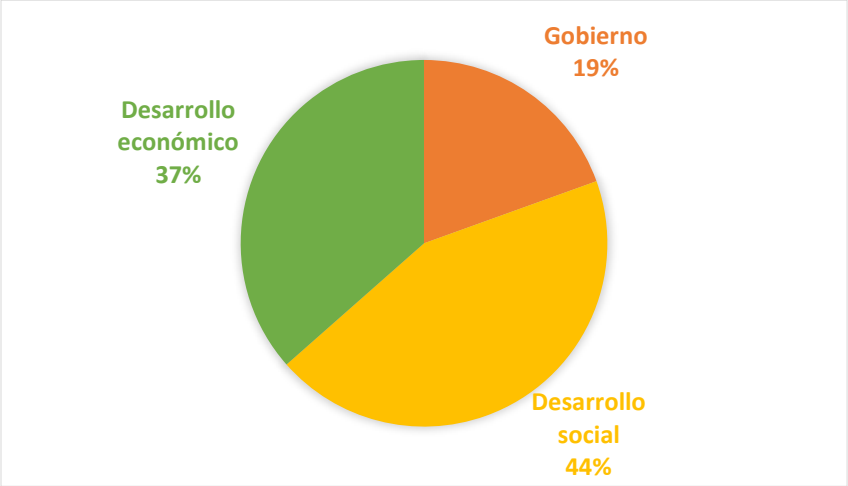
[106] Estas tareas de seguridad pública colocan al Ejército y la Marina en contacto directo con la ciudadanía lo que exige de éstas una mayor atención a la forma en que su personal interactúa con el público para evitar efectos de reproducción de la desigualdad y otras problemáticas. Por ejemplo, Pérez-Correa y Romero (2017) indican que hay evidencia de que la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública ha producido un incremento de violaciones a los derechos humanos y ha generado mayor violencia, especialmente a raíz de la estrategia de combate al crimen organizado impulsada a principios de la administración federal 2006-2012.

- Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública: otorga apoyos en especie a las personas físicas de escasos recursos sin cobertura de seguridad social a través de los siguientes servicios: Para verte mejor; Para sentirte mejor; Jornadas protésicas; Una rodada de vida; Para oírte mejor; Para comer mejor; Ayudas funcionales; Apoyos diversos a personas físicas.

d) En el resto de los casos, atribuimos un nivel de interacción indirecto.

La base de datos de cuenta pública utilizada tiene información para 188 organizaciones de las 200 que se analizan en este apartado; para el resto acudimos a la información disponible en sus portales electrónicos.[107] En todos los casos, encontramos información sobre su naturaleza jurídica, misión, funciones y servicios, lo que permitió atribuir el sector de política en el que se desarrollan y la existencia o no de contacto ciudadano. En el gráfico 18 se muestra el porcentaje de organizaciones de la APF en cada una de las tres finalidades generales: gobierno, desarrollo social y desarrollo económico. Como se observa, el 80% de las organizaciones operan en sectores de desarrollo social y desarrollo económico. Por su parte, el gráfico 19 muestra el detalle de las organizaciones por sector de política específico.

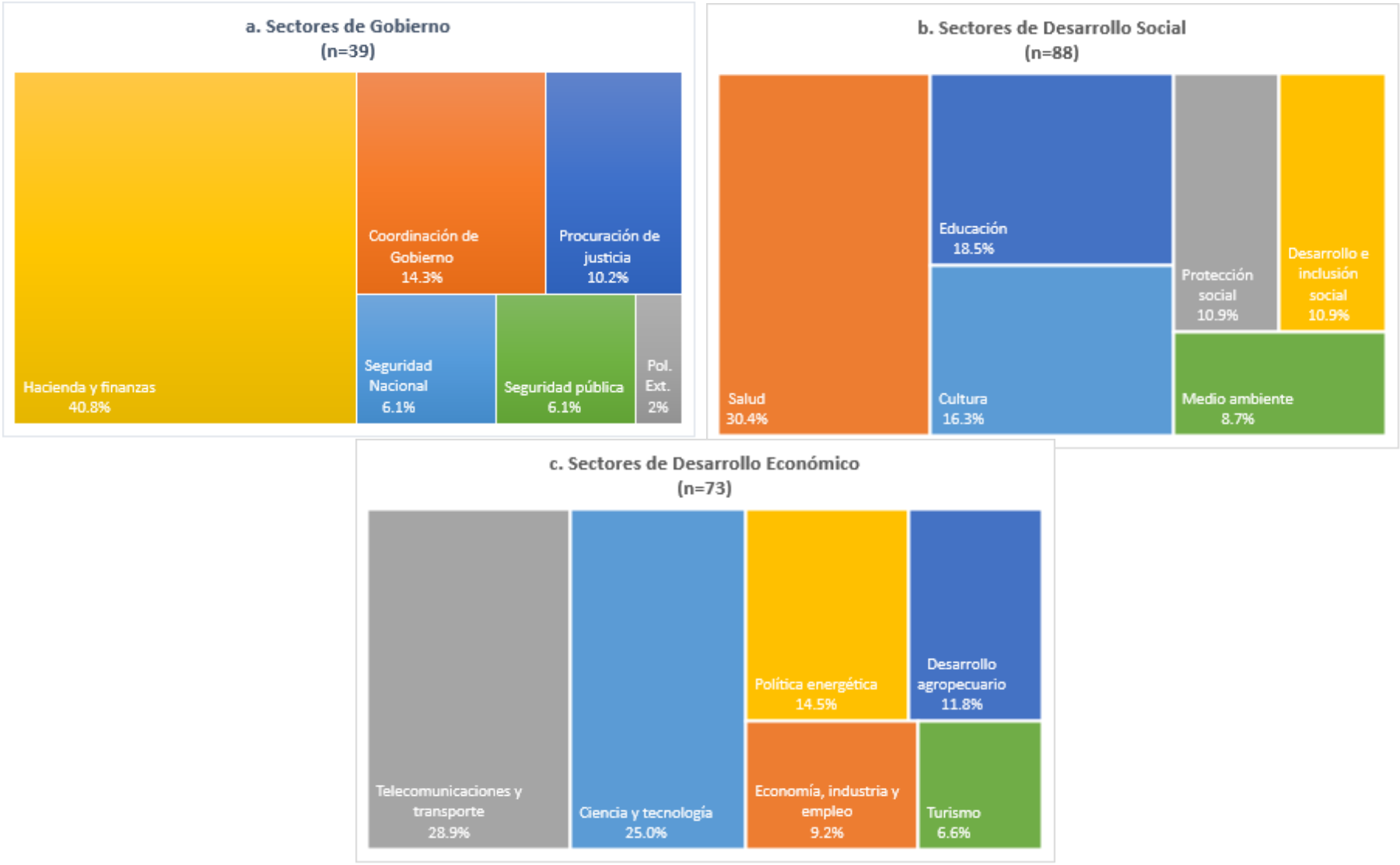
Gráfico 18. Porcentaje de organizaciones por finalidad del sector (n=200)



Fuente y elaboración propia.

[107] Estos casos son: 1) Casa de Moneda de México, 2) Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, 3) Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 4) Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, 5) Productora Nacional de Biólogos Veterinarios, 6) Pronósticos para la Asistencia Pública, 7) Exportadora de Sal, S.A. de C.V., 8) Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V., 9) Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V., 10) Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para Los Trabajadores, 11) Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. y 12) Seguros de Crédito a la Vivienda SHF, S.A. de C.V.

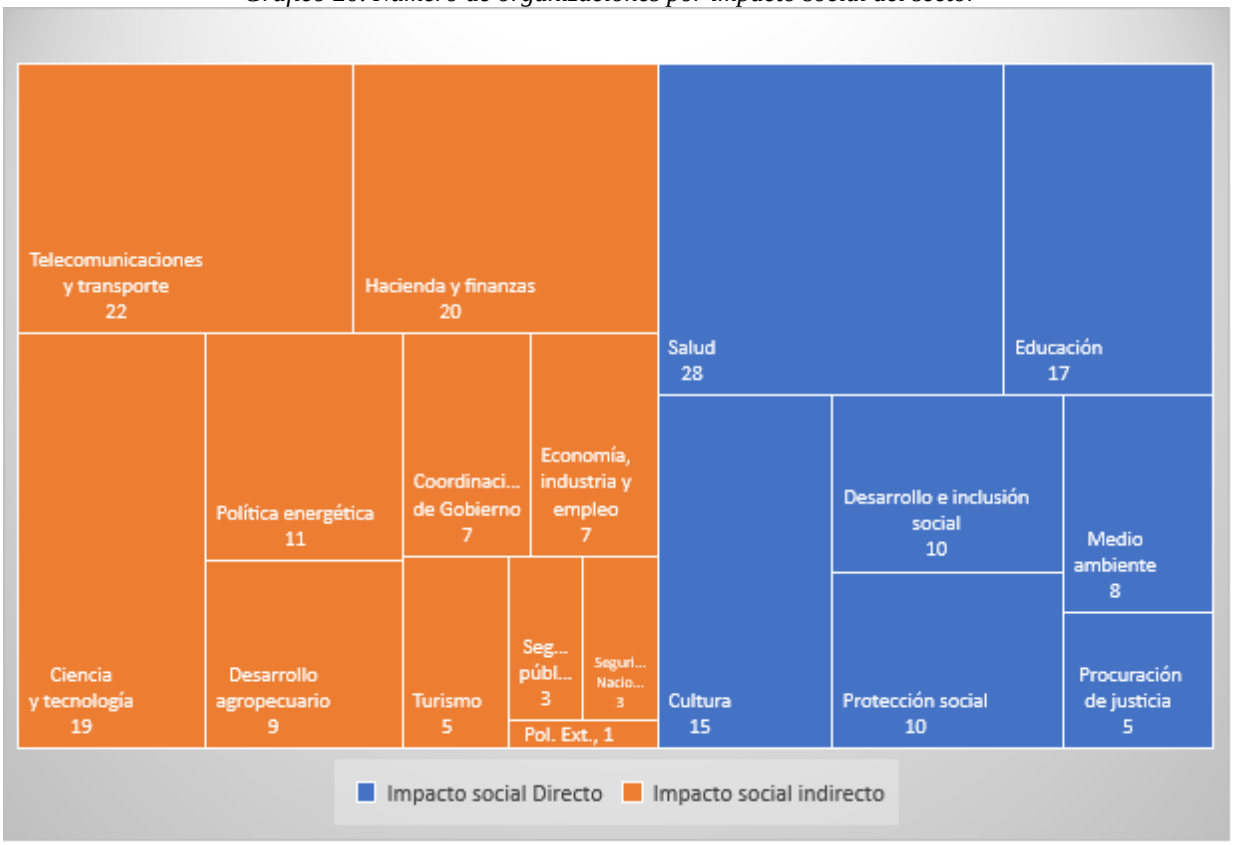
Gráfico 19. Porcentaje de organizaciones por sector específicos y generales



Fuente y elaboración propia.

En términos de impacto social, 93 de las organizaciones consideradas se clasificaron en sectores de impacto social directo mientras que 107 se agruparon en sectores de impacto social indirecto. El gráfico 20 muestra su distribución.

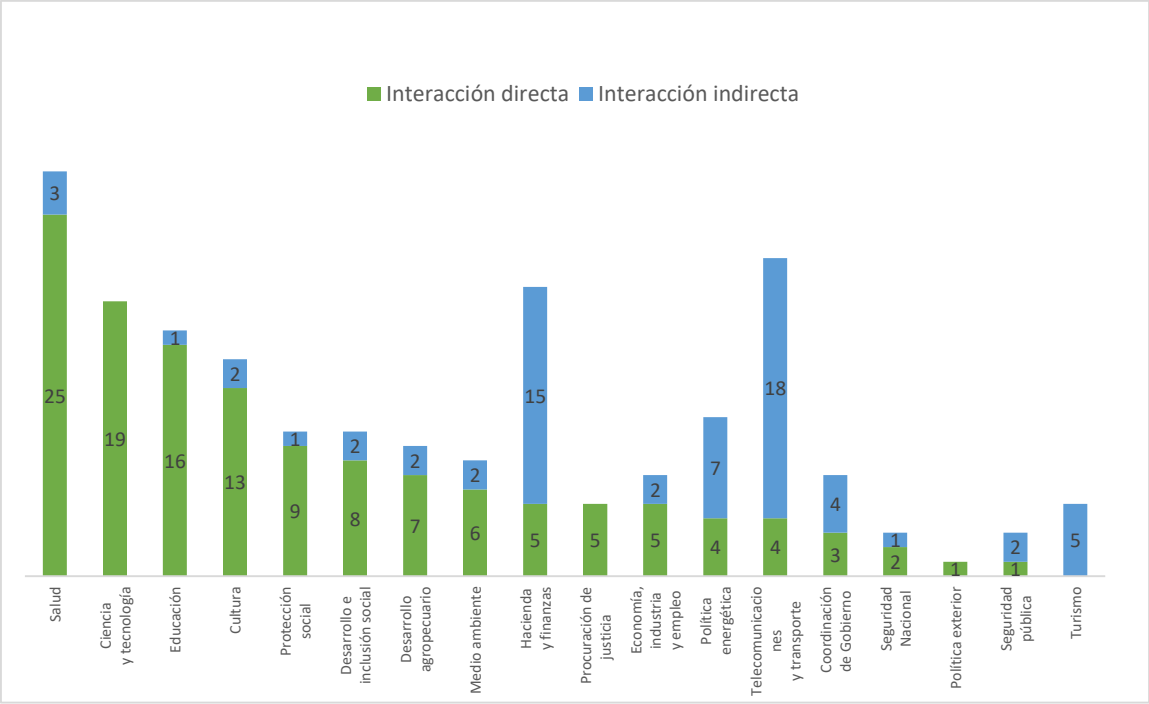
Gráfico 20. Número de organizaciones por impacto social del sector



Fuente y elaboración propia.

A partir de la identificación de las organizaciones que operan programas presupuestarios en las modalidades de Prestación de Servicios Públicos y Programas Sujetos a Reglas de Operación, las clasificamos según su interacción más o menos directa con la ciudadanía. El Gráfico 21 muestra el número de organizaciones en cada sector según el tipo de interacción.

Gráfico 21. Interacción entre organizaciones y ciudadanía por sector de política



Fuente y elaboración propia.

Una excepción importante a esta forma de clasificación es el caso del INMUJERES. Esta organización es la única cuya ley de creación contiene de manera explícita el mandato de *gender mainstreaming*, además de que la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres le atribuye la coordinación de la política nacional de igualdad, entre los que se encuentra el objetivo de incorporación de la perspectiva de género en políticas, programas y acciones gubernamentales. De manera que se trata de una organización cuyo mandato sustantivo converge de manera completa con el mandato transversal, aun cuando no tiene interacción con la ciudadanía a través de programas de prestación de servicios públicos y cuando el subsidio del programa que opera tiene como beneficiarios directos a las instancias de la mujer en las entidades federativas y los municipios. Por esta razón, el INMUJERES ha sido ubicado en el grupo de convergencia alta.

En la Tabla 12 se presentan las tipologías de convergencia y el número de organizaciones clasificadas en cada una de ellas. Como se observa, la tipología con mayor número de organizaciones es la de convergencia alta entre los mandatos sustantivos y el mandato transversal, lo que hace evidente la importancia y necesidad de que las organizaciones que operan en sectores de impacto social directo y mantienen una interacción habitual con la

ciudadanía, desarrollen capacidades para la incorporación de la perspectiva de género en sus actividades sustantivas y contribuyan de manera significativa, desde sus ámbitos de actuación, a reducir las posibilidades de reproducción de la desigualdad entre mujeres y hombres a través de la propia acción gubernamental.

Tabla 12. Número de organizaciones de la APF por tipologías de convergencia

		Sector de política pública	
		De impacto social directo	**De impacto social indirecto**
Interacción directa entre la organización y el público	**Si**	Convergencia alta 83	Convergencia media alta 51
	No	Convergencia media baja 10	Convergencia baja 56

Fuente y elaboración propia.

La explicación que proponemos es que las organizaciones cuyos mandatos las colocan más próximas a generar impacto social directo y que cotidianamente interactúan con las y los ciudadanos pueden desarrollar una mayor capacidad para reconocer el género como una variable importante en el procesamiento de los problemas que atiende, de manera que la incorporación de la perspectiva de género en su actividad sustantiva se hace más viable, esto es, presentan una mayor convergencia entre sus mandatos sustantivos y el mandato de *gender mainstreaming*. Algunos ejemplos notables por categoría permiten ilustrar mejor esta hipótesis.

Las organizaciones del sector salud son ejemplos sobresalientes de la tipología de convergencia alta, no solo por el impacto social directo del sector y la interacción cotidiana que guarda con la ciudadanía, sino también por el avance que presenta en la adopción del mandato transversal de *gender mainstreaming*. Como lo documentamos en el capítulo anterior, en este sector se ha reconocido la importancia de superar la idea de neutralidad de las políticas de salud, haciendo visible la relevancia de la perspectiva de género en su actuar sustantivo.

En los documentos que acompañan la respuesta de la Secretaría de Salud a nuestras solicitudes de información, se advierte que éste es un sector estratégico para el desarrollo con inclusión social que permita cerrar brechas de salud entre grupos y regiones del país y, particularmente, que es un sector en el que se observan las consecuencias de la desigualdad de género en la salud de las mujeres y los costos de la socialización masculina en la salud de los hombres, por ejemplo la violencia contra las primeras y la detección tardía de enfermedades en los segundos (Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, 2010). Adicionalmente, la relevancia de la perspectiva de género en el sector salud se ha construido a partir del reconocimiento de que la discriminación por razón de género durante la atención médica es un problema común, que exige tomar en cuenta las circunstancias diferenciadas de mujeres y hombres:

> "En el ámbito de la salud se presentan varias formas de discriminación, ya sea de un solo tipo o interrelacionadas, referentes al sexo, a alguna condición de salud, a la condición económica y a diversas formas de discriminación sociocultural; sin embargo, se les aplica más comúnmente a las mujeres, por ejemplo, poniéndoles obstáculos para atenderlas en los servicios de salud y regañarlas o tratarlas mal por su ignorancia; o a las indígenas, por no poder expresarse; cuando las hacen esperar demasiado tiempo para atenderlas y no les dan ninguna explicación, cuando se les niega información sobre sexualidad o anticoncepción a las adolescentes; o cuando no se les atiende si llegan tarde a la consulta, sin considerar la lejanía de su domicilio y la falta de transporte público para llegar a la unidad de salud." (Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, 2010: 28).

Como resultado del trabajo sostenido de análisis en este sector no solo se ha evidenciado la relevancia del género en las problemáticas que atiende, sino que se ha destacado la posibilidad de reproducción de prejuicios y estereotipos de género a través de prácticas de discriminación que lesionan los derechos de las personas al momento de la atención directa. Todo ello ha contribuido de manera significativa a la incorporación de la perspectiva de género en procesos sustantivos del sector salud, tales como la promoción de la salud, la prevención de enfermedades y los servicios de atención médica.

En la tipología de convergencia media baja, del mismo sector salud encontramos organizaciones que no tienen interacción con la ciudadanía, pero comparten la característica de impacto social del sector. Además del Centro Nacional de Excelencia Tecnológica, referido al inicio de este

capítulo, en este sector se encuentran Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V. (Birmex), cuya actividad sustantiva implica el desarrollo, la producción, la importación y la comercialización de vacunas y anti-venenos. En su respuesta a nuestra solicitud de información, esta organización no reporta acciones de incorporación de perspectiva de género en su quehacer sustantivo y cotidiano, pero reporta estrategias en materia de igualdad laboral a favor de su personal.[108] Nuestra hipótesis de convergencia indica que aun cuando el sector donde opera esta organización reconoce que la incorporación de la perspectiva de género es un asunto clave para lograr los objetivos sectoriales, la naturaleza de la actividad específica de Birmex para cumplir sus objetivos particulares no exige una interacción directa con el público, lo cual hace menos evidente la relevancia de esta perspectiva en el cumplimiento de sus propósitos sustantivos.

Por otra parte, ejemplos típicos de convergencia media alta, son los centros públicos de investigación pertenecientes al sector de ciencia y tecnología. Si bien la naturaleza de los asuntos que gestiona hace de éste un sector de impacto social indirecto, las organizaciones que lo componen mantienen interacción directa con el público en el contexto de sus actividades sustantivas. Los centros públicos de investigación en México tienen dos funciones principales, la docencia a nivel de educación superior y posgrado y el desarrollo de investigación científica en el área de ciencias sociales y humanidades y en áreas de desarrollo tecnológico e innovación. Las funciones de docencia e investigación admiten un nivel de interacción entre estos organismos y las personas que se proveen y se beneficia de sus servicios -investigadoras/es y becarias/os- y, como ocurre en otros ámbitos educativos, los espacios de enseñanza-aprendizaje no están libres de dinámicas de reproducción de sesgos, prejuicios y estereotipos de género. De manera que, por la naturaleza de su quehacer cotidiano, la adopción de la perspectiva de género resulta pertinente y necesaria para identificar procesos y prácticas que perpetúen desigualdades entre mujeres y hombres y modificarlas.

A pesar de la importancia de la perspectiva de género en este sector, llama la atención el bajo nivel de adopción del mandato transversal. En respuesta a nuestras solicitudes de información,[109] observamos que estos centros reportan muy pocas actividades de incorporación

[108] Respuestas a solicitudes de información Folios: 1227700000217 y 1227700001417.
[109] Respuestas a solicitudes de información Folios: 1129000000517, 1110800001617, 1108800000717, 5311000000617, entre otros.

de perspectiva de género; en su mayoría las estrategias implementadas han tendido a la capacitación del personal en temas de género o relacionados y a la difusión interna de criterios de comunicación incluyente; únicamente dos de los diecinueve centros públicos de investigación considerados en este estudio, reportaron actividades de incorporación de perspectiva de género en su quehacer sustantivo -el Colegio de Michoacán y el Instituto de Ecología.

Finalmente, un caso emblemático de convergencia baja es la Comisión Reguladora de Energía (CRE), cuya adopción del mandato transversal ha estado al margen de su actividad sustantiva. En su respuesta a nuestras solicitudes de información,[110] la CRE reporta que desde 2008 desarrolla estrategias de incorporación de perspectiva de género exclusivamente a nivel interno de la organización. De acuerdo con nuestra hipótesis de convergencia, esta tendencia se explica por la naturaleza de los temas y problemas del sector y el tipo de actividad que desarrolla. Desde su creación en 1993 y especialmente como resultado de la reforma energética de 2013, la CRE tiene un mandato estrictamente regulatorio; su propósito central es fomentar el desarrollo eficiente de la industria y promover la competencia en el sector para el beneficio de la sociedad; como tal, su actividad sustantiva no impacta la esfera individual ni los derechos de las personas en lo inmediato y tampoco dota de bienes y servicios directos al público. Ambas condiciones hacen que la incorporación de la perspectiva de género en su ámbito sustantivo sea problemática o al menos que su relevancia sea menos evidente que en organizaciones del ámbito educativo o de la salud, por ejemplo.

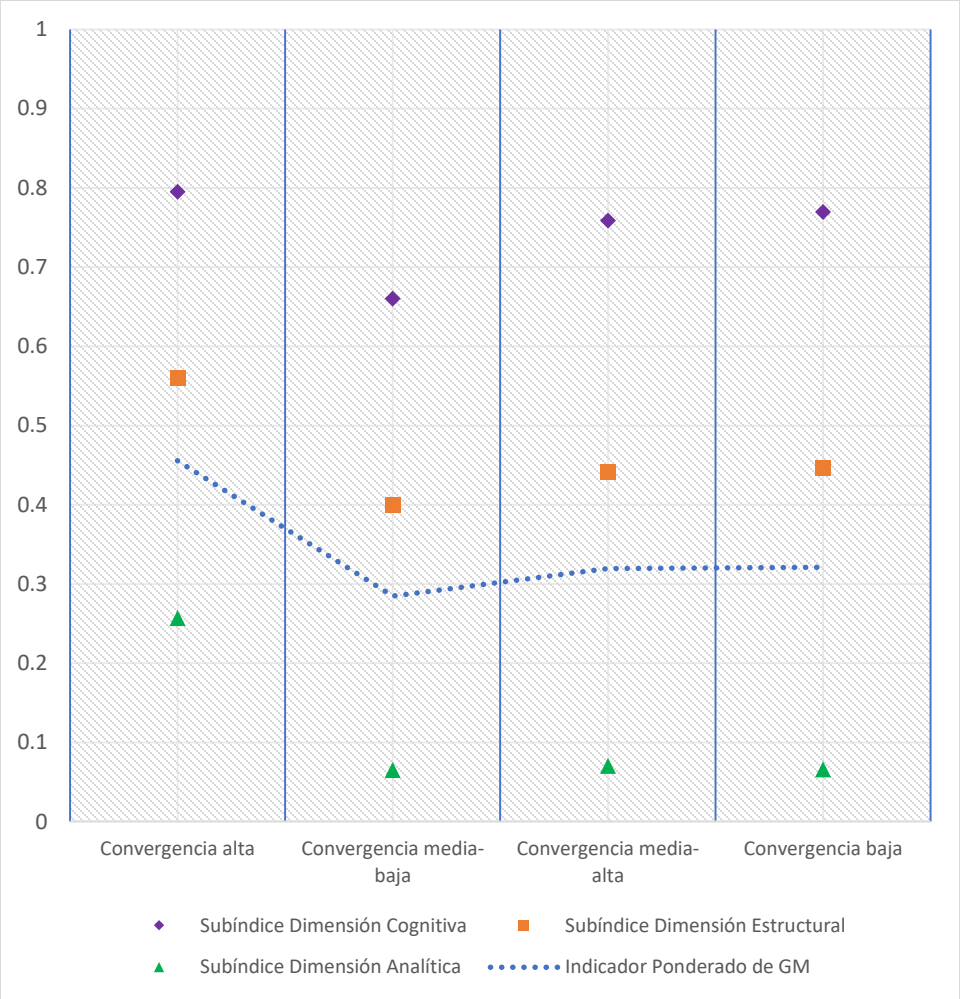
Esta tendencia es similar en otras organizaciones del sector, pues si bien se trata de un sector que reconoce la igualdad entre mujeres y hombres como una prioridad, el énfasis se ha puesto en el fomento de relaciones libres de discriminación y en igualdad de oportunidades y de trato entre las y los servidores públicos, tal como se observa en la Agenda de Compromisos Sectoriales de Cultura Institucional[111] adoptada en 2012 por la Secretaría de Energía y sus órganos desconcentrados y descentralizados.

El gráfico 22 muestra los promedios de los subíndices en las dimensiones cognitiva, estructural y analítica por tipología de convergencia entre mandatos sustantivos y mandato transversal, así

[110] Respuestas a solicitudes de información Folios: 1811100004117 y 1811100007817.
[111] Documento incluido en la respuesta a la solicitud de información Folio 1811100004117.

como el promedio del indicador ponderado de adopción del mandato transversalidad para las 200 organizaciones de la APF consideradas.[112]

Gráfico 22. Indicador de adopción y subíndices por tipología de convergencia (promedios)



Fuente y elaboración propia.

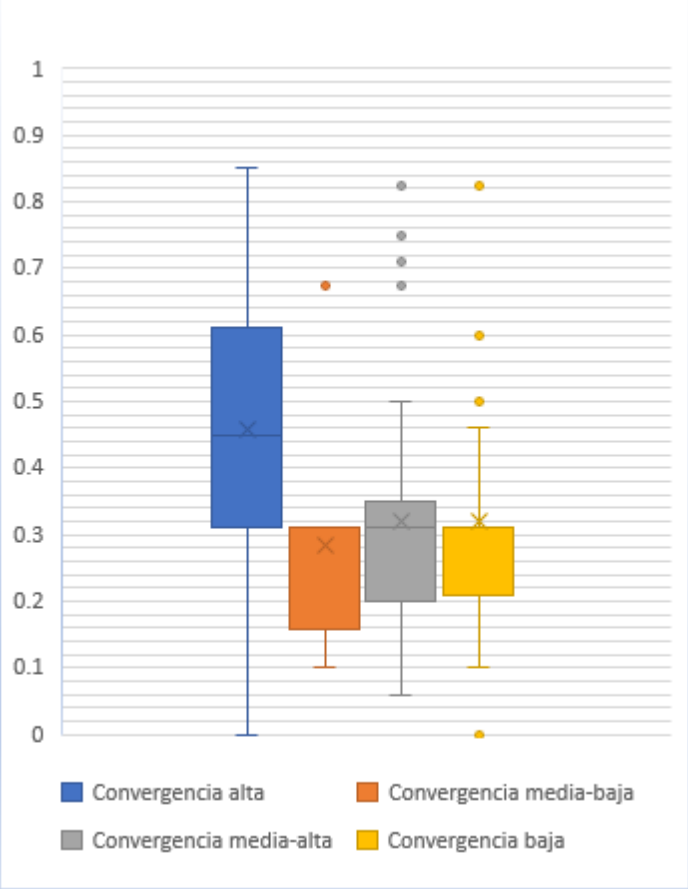
Como se observa, el promedio del indicador de adopción del mandato transversal para el grupo de convergencia alta (de 0.46), se ubica por encima del promedio general del indicador para todas las observaciones (0.37). Además, son las organizaciones de este grupo las que presentan, en promedio, un mayor uso de los instrumentos de *gender mainstreaming*, especialmente en la dimensión analítica, considerada la más importante para generar información que advierta

[112] En los anexos 9, 10, 11 y 12 se enlistan las organizaciones contenidas en cada uno de los cuatro grupos de convergencia, respectivamente.

posibles impactos de la acción pública sobre las desigualdades de género y permita articular respuestas pertinentes a través de la actividad sustantiva de las organizaciones. En esta tarea, las estructuras para incorporar perspectiva de género parecen ser fundamentales, pues los casos con un mayor nivel de adopción del mandato transversal se caracterizan por contar con unidades de género.

Por otra parte, como se puede ver en el gráfico 22, la distribución de los datos en el grupo de convergencia alta es la que presenta mayor dispersión, es decir, existe un rango de variación importante entre el valor más bajo (organizaciones que no reportan acciones en ninguna de las tres dimensiones de instrumentos, como la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte) y el más alto (la Secretaría de Salud).

Gráfico 23. Indicador de adopción por tipología de convergencia (dispersión)



Fuente y elaboración propia.

En los casos de convergencias medias y convergencia baja, las distribuciones resultan más homogéneas, esto es, presentan un rango de variación menor que el del grupo de convergencia

alta y comparten la característica de que los valores altos en el indicador de adopción del *gender mainstreaming* son datos atípicos de sus distribuciones. Este resultado es particularmente interesante en virtud de que permite identificar casos que cuestionan la hipótesis de convergencia, específicamente en la distribución de los datos de la tipología de convergencia baja. Aunque es necesario examinar si estas diferencias son estadísticamente significativas, los resultados descriptivos permiten identificar patrones generales en la respuesta de las organizaciones ante el mandato transversal y construir argumentos más precisos en relación con los factores que facilitan su adopción.

En el siguiente apartado se presenta un análisis de varianza (ANOVA) para analizar si la variación observada en el análisis descriptivo de la variable de convergencia es estadísticamente significativa para explicar la adopción del mandato transversal de *gender mainstreaming*.

3.4 Análisis de varianza (ANOVA)

Como se expuso antes, en esta investigación nos interesa observar el efecto de características institucionales para identificar fuentes de variación en la adopción del mandato transversal de *gender mainstreaming*. Con el propósito de explorar la existencia de diferencias significativas entre los promedios del indicador de adopción de este mandato para los distintos grupos de convergencia, realizamos un análisis de varianza (ANOVA) de dos factores a la misma muestra de 200 organizaciones. El diseño de ANOVA utiliza muestras que representan a cada grupo y subdivide la variación total observada en todos los grupos con el objetivo de analizar las posibles diferencias entre las medias de cada grupo (Levine, Stephan y Szabat, 2017). Esto permite identificar lo siguiente:

a) Si el impacto social del sector (directo o indirecto) tiene efectos distintos y estadísticamente significativos en la variable dependiente.
b) Si el contacto ciudadano (directo o mediado) tiene efectos distintos y estadísticamente significativos en la variable dependiente.
c) Si entre el impacto social del sector y el contacto ciudadano existe un efecto de interacción significativo en los promedios de la adopción del mandato transversal para los cuatro grupos de convergencia.

En los resultados de este análisis (tabla 13) se observa que el factor de impacto social del sector no es significativo, es decir, no hay diferencias en el promedio de adopción del mandato transversal entre las organizaciones que operan en sectores de impacto social directo e indirecto. Por el contrario, se observa un efecto significativo de la variable de contacto ciudadano, que indica que el promedio de adopción del mandato transversal cambia entre las organizaciones que tienen interacción habitual con el público a través de la operación de programas o la prestación de servicios y aquellas que no lo tienen.

Tabla 13. Resultado de análisis de ANOVA de dos factores

Fuente de variación de la variable de adopción del mandato transversal	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Cuadrados medios	Estadístico F	Prob> F
Modelo	3	0.96067508	0.32022503	9.14	0.0000*
Efecto de impacto social	1	0.07040257	0.07040257	2.01	0.158
Efecto de contacto ciudadano	1	0.19883721	0.19883721	5.67	0.0182*
Efecto de interacción	1	0.19335179	0.19335179	5.52	0.0198*
Error	196	6.8696329	0.03504915		
Total	199	7.830308	0.03934828		

Número de observaciones =200

R-cuadrada = 0.1227

R-cuadrada ajustada = 0.1093

* $p < 0.05$

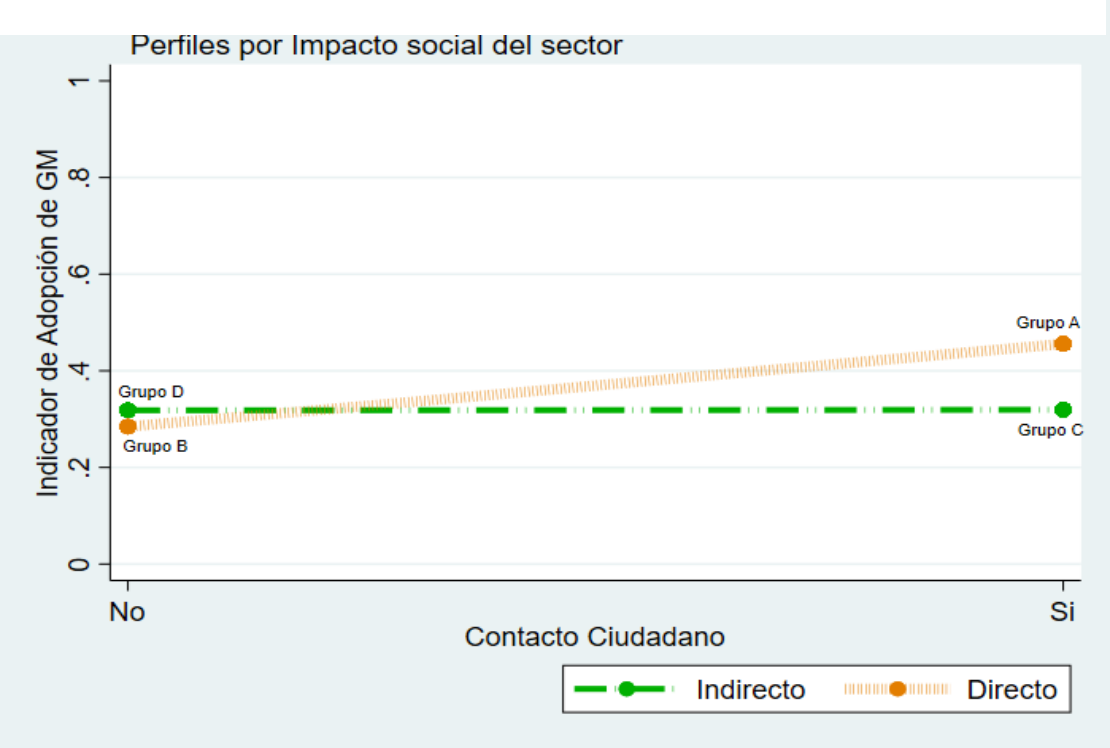
Fuente y elaboración propia**.**

Más importante para el argumento central de esta investigación es el efecto de interacción. Como se observa, este efecto es estadísticamente significativo en los promedios del indicador de adopción del mandato de *gender mainstreaming*, lo que significa que el efecto del impacto social del sector sobre la variable dependiente no es el mismo para los diferentes grupos en presencia o ausencia de contacto ciudadano. En otras palabras, el factor de impacto social del sector por sí mismo no parece tener un efecto determinante en la adopción del mandato transversal, pero si lo tiene cuando se le analiza en conjunto con el factor de contacto ciudadano. Una representación más clara de estos resultados se muestra en el Gráfico 24. Como se observa,

la diferencia entre la adopción de este mandato por parte de organizaciones de impacto social directo e indirecto es mayor cuando están relacionadas con el factor de contacto ciudadano.

Fuente y elaboración propia.

Gráfico 24. Media en el indicador de adopción en función del impacto social del sector y el contacto ciudadano



Fuente y elaboración propia.

Específicamente, con independencia del impacto social de su sector, cuando las organizaciones no tienen contacto directo y habitual con el público (grupos B y D), no hay diferencia significativa en los promedios del indicador de adopción del *gender mainstreaming*. En cambio, cuando la organización mantiene interacción habitual con el público si existen diferencias significativas en la variable dependiente según el impacto social del sector, como se observa para los grupos A y C en el gráfico. Además, la diferencia en la adopción del mandato es mayor, en promedio, para las organizaciones que mantienen contacto directo con la ciudadanía y pertenecen a sectores de impacto social directo (grupo A), que para aquellas que también mantienen interacción con la ciudadanía, pero operan en sectores de impacto social indirecto (grupo C). En el apartado final de este capítulo se discuten las implicaciones de estos resultados.

3.5 Capacidad de implementación

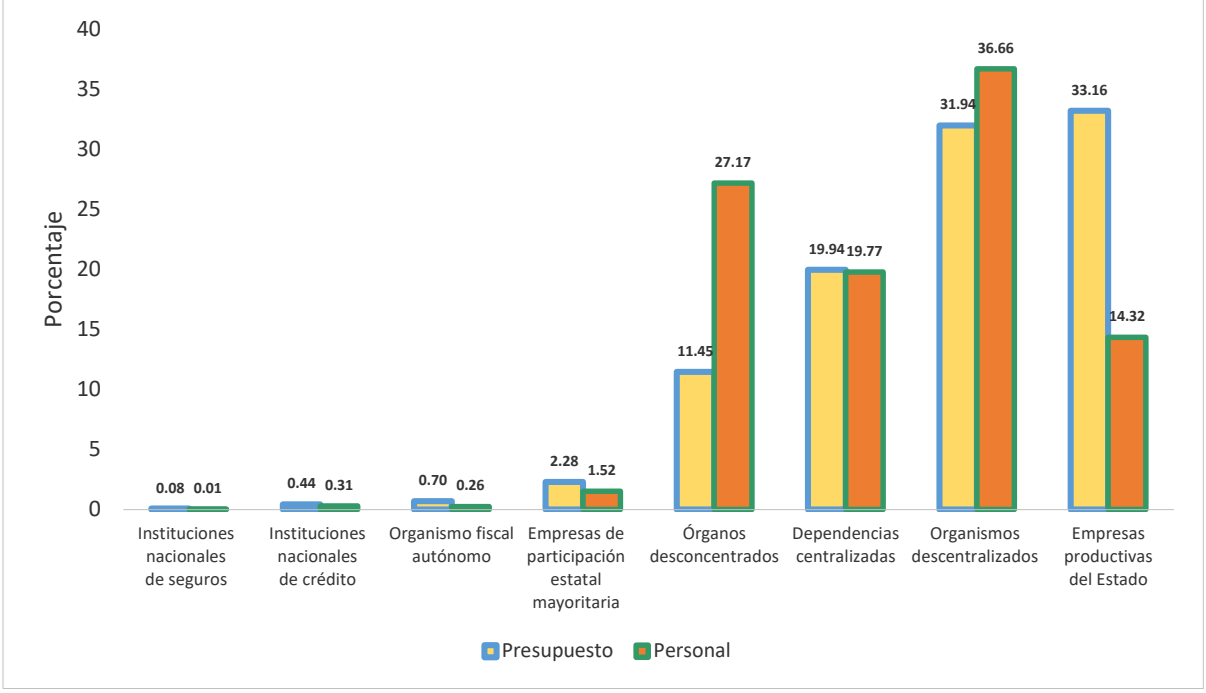
Uno de los aspectos más relevantes en el análisis de implementación es la capacidad de las organizaciones para lograr objetivos de política. En presencia de mandatos transversales, las organizaciones enfrentan los típicos dilemas de atención, tiempo y recursos para cumplir sus responsabilidades sustantivas y las que impone el mandato transversal. Para explorar el efecto de la capacidad de implementación en la variabilidad de la adopción del *gender mainstreaming*, en este apartado se analizan datos de presupuesto y personal de las organizaciones.[113]

De acuerdo con datos del presupuesto aprobado en el PEF para 2015 y 2016, las organizaciones de la APF consideradas en este apartado ejercen en promedio un total de $2,692,249,467,749.50, esto es el 56.9% del presupuesto. Por otra parte, según datos reportados por esas organizaciones, en total 1 millón 733 mil 301 personas laboraban en estas dependencias en 2015.[114] En el siguiente gráfico se muestra la distribución de estos recursos para las organizaciones consideradas agrupadas según su naturaleza jurídica distinta.

[113] El análisis que se presenta incluye a 194 organizaciones de la APF sobre las que tenemos datos completos de presupuesto asignado en los años 2015 y 2016, así como de personal. Por esta razón, con respecto al análisis del apartado anterior, aquí se excluye a la Oficina de la Presidencia de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Marina, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, el Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa y Radio Educación.

[114] Base de Datos de proyecto "Transparencia. Diagnóstico Institucional 2016", encabezado por la Dra. Alejandra Ríos Cázares. El dato de Petróleos Mexicanos es de 2013 y corresponde al personal ocupado de organismos y empresas de control directo federal por sector económico reportado por INEGI. La publicación se puede encontrar en la siguiente liga http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825065560

Gráfico 25. Distribución del presupuesto y personal total para 194 organizaciones de la APF, según naturaleza jurídica



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 y 2016 y Ríos Cázares, 2016.

En el gráfico se observa que las empresas productivas del Estado, los organismos descentralizados, las secretarías de Estado y los órganos desconcentrados concentran el mayor número de recursos presupuestales y recursos humanos de la APF. No obstante, cabe destacar que solo 12 organizaciones de las 194 consideradas concentran el 85% del total de los recursos presupuestales[115] y 10 organizaciones el 70% del personal.[116]

Las organizaciones de la APF son estructuras de tamaño sumamente heterogéneo, lo cual incide en su capacidad para operar programas o prestar servicios y, en general, cumplir sus objetivos sustantivos. Si a sus responsabilidades tradicionales sumamos las que se derivan del mandato transversal, es claro que las organizaciones tenderán a priorizar unos objetivos sobre otros.

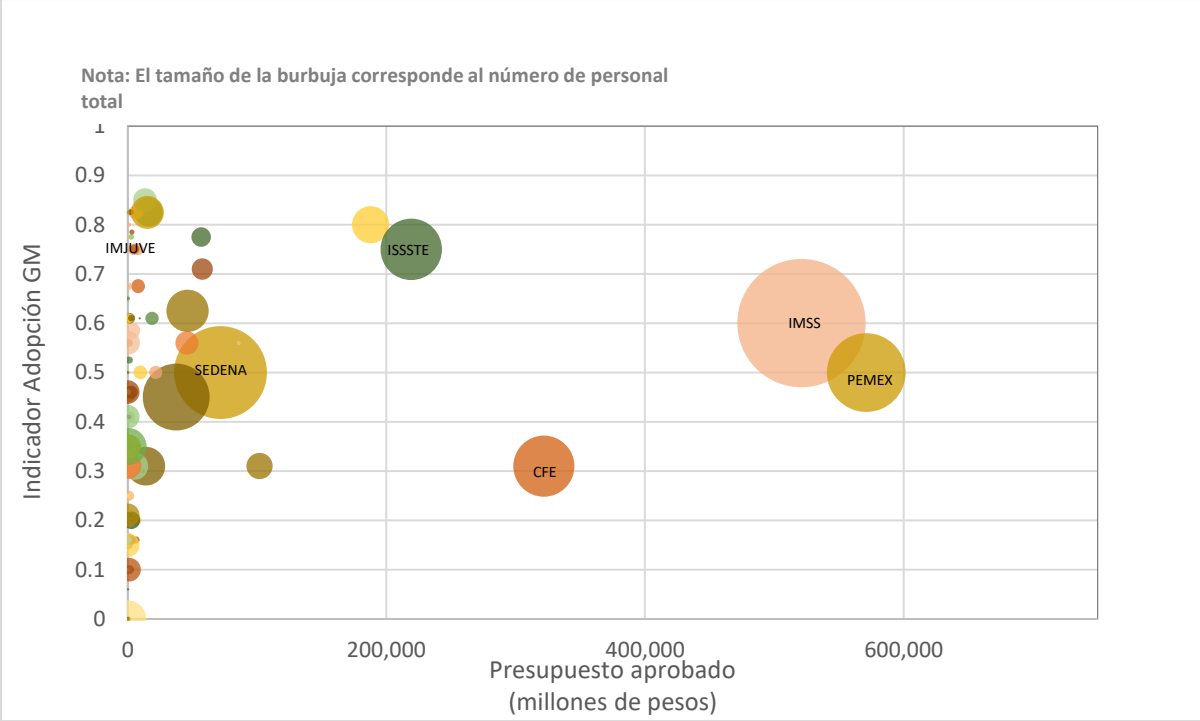
[115] Se trata de las Secretarías de Ganadería, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de Comunicaciones y Transportes, de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Defensa Nacional, la Comisión Nacional de Protección en Salud que opera el Programa Seguro Popular, la Comisión Nacional del Agua, la Coordinación Nacional de PROSPERA, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos.

[116] Las Secretarías de Educación Pública y de Defensa Nacional, la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, el Instituto Politécnico Nacional, la Coordinación Nacional de PROSPERA, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos.

Aunque la respuesta de las organizaciones de la APF a la adopción del mandato transversal de *gender mainstreaming* depende de múltiples factores, la suficiencia de recursos es sumamente relevante. La literatura indica que la falta de asignación de recursos es uno de los principales obstáculos en la adopción de este mandato, en virtud de que las organizaciones carecen de incentivos para priorizar objetivos de igualdad en contextos generalmente de sobrecarga de tareas (Beveridge, et. al, 2000; Standing, 2004; Outshoorn y Kantola, 2007; Hafner-Burton y Pollack, 2009).

El Gráfico 26 muestra un panorama general del valor del indicador de adopción del mandato transversal y el tamaño de las organizaciones, en términos de su presupuesto anual promedio (asignado en el PEF 2015 y PEF 2016) y número de personal.

Gráfico 26. Adopción del mandato de gender mainstreaming y tamaño de la organización



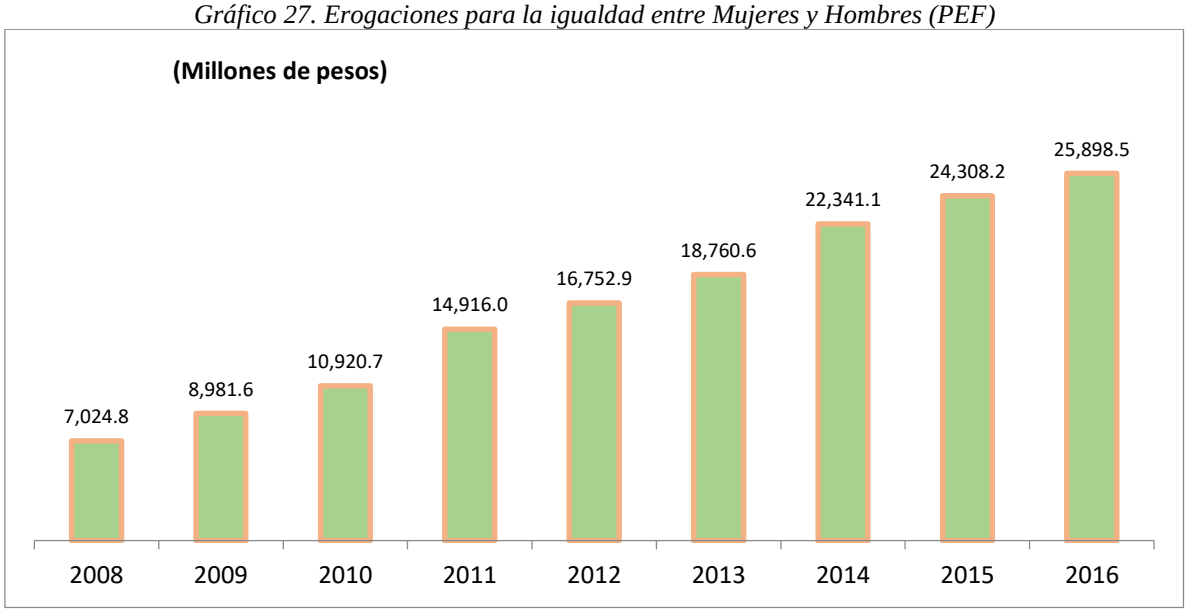
Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 y 2016 y datos recabados a través de solicitudes de información.

Como se observa, no parece haber una relación entre el tamaño de la organización y el grado de adopción del mandato transversal. Organizaciones relativamente pequeñas, presentan valores más altos en el indicador de adopción de *gender mainstreaming* que aquellas que destacan con mayores recursos, tanto presupuestales como humanos. Por citar un ejemplo, el Instituto

Mexicano de la Juventud (IMJUVE) presenta un grado avanzado de adopción de este mandato (0.825), con una asignación anual promedio de 348.3 millones de pesos y una plantilla laboral de 242 personas. En contraste, con los valores del indicador para las organizaciones con mayores recursos y personal como el ISSSTE, el IMSS, PEMEX, la SEDENA y la CFE. En este sentido, la hipótesis de que la estrategia de *gender mainstreaming* como meta-instrumento de coordinación no exige necesariamente una asignación de recursos específicos (Jacquot, 2010), parece que no opera en la administración pública mexicana.

Un escenario es distinto se observa en presencia de incentivos para la adopción del mandato. En México, la Política de Igualdad entre Mujeres y Hombres, que incluye objetivos tanto de reducción de brechas de desigualdad específicas como de incorporación de la perspectiva de género en la actuación pública, ha estado acompañada de recursos etiquetados en el PEF desde 2008. Aunque no es posible distinguir qué porcentaje de esos recursos se destinan al objetivo de *gender mainstreaming*, asumimos que una parte de ellos necesariamente se orientan a ese propósito. El gráfico 27 muestra los recursos etiquetados aprobados por la Cámara de Diputados para los ejercicios fiscales de 2008 a 2016.[117]

Gráfico 27. Erogaciones para la igualdad entre Mujeres y Hombres (PEF)



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016.

[117] Anexo 9A del PEF 2008; Anexo 9A del PEF 2009; Anexo 10 del PEF 2010, 2011 y 2012; Anexo 12 del PEF 2013; Anexo 12 del PEF 2014; Anexo 13 del PEF 2015 y 2016.

Si bien los recursos para esta política representan en promedio el 0.42% del presupuesto total de la federación, constituyen un indicador del compromiso del gobierno federal a favor de la igualdad de género que incluye a los poderes legislativo y judicial y a órganos autónomos, aunque las organizaciones de la APF ejercen aproximadamente el 99.2% de esos recursos.

Según datos del Anexo 13 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del PEF para 2015 y 2016, el presupuesto etiquetado para esta política cuyo ejercicio corresponde a las organizaciones de la APF fue en promedio anual de $24,911,801,191.00.[118] Este anexo incluye además erogaciones para la igualdad de la CFE, el IMSS y el ISSSTE por un monto anual promedio de $16,352,944,566.00.[119] De manera que en conjunto, las organizaciones de la APF disponen de un total de $41,264,745,757.00 por año para implementar acciones a favor de la igualdad de género.

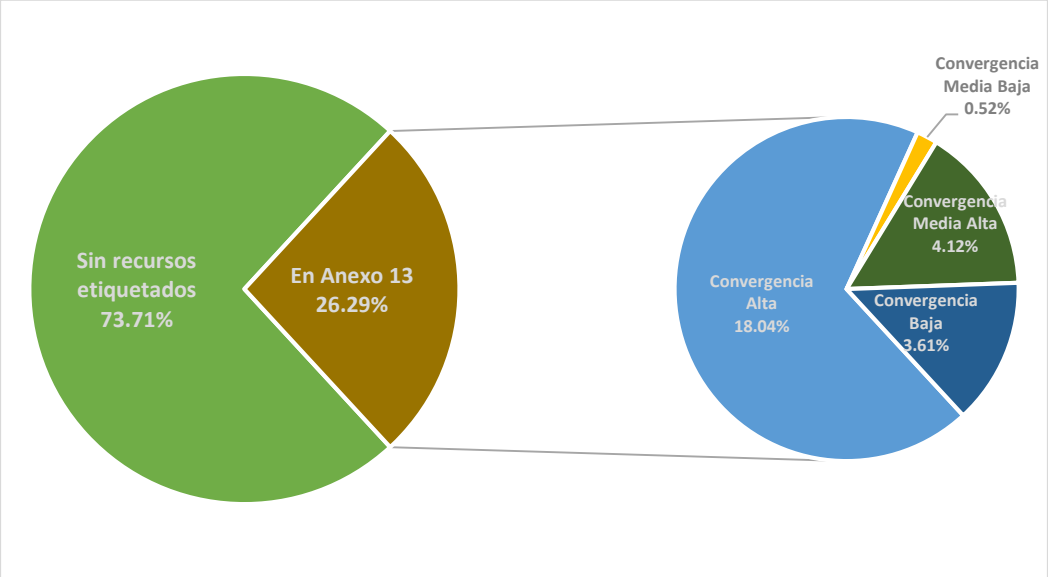
Desde que la perspectiva de género es una de las estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el PEF contiene la metodología para la elaboración de los Anexos Transversales. Este documento permite identificar qué organizaciones son responsables del ejercicio de los recursos etiquetados en el Anexo de Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. En la revisión de esta metodología para 2013, 2014, 2015 y 2016, observamos que de las 194 organizaciones de la APF consideradas en este apartado, solo 51 tienen recursos etiquetados.[120]

El Gráfico 28 muestra el porcentaje de organizaciones que tienen recursos etiquetados en el Anexo 13 del PEF y en qué grupos de convergencia se concentran esas organizaciones. Como se observa, en su mayoría las organizaciones con recursos etiquetados se ubican en el grupo de convergencia alta, es decir, organizaciones de impacto social directo que en el contexto de su

[118] Descontamos del monto total aprobado los recursos etiquetados al Poder Legislativo, así como los de los órganos autónomos (INE, CNDH e INEGI).
[119] Estos recursos no se suman al total de erogaciones por tratase de recursos propios de esas dependencias.
[120] Cabe anotar que las solicitudes de información pública realizadas para esta investigación incluyeron una pregunta sobre incorporación de perspectiva de género en presupuesto (Anexo 1). Las respuestas reportadas en los cuestionarios para las 194 organizaciones consideradas en este apartado coinciden con el listado de organizaciones de la metodología referida, con excepción de 5 de ellas que no reportaron tener recursos etiquetados. Se trata del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte recibieron recursos etiquetados en 2013, así como del Hospital General Dr. Manuel Gea González, el Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades y el Centro Nacional para la Prevención y el Control de las Adicciones recibieron recursos etiquetados en 2013, 2014, 2015 y 2016.

actividad sustantiva tienen contacto habitual con el público y, como se expuso en el apartado anterior, son las organizaciones que presentan, en promedio, los valores más altos en el indicador de adopción del *gender mainstreaming*.

Gráfico 28. Porcentaje de organizaciones con recursos etiquetados por grupos de convergencia (n=194)



Fuente y elaboración propia.

Esta orientación de los recursos resulta muy adecuada si consideramos que las organizaciones del grupo de convergencia alta tienen mayor potencial de perpetuar la desigualdad de género, cuando utilizan criterios de neutralidad en el procesamiento de los problemas que atienden y en la toma de decisiones de políticas. De manera que la disponibilidad de recursos con objetivos explícitos de igualdad representa un estímulo y a la vez una obligación para que las organizaciones evalúen con perspectiva de género su actuación y puedan inhibir sesgos en las políticas, prácticas y conductas que tienen efectos de reproducción de la desigualdad de género. No obstante, resulta preocupante que más de la mitad de las organizaciones del grupo de convergencia alta carezcan de incentivos presupuestales para incorporar la perspectiva de género en su actuar sustantivo; recordemos que este grupo se compone con 81 organizaciones y solo 35 tienen asignación de recursos del Anexo 13.

Una preocupación adicional tiene que ver con el personal encargado de incorporar perspectiva de género en el actuar de las organizaciones. Como apuntamos antes, un aspecto crítico del

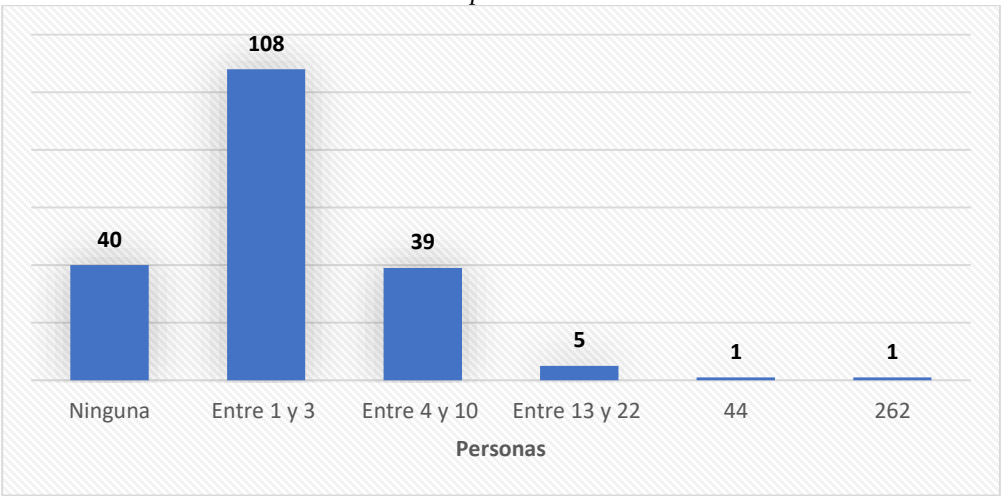
proceso de implementación de *gender mainstreaming* es el potencial de difusión de la responsabilidad en el cumplimiento de sus objetivos una vez que llegan al aparato burocrático, lo que contribuye a evaporar la estrategia (Standing, 2004). Por ello, la presencia de personal a cargo de la incorporación de la perspectiva de género en la organización es también una medida del compromiso de la administración para darle viabilidad al mandato.

De acuerdo con la información recabada a través de las solicitudes presentadas para esta investigación, en las 194 organizaciones consideradas hay un total de 974 personas que están a cargo de la incorporación de la perspectiva de género. En promedio hay 3 personas en cada organización de la APF a cargo de esa actividad.[121] No obstante, se observa una variación importante ya que hay organizaciones que reportan no contar con personal para ello en absoluto y otras que indicaron que todo su personal trabaja en ese propósito.

El siguiente gráfico muestra que la mayoría de las organizaciones de la APF consideradas tiene entre 1 y 3 personas a cargo de incorporar perspectiva de género, 39 organizaciones reportan entre 4 y 10 personas, mientras que 5 reportaron entre 13 y 22 personas. Las dos organizaciones con mayor personal dedicado a ese propósito son la Secretaría de Gobernación, que reportó 44 personas (todo el personal de la Comisión Nación para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres) y el INMUJERES que reportó también el dato de todo su personal. Destaca que 40 organizaciones indicaron no tener personal dedicado a ese propósito (aproximadamente el 20.4%).

[121] Para obtener este promedio se descartó el dato del INMUJERES que reportó el dato de su personal total (262 personas).

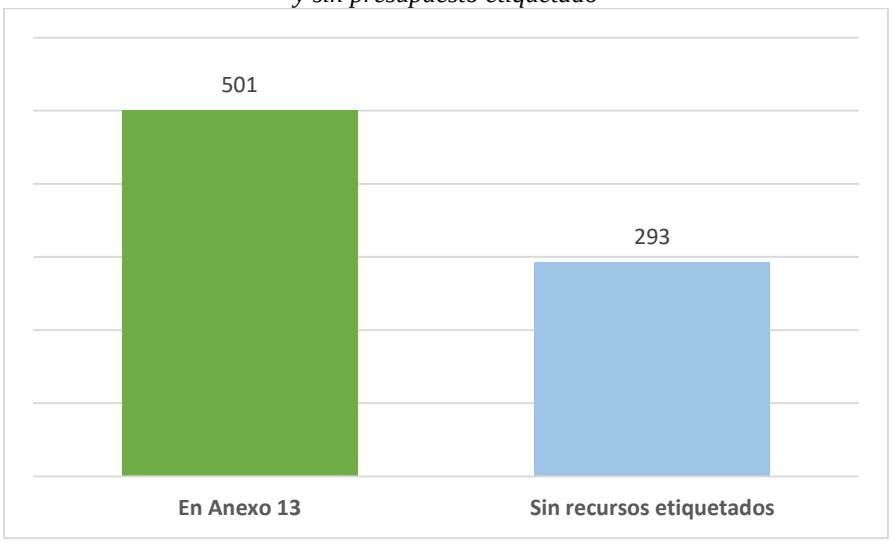
Gráfico 29. Conteo de organizaciones por número de personas encargadas de incorporar PEG



Fuente y elaboración propia.

Resulta ilustrativo también observar que el mayor número de personas responsables de incorporar perspectiva de género se encuentra en las organizaciones que tienen asignación de recursos etiquetados en el Anexo 13 (Gráfico 30). Es probable que parte del presupuesto etiquetado se destine a la contratación de personal para hacerse cargo exclusivamente de la ejecución y seguimiento de esos recursos y sea ese personal el que reportaron en las respuestas.

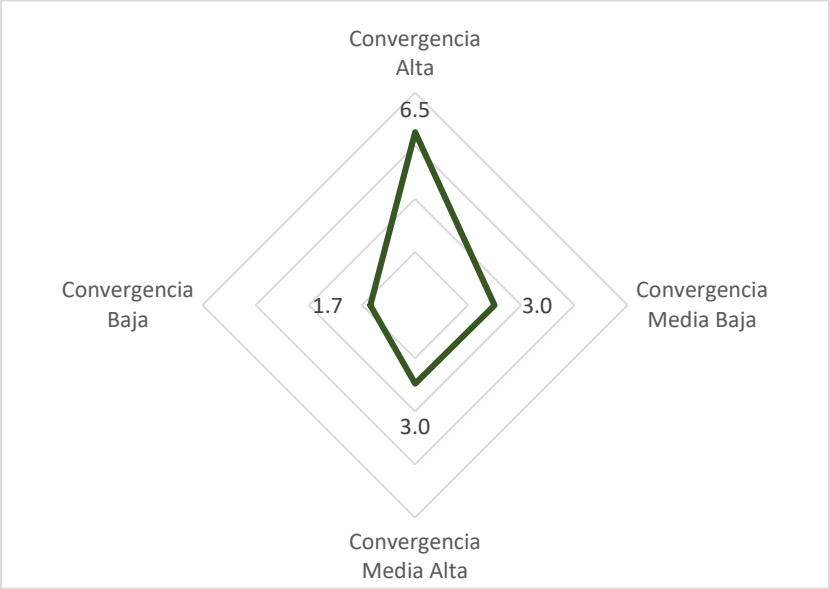
Gráfico 30. Personas encargadas de incorporar PEG en organizaciones con y sin presupuesto etiquetado



Fuente y elaboración propia.

Si cruzamos los datos de personal responsable de incorporar perspectiva de género con los distintos grupos de convergencia, se observa que las organizaciones caracterizadas con convergencia alta son las que en promedio cuentan con más personas dedicadas a ese propósito (Gráfico 31).

Gráfico 31. Personal promedio encargado de incorporar PEG por grupos de convergencia



Fuente y elaboración propia.

Dado que no estamos observando ninguna característica relacionada con los perfiles personales o el contexto en el que se desempeñan (cargo, remuneración, responsabilidades o experiencia), no es posible saber si se trata de personal más o menos calificado para cumplir con ese propósito. No obstante, podemos observar como patrón de interés, que las organizaciones donde en promedio hay más personas dedicadas a la incorporación de la perspectiva de género son aquellas cuyas características de impacto social y contacto ciudadano exigen de manera apremiante la adopción del mandato y son también quienes reportan un indicador de adopción más alto. Lo anterior indica que la estructura que tienen las organizaciones para incorporar perspectiva de género -unidad de género o enlace institucional es relevante.

Los patrones observados en el análisis descriptivo de las variables de capacidad de implementación favorecen la hipótesis de que la adopción del *gender mainstreaming* es más viable en presencia de incentivos que doten a las organizaciones de un mayor margen para prestar atención a esa agenda, pero no es concluyente. Evaluar la capacidad de implementación

de las organizaciones de la APF para dar respuesta a este mandato transversal requiere un análisis más amplio que documente la forma en que son empleados los recursos y la idoneidad de los perfiles de quienes se encargan de su operación; también es necesario una revisión más profunda de los factores y contextos que permiten a las organizaciones avanzar en alguna medida en la incorporación de la perspectiva de género, aún en ausencia absoluta recursos y personal destinado explícitamente a ese propósito.

3.6 Análisis exploratorio de correlación y significancia estadística

En esta investigación interesa observar el efecto de características institucionales y organizacionales en la adopción del mandato de *gender mainstreaming*. Específicamente, la hipótesis de convergencia entre mandatos sustantivos de las organizaciones y el mandato transversal indaga factores institucionales que condicionan el tipo de respuesta de las organizaciones frente a ese mandato (más o menos receptivas), mientras que la de capacidad de implementación explora factores organizacionales que materialmente desafían su instrumentación.

Con el propósito de explorar si las tendencias observadas son estadísticamente significativas, realizamos un análisis de regresión múltiple. En la Tabla 14 se resumen las variables usadas en este análisis, descritas en los apartados anteriores.

Tabla 14. Descripción de variables del modelo de regresión

Variable	Descripción de la variable	Valores de la variable	Relación esperada
Indicador de adopción del mandato transversal	Indicador ponderado de adopción del *gender mainstreaming*. *Se construyó a partir de la información proporcionada por las organizaciones de la APF	Continua 0-1	Variable de resultado
Impacto social (institucional)	Impacto social del sector de política al que pertenece la organización *Se construyó a partir de una clasificación sectorial de la APF	Dicotómica 1= directo 0= indirecto	Positiva
Contacto ciudadano (institucional)	Contacto que guarda la organización con el público en sus actividades sustantivas cotidianas *Se construyó a partir de la revisión de los programas y servicios que operan las organizaciones	Dicotómica 1= contacto directo y habitual 0= sin contacto habitual	Positiva
Personal para incorporar PEG (organizacional)	Número total de personas que se encargan de incorporar la perspectiva de género en la organización. *Solicitudes de información Pública	Continua 0-∞	Positiva
Presupuesto etiquetado para igualdad	Presupuesto etiquetado a la organización para igualdad de género	Dicotómica 1= Si 0= No	Positiva

(organizacional)	*Erogaciones para la Igualdad entre mujeres y hombres en el Presupuesto de Egresos de la Federación de los ejercicios 2013, 2014, 2015 y 2016.		
Presupuesto total (organizacional)	Promedio del presupuesto aprobado a la organización en los ejercicios fiscales 2015 y 2016 * Anexos del Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2015 y 2016- Transparencia Presupuestaria.	Continua 0-∞	No especificada
Personal total (organizacional)	Número de empleados públicos reportado por la organización *Datos recabados por la Dra. Alejandra Ríos Cázares para proyecto de investigación en curso.	Continua 0-∞	No especificada

Elaboración propia.

Las cuatro variables independientes de interés son: impacto social del sector y contacto ciudadano (que en conjunto constituyen diferentes tipologías de convergencia), personal encargado de incorporar perspectiva de género y asignación de recursos etiquetados. Las últimas dos variables de organización no tienen asociada una hipótesis en particular, pero se incluyen en el modelo para efectos de control por tamaño de la organización. La relación esperada entre las variables de interés descritas puede ser resumirse en las siguientes hipótesis:

Hipótesis de Convergencia entre mandatos sustantivos y mandato transversal:

> H1: El mandato de las organizaciones que operan en sectores de impacto social directo y tienen contacto habitual con el público en el contexto de sus actividades sustantivas converge en mayor medida con el mandato transversal de *gender mainstreaming* y, por tanto, en esas organizaciones se observa un mayor nivel de adopción.
>
> Esta hipótesis se basa en los siguientes argumentos:
>
> $H1_a$: La relevancia de la perspectiva de género en las actividades sustantivas de las organizaciones se asocia con el tipo de problemas públicos que son objeto de intervención y el impacto social de esa intervención. En organizaciones que operan en sectores de impacto social directo, es más viable determinar la relevancia de esta perspectiva que en aquellas que cuyo impacto social está mediado por otras estructuras. De manera que las primeras son más receptivas a la adopción del mandato transversal.

H1$_b$: La interacción entre las organizaciones y la ciudadanía exige inhibir la manifestación de prejuicios de género, discriminación o violaciones a los derechos. En este sentido, en organizaciones que tienen contacto directo y habitual con el público, la perspectiva de género resulta absolutamente necesaria para evitar efectos de reproducción de la desigualdad, por ello en estas organizaciones la posibilidad de adoptar el mandato transversal es mayor.

Hipótesis sobre capacidad de implementación:

H2: La viabilidad de instrumentar acciones para incorporar perspectiva de género en las actividades sustantivas de la organización exige un mínimo de recursos humanos responsables de ese proceso. Por ello la existencia de personal encargado de la incorporación de perspectiva de género está asociado con una adopción más avanzada del *gender mainstreaming*.

H3: La asignación de recursos para lograr objetivos de igualdad de género representa un incentivo para que las organizaciones prioricen el uso de la perspectiva de género en el procesamiento de sus políticas y acciones sustantivas. De ahí que contar con recursos explícitamente etiquetados para alcanzar objetivos de igualdad de género aumenta la posibilidad de adopción del mandato transversal.

El modelo con el que exploramos estos factores en la adopción del mandato de *gender mainstreaming* es el siguiente:

$$\text{Indicador de adopción del GM} = \beta_0 + \beta_1 Impacto\ social\ del\ sector + \beta_2 Contacto\ ciudadano + \beta_3 Tipología\ de\ Convergencia + \beta_4 Personal\ para\ la\ igualdad + \beta_5 Presupuesto\ etiquetado + \beta_6 Presupuesto\ total + \beta_7 Personal\ total + u$$

Es importante observar que este modelo no es exhaustivo, nuestro propósito es identificar si las variables independientes de estudio resultan significativas estadísticamente para explicar la adopción del mandato transversal, en reconocimiento de que hay otros factores no incluidos que afectan ese proceso.

En la siguiente Tabla se muestran los resultados de la regresión.

Tabla 15. Resultados de regresión

Modelo de regresión lineal múltiple para variables asociadas a la adopción del mandato de *gender mainstreaming*

Variables independientes	Coeficientes
Interacción entre impacto social del sector y contacto ciudadano[a]	
Convergencia alta	0.627545*
Convergencia media alta	-0.41253
Convergencia media baja	-0.0242205
Personal para incorporar perspectiva de género	0.0012836*
Presupuesto etiquetado para igualdad	0.2358111**
Personal total	0.00000
Presupuesto total	0.00000
Constante	0.2820654*

[a] La categoría de referencia es el grupo de convergencia baja (impacto social del sector indirecto-sin contacto ciudadano)

Número de observaciones: 194

R cuadrada ajustada = 0.3985

* $p < 0.05$ ** $p < 0.01$

Elaboración propia.

De acuerdo con los datos contenidos en la tabla anterior, podemos señalar cuatro resultados relevantes. Primero, que el efecto de interacción entre el impacto social del sector en el que opera la organización y el contacto que mantiene con el público es positivo y significativo en la variable dependiente, de manera que los casos que cumplen ambas condiciones tienen mayor potencial de adopción del mandato transversal. Este resultado refleja las conclusiones del análisis de varianza presentado anteriormente en este mismo capítulo. Segundo, que la presencia de personal dedicado exclusivamente a la incorporación de la perspectiva de género es un factor positivo y significativo en la adopción del mandato. Tercero, el presupuesto etiquetado es una variable significativa y tiene efectos positivos en la adopción del *gender mainstreaming*. Finalmente, el tamaño de la organización, medida en personal y presupuesto total de la organización, no es un factor significativo en el proceso de adopción de este mandato.

Para cerrar, un patrón destacado del análisis descriptivo de la variable de convergencia entre mandatos sustantivos y mandato transversal y de la variable de capacidad de implementación es la presencia de unidades de género en los casos con una mayor adopción del mandato de *gender mainstreaming*. Analizando el grado de adopción de este mandato a partir del tipo de estructura

con que cuentas las organizaciones es posible observar diferencias significativas para aquellas que cuentan con unidades de género.

La distribución de los datos de la variable dependiente permite clasificarla en tres grupos con avance diferenciado, esto es, adopción incipiente, medio y avanzada (tabla 16).

Tabla 16. Distribución del Indicador de Adopción del *gender mainstreaming* y grados de avance

Límite	Número de observaciones	Número de observaciones acumuladas	Porcentaje	Porcentaje acumulado	Porcentaje del grupo	Grado de adopción
0	4	4	2%	2%		
0.05	0	4	0%	2%		
0.1	7	11	4%	6%		
0.15	3	14	2%	7%	25%	**Incipiente**
0.2	24	38	12%	20%		
0.25	11	49	6%	25%		
0.3	0	49	0%	25%		
0.35	78	127	40%	65%	40%	**Medio**
0.4	1	128	1%	66%		
0.45	9	137	5%	71%		
0.5	10	147	5%	76%		
0.55	7	154	4%	79%		
0.6	8	162	4%	84%	35%	**Avanzado**
0.65	9	171	5%	88%		
0.7	3	174	2%	90%		
0.75	5	179	3%	92%		
0.8	6	185	3%	95%		
0.85	9	194	5%	100%		

Fuente y elaboración propia.

Con esta clasificación podemos identificar diferencias relevantes en la variable dependiente en relación con la estructura que tienen las organizaciones para incorporar la perspectiva de género en su actuar sustantivo. Específicamente, la tabla 17 muestra que el grupo de organizaciones con un grado avanzado de adopción del mandato se caracteriza por concentrar las unidades de género; que las que presentan un grado de adopción media tienen enlaces institucionales y destaca que las organizaciones con una adopción incipiente del mandato transversal en su mayoría no tienen estructura de ningún tipo.

Tabla 17. Grado de avance en la adopción del *gender mainstreaming* y variables explicativas por tipo de estructuras para incorporar perspectiva de género

Grado de avance	Adopción avanzada mayor que 0.35 (n=67)						Adopción media entre 0.31 y 0.35 (n=77)				Adopción incipiente menor que 0.31 (n=50)			
Estructuras	Unidad de género		Enlace institucional		Ninguna		Enlace institucional		Ninguna		Enlace institucional		Ninguna	
	Casos	Indicador GM	Casos	Indicador GM	Casos	Indicador GM	Casos	Indicador GM	Casos	Indicador GM	Casos	Indicador GM	Casos	Indicador GM
Convergencia entre mandatos sustantivos y el mandato transversal														
Alta	18	**0.754** (0.096)	27	**0.513** (0.092)	1	**0.625** -	24	**0.32** (0.017)	0	- -	3	**0.203** (0.050)	8	**0.085** (0.075)
Media-Alta	6	**0.653** (0.144)	3	**0.440** (0.052)	0	- -	21	**0.312** (0.008)	1	**0.35** -	5	**0.214** (0.040)	13	**0.16** (0.058)
Media-Baja	0	- -	1	0.675 -	0	- -	5	**0.31** 0	0	- -	2	**0.18** (0.042)	2	**0.13** (0.042)
Baja	6	**0.638** (0.156)	5	**0.506** (0.088)	0	- -	26	**0.313** (0.010)	0	- -	5	**0.20** (0.022)	12	**0.142** (0.048)
Capacidad de implementación														
Con presupuesto etiquetado	22	**0.755** (0.101)	17	**0.529** (0.086)	1	**0.625** -	8	**0.32** (0.018)	1	**0.35** -	0	- -	2	**0.13** (0.042)
Sin presupuesto etiquetado	8	**0.589** (0.112)	19	**0.494** (0.097)	0	- -	68	**0.314** (0.012)	0	- -	15	**0.20** (0.035)	33	**0.135** (0.064)
Con personal para incorporar PEG	30	**0.711** (0.127)	35	**0.513** (0.092)	0	- -	75	**0.315** (0.013)	0	- -	14	**0.206** (0.034)	0	- -
Sin personal para incorporar PEG	0	- -	1	**0.41** -	1	**0.65** -	1	**0.31** -	1	**0.35** -	1	**0.160** -	35	**0.134** (0.063)

Nota: El valor del indicador de adopción del mandato transversal se muestra en negritas y la desviación estándar se muestra entre paréntesis.

Fuente y elaboración propia.

Como se observa, en todos los casos de adopción avanzada por tipologías de convergencia, el indicador de adopción de *gender mainstreaming* es mayor para las organizaciones que tienen unidades de género que para aquellas que tienen enlace institucional. Esto indica que, con independencia del nivel de convergencia entre los mandatos sustantivos de las organizaciones y el mandato transversal, la presencia de unidades de género potencia la receptividad de las organizaciones para asumir el mandato.

Adicionalmente, es posible notar que el peso de las variables de capacidad de implementación en el indicador de adopción del *gender mainstreaming* varía considerablemente según el tipo de estructuras para la incorporación de la perspectiva de género en las organizaciones. Especialmente se observa que en donde están las unidades de género el efecto de los recursos presupuestales y humanos en la variable dependiente es mayor que en aquellas organizaciones que tienen enlace institucional o no cuentan con ninguna estructura para la adopción de este mandato.

Si bien en el modelo instrumental usado para la construcción del indicador de adopción del *gender mainstreaming* la valoración de las estructuras para incorporar perspectiva de género forma parte de la variable dependiente, estos resultados advierten un potencial sesgo en los indicadores y concretamente la existencia de endogeneidad entre la variable dependiente y las variables explicativas. No obstante, en el contexto de un análisis exploratorio como éste, estos hallazgos por sí mismos son útiles para tener una mejor comprensión de los mecanismos que subyacen a la adopción del mandato transversal una vez que llega al territorio de las organizaciones.

3.7 Conclusiones

En este capítulo hemos propuesto una explicación a la heterogeneidad en la adopción del mandato de *gender mainstreaming*, basada por un lado en la convergencia entre los mandatos sustantivos de las organizaciones y el mandato transversal y por otro en su capacidad de implementación. La evidencia presentada en este capítulo indica que ambas características condicionan la respuesta de las organizaciones a este mandato.

En relación con la hipótesis de convergencia, los resultados derivados del análisis de varianza indican que el impacto social del sector en el que actúa la organización y el contacto ciudadano

que guarda ésta con el público tienen efectos distintos y significativos en la adopción del mandato transversal. Estos hallazgos son consistentes con la hipótesis de convergencia e indican que existe mayor viabilidad de adoptar el mandato transversal cuando los mandatos sustantivos de las organizaciones habilitan una interpretación de relevancia y pertinencia de la perspectiva de género. Además, los resultados indican que la condición institucional más importante en la adopción del mandato de convergencia es el contacto ciudadano. Como apuntamos, la posibilidad de observar la manifestación de prejuicios de género, la exhibición de conductas discriminatorias o a la violación flagrante de los derechos que acentúen las desigualdades entre mujeres y hombres ocurre en aquellas organizaciones que tienen una interacción habitual con el público, a través de la prestación de servicios o la operación de programas.

Como resultado de este análisis, podemos señalar algunas consideraciones relevantes sobre la adopción del mandato de *gender mainstreaming*. Primero, los mandatos sustantivos son un factor nodal para evaluar las respuestas de cada organización a presiones institucionales externas que les imponen un "deber ser y hacer". Si bien el mandato transversal es pertinente para todos los territorios del Estado, la heterogeneidad de mandatos sustantivos hace que la perspectiva de género en el quehacer público sea interpretada como un criterio más o menos relevante para lograr los propósitos de cada organización y, en ese sentido, podemos advertir el alcance y las formas que puede tomar su adopción.

En segundo lugar, cabe destacar la necesidad de que el mandato transversal se encuentre plenamente adoptado en los casos de las organizaciones que operan en sectores de impacto social directo, por la trascendencia que tienen sus acciones para la sociedad en general; no obstante, la interacción con el público es una condición que exige priorizar este mandato. Como argumentamos, cuando las organizaciones en el grupo de convergencia alta y media alta ignoran la presencia de dinámicas de desigualdad entre mujeres y hombres y actúan con criterios de neutralidad de género tienen mayor probabilidad de exhibir sesgos, prejuicios y estereotipos en el momento de la prestación de servicios o la operación de programas, contribuyendo a normalizar jerarquías de género y perpetuar la desigualdad en los contextos sociales donde intervienen. De ahí la importancia de que en esas organizaciones especialmente se supere la idea de neutralidad de género de su actuar cotidiano, se orienten los esfuerzos a identificar los ámbitos de desigualdad en su campo de actividad y se utilice esa información para asegurar que

los instrumentos de política pública, los procesos organizacionales y los comportamientos del personal público contribuyan de manera positiva al objetivo global de igualdad de género.

Por otra parte, la incorporación de la perspectiva de género en las organizaciones de convergencia media baja y baja está mediada especialmente por la ausencia de contacto ciudadano habitual y por la naturaleza de las actividades sustantivas cotidianas, en su mayoría, de orientación técnica en materia regulatoria, jurídica y financiera. En estas organizaciones, la perspectiva de género puede representar una idea difícil de articular en las actividades sustantivas, no obstante, la tendencia observada de priorizar prácticas de igualdad laboral para generar culturas organizacionales más incluyentes y equitativas, representa una respuesta igualmente eficiente para el propósito global de igualdad de género.

Estos hallazgos indican que la estrategia de adopción de *gender mainstreaming* para todas las organizaciones del Estado no puede ser estandarizada. Si bien el mandato tiene un carácter homogéneo, cada sector y cada organización debería evaluar su papel en la contribución al objetivo global de igualdad de género, identificar el impacto de su actividad en la vida social y los ámbitos clave para contrarrestar las dinámicas de desigualdad entre mujeres y hombres, tanto a nivel sustantivo, como a nivel interno.

El análisis de regresión confirma que las variables institucionales de impacto social y contacto ciudadano en interacción contenidas en un modelo más amplio son estadísticamente significativas para explicar la adopción del mandato transversal. También muestra que las variables de presupuesto etiquetado para la igualdad y personal que ejerce funciones de incorporación de la perspectiva de género en la organización son positivas y estadísticamente significativas para explicar este proceso, no así el tamaño de la organización.

Los hallazgos relacionados con la capacidad de implementación, específicamente sobre recursos presupuestales y personal, indican que el mandato de *gender mainstreaming* en las organizaciones públicas cuando está acompañado de una asignación explícita de recursos financieros y humanos tienen mayor viabilidad de ser adoptado. Lo subraya la importancia de los incentivos para motivar la instrumentación de acciones que apunten a los propósitos del mandato transversal. Especialmente el presupuesto etiquetado para la implementación de acciones de igualdad y no discriminación representa un incentivo “duro” para que las organizaciones prioricen el objetivo de incorporación de perspectiva de género en su actuar

sustantivo ya que este es el único mecanismo que, en el contexto de la política general de igualdad del gobierno mexicano, está sujeto a una fiscalización continua que exige cuentas a las organizaciones sobre su ejecución.

El tipo de estructuras que existen en las organizaciones para incorporar perspectiva de género parece ser un factor relevante para entender la variabilidad de los resultados. Notablemente, los casos de adopción avanzada del mandato transversal se caracterizan por la presencia de unidades de género. Esto significa que tales estructuras son más efectivas para identificar ámbitos de intervención para abordar las desigualdades de género en los distintos ámbitos de competencia de las organizaciones y potenciar el efecto de los recursos presupuestales y humanos a favor de la adopción del mandato transversal. Este análisis descriptivo de la variable dependiente por grados de adopción y tipo de estructuras exige una revisión de la pertinencia de los indicadores y la base conceptual que sirvió para su construcción. A reserva de los potenciales sesgos en los indicadores con que medimos la adopción del mandato transversal, estos hallazgos permiten subrayar no solo que la presencia de unidades de género es relevante para entender por qué unas organizaciones tienen más éxito en ese proceso, sino que también sirven de contexto al siguiente capítulo donde se analiza el papel del liderazgo de esas áreas para promover el valor de la adopción del *gender mainstreaming*.

La evidencia presentada en este capítulo es importante en términos de diseño de la estrategia de implementación con que se busca incorporar perspectiva de género en todo el territorio del Estado, pues resulta prioritario enfocar recursos y esfuerzos en aquellas organizaciones que en su trabajo sustantivo y cotidiano están en contacto con la ciudadanía.

Capítulo 4. Adopción del *gender mainstreaming* en la práctica cotidiana

En el capítulo anterior expusimos que los mandatos sustantivos de las organizaciones y su capacidad de implementación son factores determinantes de la adopción del mandato transversal. No obstante, el *gender mainstreaming* se ha defendido especialmente como una política de "hacer" en la que la tarea de traducir las declaraciones de objetivos en formas concretas de acción se practica a través del diálogo profundo, que sienta las bases de compromisos sostenibles (Eveline et al., 2009).

El análisis de convergencia entre de mandato sustantivo y mandato transversal indica que, en promedio, las organizaciones que operan sectores de política con impacto social más directo e interactúan habitualmente con la ciudadanía tienden a instrumentar acciones para incorporar la perspectiva de género en sus actividades sustantivas en mayor medida. No obstante, llaman la atención los casos en los que éste mismo resultado se observa en organizaciones de sectores tradicionalmente poco fértiles a este propósito. Tales resultados contrastan los hallazgos de Hafner-Burton y Pollack (2000), Mazey (2002) y Verloo y Roggeband (2006) en relación con la naturaleza del sector en el que se encuentra la organización y la adopción del *gender mainstreaming*. Este panorama admite un análisis más profundo que proporcione mayor entendimiento de las tendencias generales observadas, centrándonos en algunas de las partes del conjunto, es decir, a través del estudio de casos.

Este capítulo analiza especialmente el papel de los liderazgos para la adopción del *gender mainstreaming* a partir de las experiencias de los equipos de unidades de género que de manera cotidiana trabajan para dar sentido, propósito y orientación a las áreas responsables de la incorporación de la perspectiva de género en su quehacer sustantivo. En las conversaciones sostenidas con las personas entrevistadas identificamos patrones en el ejercicio del liderazgo para la adopción del mandato transversal, así como estrategias similares y diferenciadas para sortear en la práctica dificultades y resistencias. Estas experiencias son importantes en la medida en que permiten identificar con mayor detalle la forma en que se articula el género en las dinámicas burocráticas, como se perpetúa la desigualdad a través de los comportamientos y las prácticas de día a día y cómo podrían generarse cambios.

4.1 Escenarios de análisis

Los escenarios de adopción del mandato transversal en la práctica cotidiana estudiados en este capítulo corresponden a organizaciones de la APF centralizada. Los casos potenciales para este estudio son aquellos que en el análisis comparado tienen un indicador de adopción del *gender mainstreming* avanzado, lo que indica que cumplen los aspectos formales de instrumentación de este mandato en tres dimensiones relevantes para la organización -estructural, analítica y cognitiva. En términos de la variable de convergencia entre mandatos sustantivos y el mandato transversal, los casos potenciales para el análisis son aquellos que se encuentran en los grupos de convergencia alta y convergencia baja, es decir, en los extremos de esa variable.

Los casos que presentan una amplia convergencia entre los mandatos sustantivos y el mandato transversal comprenden organizaciones que operan en sectores de impacto social directo y mantienen contacto habitual con la ciudadanía. Esas características las colocan en una posición privilegiada para enfrentar las desigualdades de género en los contextos donde intervienen. En estos casos esperaríamos que las unidades de género operen efectivamente como centros de inteligencia para orientar la instrumentación del mandato y alcanzar sus propósitos. En otras palabras, esperaríamos que cuenten con las capacidades técnicas y de gestión para promover la perspectiva de género como un elemento central en la interpretación de los problemas y las soluciones de política que esas organizaciones despliegan, de manera que la desigualdad entre mujeres y hombres no sea sostenida a través de la propia actuación pública.

En los casos donde la convergencia es baja y el indicador de adopción del mandato es alto -casos atípicos- esperaríamos además un esfuerzo mayúsculo de interpretación y de persuasión de los equipos de las unidades para dar sentido e importancia a la integración de la perspectiva de género en las políticas sustantivas de sectores tradicionalmente poco fértiles a este tema. Las narrativas expuestas en este capítulo son evidencia de que ambas situaciones ocurren; que en este proceso las unidades de género tienen capacidades técnicas y de gestión para conducir la adopción del mandato y además ejercen un liderazgo que está produciendo avances significativos en la incorporación de la perspectiva de género en el actuar sustantivo de sus organizaciones, lo cual sin duda abona al objetivo global de igualdad entre mujeres y hombres.

Dadas las limitaciones prácticas de tiempo y recursos para seleccionar un mayor número de casos, elegimos los dos más avanzados del grupo de convergencia alta y del de convergencia

baja. Enviamos una solicitud de entrevista (Anexo 13) a las titulares de las unidades de género de la Secretaría de Salud, Procuraduría General de la República, Secretaría de Turismo y Secretaría de Energía, aunque solo en tres casos tuvimos respuesta.[122] El primer contacto con las funcionarias que aceptaron participar en esta investigación permitió conocer a integrantes de sus equipos y concertar conversaciones también con ellas/os. Las personas entrevistadas fueron cuestionadas sobre los mismos temas (Anexo 14) y en todos los casos obtuvimos autorización para grabar la conversación y utilizar la información proporcionada para los propósitos de esta investigación. En total realizamos seis entrevistas a titulares de tres unidades de género de dependencias centralizadas de la APF e integrantes de sus equipos (Anexo 15), la duración de las entrevistas varió entre 57 minutos a 2 horas 40 minutos.

Las organizaciones del grupo de convergencia alta estudiadas son la Secretaría de Salud (SSA) y a la Procuraduría General de la República (PGR). De acuerdo con el análisis de los datos presentado en el capítulo 2 y 3, la SSA es la organización del grupo de convergencia alta -y en general de toda la APF- con el valor más alto en el uso de instrumentos de *gender mainstreaming* (0.85), seguida, entre otras, por la PGR con 0.825. En el otro extremo, el valor más alto del grupo de convergencia baja (0.825) corresponde a la Secretaría de Turismo (SECTUR). Estos niveles similares de adopción del mandato transversal se traducen en las siguientes características:

a) se trata de organizaciones que cuentan con unidades de género en su estructura orgánica, cuyos formatos de creación les otorgan atribuciones de incorporación de la perspectiva de género en las actividades sustantivas e internas de la organización.
b) cuentan con instrumentos y procesos de difusión para promover comunicación incluyente, así como con procesos de sensibilización y capacitación formativa para crear una mayor conciencia de la desigualdad de género como problema estructural y especialmente para construir capacidades y competencias para abordarlas en el proceso de producción de políticas públicas de su competencia.

[122] Si bien enviamos una solicitud de entrevista a la responsable de la Unidad de Igualdad de Género de la Secretaría de Energía y atendimos su requerimiento de especificación sobre los temas de la conversación, nuestra solicitud no fue respondida en ningún sentido. Por ello interpretamos la ausencia de respuesta como negativa para participar en este estudio.

c) Han desarrollado documentos de análisis que cuestionan la neutralidad del género en el procesamiento de los problemas y políticas de sus sectores de competencia y proporcionan información relevante sobre el impacto potencial de su actividad sustantiva en las dinámicas de género de los grupos sociales a las que se orientan sus intervenciones.

Dada su naturaleza jurídica como dependencias centralizadas de la APF, las tres organizaciones tienen funciones de coordinación sectorial, aunque la amplitud del sector varía considerablemente, siendo el sector salud el que agrupa un mayor número de entidades.[123] El tiempo que estas organizaciones tienen trabajando en la adopción del *gender mainstreaming* no es uniforme; al 31 de diciembre de 2016, la SSA indicó contar con una experiencia de 16 años de trabajo de incorporación de perspectiva de género en su quehacer sustantivo, la PGR reportó 11 años en esa tarea y la SECTUR 6 años. Adicionalmente, con diferentes proporciones, las tres dependencias cuentan con presupuesto etiquetado en el Anexo 13 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del PEF y tienen entre 4 y 7 personas dedicadas especialmente a dar cauce al proceso de adopción del mandato transversal.

Otro aspecto común a las áreas asesoras para la incorporación de la perspectiva de género en estas organizaciones es la *expertise* de sus equipos, tanto en materia de género como en materia de gestión pública. Las unidades están encabezadas por mujeres con amplia experiencia de dirección y conducción de procesos de incorporación de perspectiva de género en la administración pública o la privada (como es el caso de la titular de la unidad de género actual de la SECTUR). En todos los casos, los perfiles y trayectorias profesionales previas de los equipos han transcurrido vinculadas a temas de igualdad de género, derechos humanos y no discriminación en sus ámbitos profesionales de competencia, ya sea desde su formación educativa o a través de la capacitación a la que se han sujetado en distintos momentos. Se trata pues de equipos multidisciplinarios altamente calificados y con experiencia para conducir el proceso de adopción de *gender mainstreaming*.

[123] Como señalamos en el capítulo anterior, la clasificación sectorial que se presenta en este trabajo no corresponde a una sectorización legal o administrativa. Se trata de una clasificación basada en la distinción de áreas y temas de política pública.

La diferencia más relevante entre ellas, para efectos de esta investigación, radica en el carácter de sus mandatos sustantivos. Mientras que la SS y la PGR operan en sectores de impacto social directo y mantienen interacción habitual con el público en sus actividades sustantivas cotidianas -a través de la prestación de servicios de salud y la procuración de justicia con garantía a los derechos de víctimas y acusados, respectivamente-, la SECTUR es una dependencia con atribuciones de regulación y fomento de la industria turística del país, reconocida como un importante motor de desarrollo económico en los últimos años (OCDE, 2017b). Como tal, el impacto de la actividad sustantiva de la SECTUR en la vida social y por ende en la estructura de desigualdad de género, está mediado por las estructuras y dinámicas propias de la industria turística. De la misma forma, su interacción con la ciudadanía es menos directa que en los casos de la SSA y la PGR, en virtud de que son los actores de sectores privado y social quienes generan los productos y servicios turísticos para proveerlos directamente al público.

Como apuntamos antes, el mandato sustantivo de las organizaciones conduce a selecciones sistemáticas en relación con los temas y problemas a los que se presta atención y sobre el tipo de soluciones que se despliegan; así, mientras que los sectores de orientación social han sido históricamente más receptivos al mandato transversal de *gender mainstreaming*, los sectores de carácter económico han hecho poco eco de esa agenda. Aunque ese patrón se observa en el conjunto de sectores de la APF mexicana, el caso de la SECTUR indica que en el complejo proceso de adopción del mandato transversal operan otros mecanismos igualmente importantes que los que hemos revisado hasta aquí.

4.2 Temas de la entrevista

El objetivo de la entrevista fue conocer el trabajo cotidiano de las personas que asesoran el proceso de incorporación de la perspectiva de género en el actuar de las organizaciones para explorar la hipótesis de liderazgo en la adopción del *gender mainstreaming*. Durante la entrevista se solicitó a las informantes que describieran su trabajo para transversalizar la perspectiva de género y se promovió que reflexionaran sobre el complejo proceso de conducir la adopción de ese mandato en sus organizaciones a través de la identificación actividades, actores y procesos clave.

La entrevista semiestructurada se centró en cuatro temas: la relevancia de la perspectiva de género en el sector, las actividades de la unidad de género en la adopción del mandato transversal de *gender mainstreaming*, los recursos implicados en ese proceso y la respuesta de las áreas sustantivas al mandato. El tema de liderazgo fue abordado de manera transversal en las conversaciones sostenidas con las informantes; a medida que proporcionaban información sobre los diferentes temas de la entrevista pudimos identificar menciones explícitas al liderazgo gerencial que ha impulsado la adopción del *gender mainstreaming* en la organización y las formas concretas de promoción empleadas, pero también prácticas de liderazgo proactivo, construido colectivamente entre personal de la unidad de género y otras áreas y niveles organizacionales. Como expusimos antes, un aspecto clave en la experiencia internacional de implementación del *gender mainstreaming* radica en superar resistencias burocráticas que se oponen a la transformación de prácticas y comportamientos a favor de la agenda de igualdad de género (Geller-Schwartz, 1995; Outshoorn, 1995; Rao y Kelleher, 2005; Zaremberg y Subiñas, 2014; Mergaert y Lombardo, 2014); de ahí la necesidad de identificar las formas en que se promueve el valor de esa transformación y se persuade a favor de esa agenda.

El primer tema proporciona una visión general de la importancia que ha adquirido la perspectiva de género en el procesamiento de los problemas y temas sustantivos del sector y el papel de las unidades de género para darle sentido a esa perspectiva y traducirla en acciones. Según algunos estudios, la relevancia de la perspectiva de género no es igualmente evidente en el conjunto completo de gestiones e intervenciones públicas y tradicionalmente son los sectores de orientación social los más proclives a la adopción de este mandato transversal (Hafner-Burton y Pollack, 2000; Mazey, 2002; Verloo y Roggeband, 2006). Específicamente se preguntó sobre los ámbitos de mayor incidencia de la perspectiva de género en los temas de competencia del sector y las áreas organizacionales donde esa perspectiva es reconocida como clave para el cumplimiento de sus propósitos.

El segundo y tercer temas caracterizan las actividades y los recursos de las unidades de género para incidir en el proceso de adopción del *gender mainstreaming*. A nivel subnacional Alejandra Ríos Cázares (2014) ha evidenciado que los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres -oficinas análoga a las unidades de género- en las entidades federativas mexicanas operan en un contexto generalizado de sobrecarga de tareas y escases de recursos, condiciones que limitan su

capacidad para incidir efectivamente en el proceso de incorporación de la perspectiva de género en políticas y programas, es decir, para actuar en el contexto del mandato de *gender mainstreaming.* Un panorama similar para algunas dependencias de la administración pública federal está documentado en el trabajo de Zaremberg y Subiñas (2014). Si bien el propósito de esta investigación no es documentar la situación de las unidades de género, conocer el contexto cotidiano en que se desempeñan permite identificar sus fortalezas y áreas de oportunidad en la conducción de la adopción del mandato transversal.

En consecuencia, las preguntas se orientaron a enfatizar el papel de las unidades de género como generadoras de información útil para incorporar la perspectiva de género en los procesos sustantivos de la organización y del sector, así como su participación en procesos de planeación, presupuestación y evaluación de acciones con objetivos de igualdad de género. Adicionalmente preguntamos sobre sus actividades para incorporar la perspectiva de género a nivel interno, especialmente en relación con los temas de cultura institucional.

El tercer tema indaga acerca de los recursos con que cuenta la unidad de género para inducir el proceso de incorporar perspectiva de género en el quehacer de la organización y del sector. Específicamente preguntamos sobre los recursos humanos, financieros y normativos que les posibilitan operar en el contexto del mandato transversal. Con el cuarto tema indagamos las respuestas de las áreas sustantivas de las organizaciones y otras dependencias del sector a la adopción del mandato de *gender mainstreaming,* desde la experiencia de las unidades de género que orientan ese proceso. Como expusimos antes, este mandato exige la incorporación de la perspectiva de género en todas las esferas de política pública y todos los terrenos organizacionales del Estado, de manera que la responsabilidad de su adopción no recae en las unidades de género sino en todos y cada uno de los espacios organizativos del sector público. Especialmente cuestionamos sobre la existencia de colaboración entre la unidad de género y áreas sustantivas de la organización, así como con otras organizaciones desconcentradas y descentralizadas que forman parte del sector para identificar los ámbitos más y menos receptivos a la adopción del mandato y las formas en que las unidades de género gestionan las resistencias.

En los apartados que se presentan a continuación se explora el papel del liderazgo en la adopción del mandato transversal de las organizaciones seleccionadas, a través de un análisis temático de los hallazgos derivados de las conversaciones sostenidas con quienes dirigen este proceso desde

las unidades de género. Adicionalmente cruzamos la información proporcionada por las personas entrevistadas con datos e información reportada por esas organizaciones a nuestras solicitudes de información pública.

4.3 Arquitectura inicial para la adopción del *gender mainstreaming*

Si bien en las tres organizaciones las unidades de género fueron creadas con el propósito, entre otros, de incorporar la perspectiva de género en su quehacer sustantivo, en todos los casos ese proceso inició antes de la creación formal de esas estructuras. En la SS y la SECTUR el génesis se encuentra en el diseño de programas que tuvieron como propósito central la incorporación de la perspectiva de género en actividades sustantivas. En el caso de la SS ocurre a partir de la inclusión de una línea de acción destinada a promover la perspectiva de género en el sector salud en el Programa Sectorial del sector de la administración 2000-2006, de la cual derivó el programa de acción *Mujer y Salud*:

> "En el 2001 empezamos a trabajar con algo que se llamó "Mujer y Salud", que tenía la idea de transversalizar la mirada, la perspectiva de género en las políticas públicas más que en la organización, nosotros empezamos por esa avenida más que todo el tema de cultura organizacional, ¿por qué? pues porque eso era para nosotros lo más importante" (E6).

Entre 2001 y 2003 el equipo que lideró ese programa estaba adscrito directamente a la oficina del Secretario de Salud. La convicción del equipo por darle institucionalidad a esa agenda condujo a la creación del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR), órgano desconcentrado adscrito a la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud, en el contexto de la reestructuración de la dependencia entre 2003 y 2004.

Las funcionarias de SS entrevistadas reconocen que la dependencia no cuenta propiamente con una unidad de género; no obstante, entre las atribuciones del CNEGSR está promover, proponer y difundir la incorporación de la perspectiva de género en todas las actividades de las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud, incluidas la planeación, programación, presupuestación y prestación integral de servicios.[124] En suma, tienen la responsabilidad de encabezar el proceso de adopción del mandato transversal en actividades sustantivas del sector.

[124] Respuestas a Solicitudes de Información Pública, Folios: 0001200021617 y 0001200041517.

El CNEGSR no tuvo atribuciones para incorporar perspectiva de género en la cultura institucional hasta que se empieza a implementar la LGIMH a partir de 2007. Estos esfuerzos han sido conducidos desde la Dirección de Género en Salud adscrita a la Dirección Adjunta de Equidad de Género.

> "Cuando llega por parte de la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados la propuesta o la solicitud de que la Secretaría cuente con una Unidad, lo que hace la subsecretaria de administración y finanzas y nuestro subsecretario, es decir: <Ya hay un Centro Nacional que tiene atribuciones para la igualdad, deleguémosle además las actividades de la Unidad de Género>. Por eso es que la propia Secretaría no cuenta como tal y se le delega a la Dirección General Adjunta de Equidad de Género la atribución" (E5).

El proceso en la SECTUR inició de manera similar en la administración 2006-2012. Una de las líneas de acción del Programa Sectorial de Turismo de esa administración exigía el establecimiento de programas preventivos y educativos referentes a la trata de personas en el turismo, con el propósito de impulsar la cultura de la legalidad entre los prestadores de servicios:

> "El Programa de Prevención de Trata de Personas lleva desde 2010, antes siquiera de que se creara la Unidad de Igualdad de Género […] Se implementó en alianza con la CROC (Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, con el sindicato), ¿y por qué con ellos? porque la mayor parte de los prestadores de servicios están agremiados" (E2).

La Unidad de Igualdad de Género fue creada en 2014 y se encuentra adscrita a la Subsecretaría de Planeación y Política Turística. Tiene atribuciones para promover y generar acciones para la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, planeación, presupuestación, ejecución y evaluación de los planes, programas y políticas de la dependencia.[125] Es decir, para conducir el proceso de adopción del mandato transversal de *gender mainstreaming* en las actividades sustantivas. Adicionalmente, tiene atribuciones para incorporar la perspectiva de género y no discriminación al interior de la dependencia en términos del Programa de Cultura Institucional.

[125] Respuestas a Solicitudes de Información Pública, Folios: 0002100002517 y 0002100006517.

En la PGR, la creación en 2006 de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) representa el inicio del proceso de incorporación de perspectiva de género. Un par de años después, desde esa instancia se promovió la creación de un grupo interinstitucional en materia de género con representación de distintas áreas:

> "El trabajo en PGR lleva más de 10 años, realmente tratándose de meter al tema […] la FEVIMTRA se creó en 2006, como violencia contra las mujeres, pero el trabajo de género, me refiero, inició en 2008. Cuando estaba como directora de área y apoyada por la coordinadora de política pública, que sigue ahora en FEVIMTRA, creamos la primera mesa interinstitucional de género de PGR […] ese es el primer antecedente que hay de la Unidad de Género" (E1).

En agosto de 2014 se publica en el DOF el Acuerdo con el que se crea la Unidad de Igualdad de Género de la PGR, adscrita a la Dirección General de Recursos Humanos y Organización de la Oficialía Mayor.[126] Conforme a lo que establece el Acuerdo, esta instancia es la encargada de conducir los trabajos para incorporar la perspectiva de género y el enfoque de igualdad sustantiva en el diseño, presupuestación, ejecución y evaluación de las políticas públicas que impactan en todas las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la PGR. También tiene atribuciones para fomentar la igualdad de género al interior de la dependencia, es decir, en el ámbito de la cultura institucional y de los tres casos es la única que explícitamente cuenta con la atribución de dar seguimiento y vigilar el cumplimiento de este proceso.

Las unidades de género tienen atribuciones para conducir la adopción del mandato transversal en el proceso de políticas sustantivas -planeación, programación, presupuestación, implementación y evaluación- y además conducir la incorporación de la perspectiva de género en la cultura interna de las organizaciones. Sin embargo, en la práctica, el ejercicio de sus atribuciones no es una actividad mecánica, su participación en distintos procesos está generalmente sujeta a la negociación y por tanto su capacidad de incidencia no está garantizada, sino que radica en el despliegue de estrategias para convencer a otros actores de la importancia del mandato y motivar una reacción y asesorar la formulación o reorientación de las intervenciones.

[126] Respuestas a Solicitudes de Información Pública, Folios: 0001700015417 y 0001700022217.

4.4 Dotar de sentido y propósito al mandato transversal

Una primera expresión del liderazgo observado en los relatos de las personas entrevistadas es la forma en cómo se ha interpretado la relevancia de la perspectiva de género en el actuar de la organización y en general en su sector de competencia, para motivar su adopción. A medida que escuchamos a las entrevistadas, pudimos identificar un patrón muy elaborado para incorporar la perspectiva de género en su quehacer sustantivo, basado en información, análisis y pericia en materia de género para darle sentido y propósito al contenido del mandato.

Por ejemplo, en la SS desde el inicio se enfatizó la importancia de la información para desarrollar análisis de género que permitiera comprender el impacto de las diferencias biológicas y de género sobre la salud de la población y desarrollar estrategias que tomen en cuenta esas diferencias. Así, las estrategias del programa "Mujer y Salud" estaban orientadas principalmente a generar estadísticas y sistemas de información para realizar análisis de género, elaborar un diagnóstico con perspectiva de género e incorporar esa perspectiva en los programas específicos de atención, en la investigación y en los cuidados de la salud doméstica y comunitaria.

> "Hay algo que hace que el campo de la salud sea particular, especial y diferente […] cuando empezamos a hacer los análisis de cómo el género impactaba en la salud […] nos damos cuenta de que los estereotipos, roles y las relaciones de poder vinculadas al género, tiene impactos diferenciados sobre la salud de las mujeres y de los hombres […] El análisis de género ha permitido evidenciar que muchas costumbres de promoción de la salud son contrarias a las dinámicas de género en la sociedad y eso ha permitido reorientarlas" (E6).

> "más allá del propio padecimiento en salud, hay diferenciales sociales que nos colocan de manera distinta a hombres y mujeres […] en el acceso a los servicios de salud y control de los recursos y en una idea de riesgo, entonces es ahí donde se concentra el Programa" (E5).

En las dos últimas administraciones, los programas de Igualdad de Género en Salud y otros programas específicos del sector, han mantenido como primer objetivo la incorporación de la perspectiva de género en los programas y servicios de salud pues reconocen que esta mirada es necesaria en la eliminación de distintos problemas del ámbito de la salud pública que afectan

de manera diferenciada a las personas por razones de género y otras condiciones socioculturales.

En la PGR, a iniciativa de la Unidad de Igualdad de Género y en colaboración con la UNAM, se realizó en 2016 un diagnóstico sobre el estado del proceso de incorporación de perspectiva de género en la dependencia que documenta aspectos de la cultura y clima organizacional y aspectos sustantivos derivados de la investigación y persecución de los delitos y la atención a víctimas.

El análisis de género contenido en el apartado sustantivo de ese estudio diagnostica el panorama de violencia contra las mujeres en nuestro país y representa el contexto de mayor incidencia de esa organización en la igualdad de género. El contenido más relevante en materia de adopción de *gender mainstreaming* se deriva del análisis de recomendaciones de la CNDH, sentencias de casos federales y expedientes iniciados por quejas ante la CNDH dirigidas a la dependencia. Este análisis pone en evidencia los costos de la usencia o la deficiencia de perspectiva de género y respeto a los derechos humanos en los procesos de investigación, traducidos en violaciones a los derechos humanos de las mujeres cometidas en un claro contexto de violencia de género, cuyas consecuencias se observan en múltiples ámbitos de su vida (familiar, personal, laboral, de salud y económico).

Ese diagnóstico ha permitido evaluar la relevancia y pertinencia de la perspectiva de género en las actividades sustantivas de la PGR y ha orientado el trabajo de conducción de la adopción del mandato desde la Unidad de Igualdad de Género:

> "Es importante el trabajo de perspectiva de género en las actividades sustantivas, en la investigación del delito, donde haya víctimas, personas […] sí vas a tener, por ejemplo, imputadas, imputados, personas detenidas, se tiene que incorporar la perspectiva de género para saber respetar sus derechos humanos." (E1)

Tanto en el sector salud como en el de procuración de justicia, el trabajo de documentación y análisis de género liderado por las unidades ha contribuido a una mejor comprensión de la desigualdad de género como problema estructural que incide en la salud de la población y en el acceso a la justicia, así como a una mayor conciencia de los costos de la neutralidad del género de las acciones públicas y a la modificación de protocolos, prácticas y comportamientos que refuerzan roles y estereotipos de género o vulneran los derechos de las personas. En estos casos,

como anticipamos, el impacto social de sus actividades sustantivas y la interacción con el público permiten que la perspectiva de género tenga resonancia en el entendimiento de los asuntos de competencia de esas organizaciones y pueda ser más viable incorporación en las intervenciones.

A diferencia de los casos anteriores, el impacto de la actividad sustantiva de la SECTUR en la vida y los derechos de las personas se manifiesta de maneras mucho más indirectas y su contribución al objetivo de igualdad de género parece menos evidente. No obstante, en el marco de sus atribuciones de regulación y fomento, en este sector se ha constituido una agenda para intervenir de manera sustancial en dinámicas de la industria turística que lesionan los derechos humanos, en particular de las mujeres y niñas víctimas de trata y trabajo infantil, y han logrado aprovechar diversas plataformas de la propia industria turística para impulsar mejores condiciones para las trabajadoras, así como para apuntalar el empoderamiento económico de las mujeres que habitan en las comunidades vinculadas a los servicios turísticos.

Aunque el problema de la trata de personas en el sector turismo ya formaba parte de la agenda de la SECTUR antes de la existencia de la Unidad de Igualdad de Género, el trabajo de ese equipo desde su creación ha potenciado el alcance de las intervenciones y ha permitido reconocer nuevos asuntos sobre los cuales contribuir al objetivo global de igualdad. De manera que en la actualidad en este sector se fomenta además la eliminación del trabajo infantil en el turismo y el empoderamiento de las mujeres.

Establecer la relevancia de la perspectiva de género en el sector requirió de un trabajo importante de documentación y análisis para identificar los ámbitos más relevantes de incidencia sobre la desigualdad de género. En 2014, la Unidad de Igualdad de Género publicó una serie de 7 documentos que ordenaron las actividades de adopción del mandato transversal, tanto en aspectos sustantivos como de cultura institucional.[127] Para 2016 ya contaban también

[127] Los documentos son: 1) Programa para incorporar la transversalidad de la perspectiva de género en el sector turismo; 2) Lineamientos generales para la incorporación de la perspectiva de género en la Secretaría de Turismo; 3) Bases de organización y operación del Comité de Igualdad de Género en el sector turismo federal; 4) Reglas de organización y funcionamiento del Comité para la prevención y atención del hostigamiento y acoso sexual y/o laboral; 5) Protocolo para prevenir y atender el hostigamiento y el acoso sexual y/o laboral; 6) Protocolo de entornos y movilidad segura para la prevención de la trata de mujeres, niños, niñas y adolescentes en el sector de los viajes y el turismo y 7) Programa para el empoderamiento económico de las mujeres en las MIPYMES turísticas. Información contenida en la respuesta a la solicitud de información pública con número de Folio: 0002100002517. También se encuentran disponibles en el Centro de Documentación de la Secretaría de Turismo.

con un diagnóstico actualizado sobre trabajo infantil, un estudio sobre trata de personas para identificar en qué lugares la problemática era más grave.[128] La titular de la unidad también señaló en la entrevista que están elaborando un diagnóstico sobre la situación de las mujeres que trabajan en establecimientos turísticos, en colaboración con el INMUJERES. Todo ese trabajo ha contribuido a ampliar la interpretación de las políticas sustantivas del sector, no solo en el contexto de su contribución a la economía nacional sino como un motor de desarrollo responsable y sustentable:

> "[Tenemos que] ver al turismo sí como un motor de desarrollo económico, pero verlo también como un motor de desarrollo de comunidades y de desarrollo sustentable integral. No puedes tú promover nada más lo económico si no tomas en cuenta al medio ambiente y lo social" (E2).

A partir de ello, la unidad de género ha trabajado con los prestadores de servicios para mejorar las condiciones de las personas que trabajan en sus establecimientos, promoviendo mejores salarios y en general mejores condiciones para las mujeres que trabajan en los establecimientos turísticos, como espacios de lactancia y guarderías. Entender el sector de esta forma hizo más viable reconocer el importante papel que éste tiene en la eliminación de dinámicas de desigualdad de género a través de sus actividades de regulación y fomento:

> "El sector turismo tiene una responsabilidad directa en la prevención de delitos, como el de trata de personas o trabajo infantil, porque la infraestructura de turismo es usada para la comisión de delitos" (E2).

Uno de sus principales instrumentos en materia de prevención de trata de personas y eliminación de trabajo infantil es el Código de Conducta Nacional para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en el Sector de los Viajes y el Turismo (CNN). La adopción de ese código por parte de la industria turística se ha incrementado con la presencia de incentivos, específicamente, a prestadores de servicios de hospedaje, ya que al adherirse suman puntos en el Sistema de Clasificación Hotelera. En materia de empoderamiento de las mujeres operan a través de un programa de desarrollo comunitario, un encuentro de mujeres emprendedoras y uno de feria artesanal.

[128] Informes de logros de la Unidad de Igualdad de Género de la Secretaría de Turismo, 2016 y 2017. Ambos documentos están disponibles en el Centro de Documentación de la Secretaría de Turismo.

4.5 Del liderazgo formal al liderazgo construido cotidiana y colectivamente

Las unidades de género fungen como áreas promotoras y asesoras de la incorporación de perspectiva de género en el quehacer de las organizaciones públicas, pero no tienen atribuciones de implementación de políticas ni operación de servicios en forma directa. Su función principal radica en orquestar el proceso de adopción del mandato transversal a través de la generación de información, el establecimiento de directrices y la capacitación para que las áreas sustantivas identifiquen desigualdades de género y puedan abordarlas en el proceso de políticas, es decir, generar procesos de aprendizaje organizacional. En ese sentido, la adopción del mandato es una responsabilidad que se encuentra dispersa en distintas áreas de la organización, no solo en las unidades de género. Si bien el análisis que esas áreas desarrollan es imprescindible para evidenciar la relevancia de la perspectiva de género en el quehacer de las organizaciones y sus sectores, la mera información no conduce cambios; requiere ser usada en la elaboración de argumentos que sean comunicados para construir procesos de aprendizaje y entendimiento compartido que alienten la acción.

Persuadir a las áreas sustantivas para que asuman su responsabilidad en la adopción del mandato transversal es una labor con enormes retos a la que los equipos de las unidades de género dedican los mayores esfuerzos. Esta es otra dimensión del liderazgo observado en la adopción del mandato transversal en los casos de los sectores de salud, procuración de justicia y turismo. La experiencia de las unidades de género en esos sectores indica que el liderazgo formal/jerárquico es deseable y efectivo cuando está presente, pero fundamentalmente el que se construye de manera relacional ha motivado el compromiso y la acción.

Durante la entrevista preguntamos cómo se gestiona la relación entre la unidad de género y las áreas sustantivas al interior de la dependencia y cómo respondían esas áreas al mandato de incorporación de perspectiva de género; dado que las tres organizaciones analizadas tienen funciones de coordinación sectorial, preguntamos lo mismo en relación con las agencias u órganos de su sector (desconcentrados y/o descentralizados). De acuerdo con la narración de las entrevistadas, la relación con áreas internas y agencias sectorizadas es distinta y su capacidad de influencia está mediada por el apoyo político de las y los titulares de sus dependencias, sus atribuciones formales, su ubicación en la estructura de la organización y por la iniciativa

constante de los equipos de las unidades para negociar y persuadir sobre la importancia de la incorporación de la perspectiva de género en su quehacer sustantivo.

En el caso de la SS, las personas del CNEGSR entrevistadas para esta investigación admiten que la visión del Dr. Julio Frenk, Secretario de Salud en la administración federal 2000-2006, fue fundamental para iniciar el proceso de incorporación de la perspectiva de género en el sector:

> "En la administración de Fox tuvimos a un gran impulsor de la perspectiva de género, un gran impulsor de la autonomía de las mujeres, del avance en los derechos reproductivos y los derechos sexuales." (E6)

Y destaca también el liderazgo de las gestiones de la Dra. Aurora del Río desde la creación del programa "Mujer y Salud" y a lo largo de la vida del CNEGSR para darle sentido y continuidad a esa agenda:

> "Para el ámbito de salud cualquier cosa que tenga que ver con derechos humanos, género y no discriminación, Aurora del Río es una referencia" (E5)

En el caso de la PGR la titular de la unidad de género reconoce que lo que se puede o no hacer para impulsar la adopción del mandato transversal desde esa área depende en buena medida de la voluntad que se expresa desde el nivel más alto de la estructura jerárquica:

> "El papel de quienes están en la cabeza es vital […] te abre o te cierra puertas […] El trabajo de la Unidad ha avanzado porque arriba ha habido un buen apoyo." (E1)

En la SECTUR el apoyo de los titulares ha sido también fundamental, especialmente para motivar alianzas y comprometer a los prestadores de servicios turísticos a favor de los programas que impulsa la unidad de género:

> "Hemos tenido un secretario sumamente comprometido y sumamente convencido de los temas de igualdad, creo que eso ayuda muchísimo a implementar todos los proyectos y a realmente mandar un mensaje congruente entre lo que dice y lo que está haciendo." (E2)

Si bien el apoyo político resulta importante, liderar el proceso de adopción del mandato transversal es un ejercicio cotidiano que rebasa la expresión de voluntad política al más alto nivel y se sitúa más bien al nivel de dinámicas burocráticas habituales y su capacidad de gestión,

es decir, del ejercicio de las atribuciones, de la búsqueda de colaboración y de la habilidad de persuasión y negociación para incidir en las áreas responsables de la adopción del mandato. Las narrativas de las entrevistadas apuntan a que la gestión cotidiana de estas dinámicas es fundamental para encauzar el proceso de adopción del *gender mainstreaming* en sus sectores.

Por ejemplo, el equipo inicial encargado de la adopción del mandato en el sector salud no tenía estructura, facultades, ni recursos. Su ventaja principal era su *expertise* técnica y el respaldo absoluto del titular de la dependencia que permitió dar visibilidad al equipo y posicionar el programa; la desventaja es que no tenían relación con otras áreas ni agencias sectorizadas:

> "Esos primeros dos años fueron particularmente complicados. Trabajamos con quien quería trabajar con nosotras; empezamos trabajando con el área de información donde teníamos un aliado y ahí comenzamos a producir la revista, a evidenciar qué era esto de las diferencias de salud asociados al género." (E6)

La creación del CNEGSR como órgano desconcentrado les dotó de mayor acceso a los círculos de toma de decisión y permitió que se vincularan con las áreas sustantivas. Este énfasis en los temas sustantivos habilitó el abordaje desde la perspectiva de género a distintas problemáticas de salud pública:

> "Al principio nos decían que [en relación con los padecimientos] no hay tal cosa diferenciada socialmente; entonces empezamos a mirar que la ciencia mundial y la evidencia estadística en el país decían otra cosa y empezaron a escuchar." (E6)

> "La planeación estratégica desarrollada a partir del análisis de género ha permitido ir permeando. Insistir, demostrar cómo se puede hacer, buscar distintas estrategias de cómo hacerlo, para demostrar que sí es posible." (E5)

No obstante, la naturaleza del CNEGSR y la centralidad en la inclusión de la perspectiva de género en las políticas y programas sustantivos lo mantuvo al margen de las otras áreas, especialmente administrativas y agencias descentralizadas. En opinión de las entrevistadas, a partir de 2007 que inicia la implementación de la LGIMH se puso énfasis en la creación de unidades de género dedicadas a componer las relaciones internas de la APF, más que los temas sustantivos. En ese contexto, la Dirección Adjunta de Equidad de Género asumió la responsabilidad en materia de incorporación de perspectiva de género en la cultura institucional, a través de la Dirección de Género en Salud, que derivó en una demanda de asesoría por parte

del área de recursos humanos, aunque actualmente el espectro de su intervención en esa materia se ha ampliado a otras áreas internas y organizaciones del sector, con el apoyo de enlaces de género.

Por otra parte, el CNEGSR ha mantenido colaboración con otros órganos desconcentrados de la misma subsecretaría, institutos nacionales de salud y hospitales federales de referencia, generalmente en demanda de asesoría o detonados por las relaciones personales de su personal. No obstante, han incidido muy poco en desconcentrados donde hay resistencia a la incorporación de la perspectiva de género y en organismos descentralizados del sector que les han disputado competencias. Con el IMSS, el ISSSTE y los servicios de salud de PEMEX y SEDENA prácticamente no existe colaboración.

La capacidad del CNEGSR para incidir en la incorporación de la perspectiva de género en distintos espacios de la SS y el sector está basada un liderazgo con sofisticadas habilidades técnicas, relacionales y políticas, más que un liderazgo formal:

> "Hay que discutir, hay que convencer, estas cosas no se dan por mandato" (E6)

El escenario en la PGR es bastante distinto. Conforme a su acuerdo de creación, la Unidad de Igualdad de Género está adscrita a la Oficialía Mayor y tiene atribuciones para incorporar la perspectiva de género en políticas sustantivas y en prácticas de cultura institucional que impacten en todas las unidades administrativas y órganos desconcentrados. En materia sustantiva, la unidad de género diseña e implementa actividades capacitación (curso inicial al personal de carrera de las ramas policial, ministerial y pericial y formación especializada y continua) y participa en la elaboración de protocolos de actuación como asesoras de las áreas responsables, en muchos casos a demanda de colaboración de esas áreas y en otros a iniciativa de la propia unidad:

> "En el ámbito de protocolos, con la Coordinación de Planeación e Innovación Institucional participamos en la integración de una lista de verificación y su metodología [...] nos acercamos a esta área desde el inicio para tratar de ver cómo y dónde metemos la perspectiva de género y que no nos llegara el protocolo al final ya cuando está acabado y que casi no se le puede mover nada." (E1)

En la conversación sostenida con la titular de la unidad de género de la PGR observamos un énfasis en las atribuciones formales de la unidad, derivadas de su acuerdo de creación, en virtud

de que ha representado una plataforma que legitima y hace exigible el trabajo en materia de género para otras áreas. En ese sentido, la unidad de género tiene una amplia posibilidad de incidir en esas unidades:

> "Con los órganos desconcentrados se colabora como cabeza de sector y se alinean, la verdad creo que ahí no ha habido problema […] de conformidad con nuestro acuerdo de creación, nosotras tenemos facultades para trabajar con todas las áreas de PGR y sus órganos desconcentrados, eso incluye a éstos y a las delegaciones. Entonces, digamos que todas las iniciativas que llevamos a cabo abarcan a estos órganos." (E1)

Este liderazgo de la unidad de género parece operar con una lógica de autoridad jerárquica, pero coexiste con mecanismos de colaboración, ya sea en concertación directa con áreas sustantivas o a través de la Mesa Interinstitucional de Género, en la que están representadas todas las áreas de la dependencia a través de enlaces.[129] Al igual que en el caso de la SS, la unidad de género utiliza la información y los resultados de sus análisis de género para persuadir a las distintas áreas sobre la importancia de adoptar el mandato. De acuerdo con la titular de la unidad, mostrarle a la gente circunstancias de desigualdad de género que atañen a sus áreas, tanto a nivel sustantivo como de los temas de cultura institucional, les alerta sobre la necesidad de intervención y facilita la colaboración.

En la SECTUR, la Unidad de Igualdad de Género, como en el caso de la SS, está adscrita a un área sustantiva, la Subsecretaría de Planeación y Política Turística y tiene atribuciones para conducir el proceso de incorporación de perspectiva de género en áreas sustantivas e internas. Más allá de destacar sus recursos normativos, la titular de la unidad enfatizó el trabajo colaborativo que se ha producido al interior de la dependencia y el sector para avanzar en ambos frentes, así como el papel de las alianzas con el sector privado y social en materia sustantiva.

Similar a lo que ocurre en la PGR, en la SECTUR existe un mecanismo de colaboración, el Comité de Género integrado por representantes de todas las áreas internas de la dependencia y de los órganos desconcentrados y descentralizados, que ha sido sumamente eficiente para

[129] El papel de los enlaces ha sido de apoyo a la unidad en los procesos de cultura institucional -recabar información para la certificación en la norma de igualdad laboral y difundir campañas, eventos de capacitación en sus respectivas áreas.

motivar y comprometer a las áreas de la dependencia y del sector en la incorporación de perspectiva de género en los temas de su competencia:

> "El Comité tiene como función y está ahí para transversalizar. […] si ellos no llevan acciones puntuales y acciones afirmativas dentro de sus áreas o si no incorporan la perspectiva de género en sus planes, pues esto no va a llegar a ningún lado." (E2)

Los resultados de los diagnósticos y análisis de género, tanto en temas sustantivos como internos que realiza la unidad y el plan de trabajo que ella elabora se da a conocer al Comité de Género. Si bien la unidad establece criterios y lineamientos para concretar acciones en las distintas áreas, reconocen que cada una de éstas es la responsable de identificar las formas en que pueden incorporar perspectiva de género en su trabajo cotidiano, porque son expertos en sus temas. Así, el Comité ha servido para alentarles a tomar iniciativas y compartir buenas prácticas para que ellas mismas identifiquen áreas de oportunidad. Un ejemplo es el trabajo del área de comunicación social que a propia iniciativa elaboró un manual sobre lenguaje incluyente y cada semana difunden una cápsula informativa. Igualmente, en materia de corresponsabilidad, la unidad entregó un plan para adoptar medidas de corresponsabilidad y la oficialía mayor y el área de recursos ya han implementado diferentes medidas:

> "Les pedimos a todos que hicieran una propuesta de lo que ellos consideraban que podían hacer con enfoque de género y afortunadamente todas las áreas nos presentaron sus propuestas. A base de insistencia y de poner ejemplos hemos avanzado." (E3)

En los temas sustantivos -trata de personas, trabajo infantil y empoderamiento de las mujeres- las acciones se operan a través de alianzas con prestadores de servicios, fundaciones y organizaciones civiles, gobiernos locales y otras organizaciones públicas a nivel federal y estatal. Con los prestadores de servicios de la industria turística -identificados como actores clave para contribuir a la igualdad de género desde este sector- la unidad de género ha avanzado de los eventos protocolarios de firma de compromisos a un trabajo operativo y persuasivo para incentivar compromisos permanentes, asegurar la implementación de acciones y construir redes de colaboración:

> "Todavía de repente nos pasa que hay foto, es inevitable; pero son reuniones mucho más operativas donde les explicamos para cada directriz lo que tienen que hacer y donde se genera un diálogo con ellos que antes no había. Estamos mucho más cerca de los prestadores de servicios y hacemos alianzas con las procuradurías, con las fiscalías, con

> la policía, con el DIF, con el Consejo Ciudadano, con otras instituciones y ahí mismo, generamos acuerdos entre ellos." (E2)

El trabajo de la unidad de género de SECTUR ilustra la forma en que las organizaciones públicas que no tienen políticas o programas dirigidos a poblaciones específicas pueden comprometer a los sectores privado y social que están muy cerca de las problemáticas o son parte de ellas, para que en el contexto de sus actividades contribuyan a lograr objetivos de interés general como el de igualdad de género. En el caso de turismo, el trabajo de concientización que realiza la unidad de género acerca de la responsabilidad de los prestadores de servicios en la reproducción o eliminación de dinámicas de desigualdad parece ser una pieza clave para generar ese tipo de compromiso:

> "Hemos avanzado porque me tomé un papel de sí sensibilizar, pero también tenemos que hacer responsables a los prestadores de servicio de que ellos son parte de la cadena, ellos no pueden lavarse las manos […] hemos ido los destinos turísticos a explicarles la problemática, destacar las causas, mostrarles cifras y videos para sensibilizar al personal que trabaja en los establecimientos porque al final con todo ese trabajo podemos hacer la diferencia." (E2)

Una de las principales áreas donde las unidades de género de los sectores de salud y procuración de justicia han intervenido con más o menos éxito es en la orientación del ejercicio del presupuesto etiquetado para asuntos sustantivos. En ambos casos, la unidad opera con recursos del Anexo 13 del PEF, pero otras áreas y otras agencias de estos sectores también son responsables directas de su ejecución. La unidad de género de la SECTUR no enfrenta este dilema en virtud de que el presupuesto etiquetado que tiene este sector lo ejerce en su totalidad esa unidad. En el caso del sector salud, las entrevistadas reconocen que un tema pendiente de evaluación es la eficiencia y orientación de los recursos que la Cámara de Diputados destina con propósitos de igualdad de género, pues ellas no tienen atribuciones para intervenir ni en su orientación ni en su ejercicio:

> "Si a mí me preguntaran ¿y todo el presupuesto en salud se ejerce con perspectiva de género? Ya ahora más, pero la verdad es que al principio, no necesariamente. Nosotras no lo decidimos, hay mucho cabildeo de unidades administrativas y hay mucho voluntarismo de las diputadas […] Eso es parte de la dificultad de no estar dentro de la oficialía mayor o equivalente, no tenemos facultad de revisar cómo ejecutan. Aunque

> nuestra ahora Dirección General de Programación y Presupuesto algunas veces nos pide opinión." (E6)

En el caso de la PGR, su propio acuerdo de creación le habilita para incorporar perspectiva de género en los presupuestos, además su adscripción a la Oficialía Mayor le ha dado mayores posibilidades de incidir en la reorientación de esos recursos:

> "[Actualmente] En PGR tienen recursos etiquetados 10 unidades. Se hizo una primera labor de 2016 a 2017 para dirigir dónde tenían que estar ubicados los presupuestos […] Por ejemplo, sacamos todo el presupuesto etiquetado de aéreos, porque está complicado ponerle perspectiva de género en aéreos. Salió el presupuesto también de periciales como estaba planteado, porque no tenía razón de ser. Salió de algunas otras, y se hizo un trabajo importante que no fructificó totalmente […] pero fue una labor de convencimiento entre la Dirección General de Programación y Presupuesto y la Unidad." (E1)

Si bien es claro que las unidades de género intervienen en procesos de planeación desde etapas tempranas, su participación en el proceso de presupuestación es disputada. En el caso del sector salud, la participación del CNEGSR ocurre por invitación de las áreas responsables y en la PGR está constantemente sujeta a negociación. No obstante, como ha ocurrido en ésta última, la asesoría de la unidad es fundamental para asegurar mayor eficiencia en el ejercicio del presupuesto etiquetado con objetivos explícitos de igualdad entre mujeres y hombres; además puede jugar un papel central para una mejor rendición de cuentas sobre la operación y los resultados de los programas financiados con esos recursos.

Por otra parte, una participación más amplia de las unidades de género en el proceso general de presupuestación de la organización favorecería no solo el ejercicio del presupuesto etiquetado, sino que permitiría identificar áreas de oportunidad para incorporar la perspectiva de género sin que medie necesariamente una asignación de recursos adicionales a los ya existentes. Un ejemplo es lo que ocurre en las áreas de comunicación social de las organizaciones analizadas que con más frecuencia están usando criterios de lenguaje incluyente en sus proyectos. En todos los casos esto ha sido posible porque las unidades de género asesoran en la materia, han emitido criterios o lineamientos específicos que indican cómo hacerlo y diseñan, implementan o gestionan capacitaciones para que el personal de las áreas de comunicación tenga en cuenta la perspectiva de género en el diseño de sus contenidos.

La incidencia de las unidades de género en procesos de evaluación es un tema incipiente, especialmente en los sectores de salud y procuración de justicia. Si bien éstas evalúan sus propios avances y reorganizan su trabajo en función de sus resultados, el trabajo de incorporación de la perspectiva de género en otras áreas no está acompañada de instrumentos de evaluación de resultados o de impacto. Lo que las unidades de género hacen es dar seguimiento a las intervenciones de las áreas y especialmente solicitarles información relevante para elaborar reportes de avances y rendición de cuentas. En el contexto de esta actividad, el papel del INMUJERES ha sido fundamental para asegurar que las áreas responsables atiendan la demanda de información de las unidades de género:

> "La colaboración con INMUJERES funciona mucho para los informes de rendición de cuentas […] con las áreas que tienen presupuesto etiquetado ayuda decirles <no lo pido yo, lo pide el INMUJERES>" (E1)

> "No los evaluamos, pero sí les damos seguimiento porque tenemos que rendir informes del PROIGUALDAD […] cada año les pedimos información sobre lo que hicieron y eso nos sirve para decirle a INMUJRES que los tiene que molestar." (E6)

En la SECTUR, además del seguimiento habitual, la unidad de género conduce procesos de evaluación en las tres actividades sustantivas y en materia de cultura institucional:

> "En todo hacemos evaluación porque es una forma de medir qué sí funciona y qué no […] hay indicadores y hay que reportar métricas, tenerlas nos permite saber si estamos moviendo la aguja, aunque sea mínimo […] aunque es un tema muy difícil de abordar porque hay mucha resistencia de la gente" (E2)

En este caso, la existencia y funcionamiento del Comité de Género ha sido un espacio para reducir resistencias y facilitar los procesos de evaluación:

> "El Comité ayuda a comprometer a dar seguimiento, pero las personas también quieren reconocimiento […] una de sus ventajas es que no se reúne más que cada cuatro meses y es el tiempo justo para ese ejercicio de evaluación. […] creo que para la gente ir ahí a exponer su trabajo le da reconocimiento y entonces se motiva más." (E3)

En las conversaciones sostenidas con las titulares de unidades de género y sus equipos observamos una tendencia a destacar cualidades excepcionales de liderazgo de sus superiores jerárquicos, especialmente cuando aluden a la voluntad política y la sensibilidad de los titulares

de las dependencias y sus gabinetes para apuntalar el proceso de adopción del *gender mainstreaming*. No obstante, la experiencia de la adopción de este mandato en los tres casos exitosos revisados llama la atención sobre liderazgos que emergen de procesos más complejos de construcción de sentido, capacidad de persuasión y habilidades de gestión, desacoplados de la posición jerárquica y el rol de las personas.

La articulación de la perspectiva de género con las actividades sustantivas en los sectores de salud, procuración de justicia y turismo no es un patrón emergente y espontáneo. Como destacan las narrativas de las personas entrevistadas, representa el esfuerzo deliberado de equipos organizacionales para hacer explícitas las formas en que la desigualdad de género opera en los contextos sociales que incumben al sector y ajustar las premisas sobre las que descansan sus políticas y programas para que esa desigualdad no sea ignorada y perpetuada.

4.6 Trastocar las "lógicas *generizadas* de lo apropiado"

Uno de los propósitos de la entrevista fue identificar en las organizaciones analizadas la existencia de áreas internas o de agencias del sector abiertamente hostiles a la adopción del mandato transversal y conocer cómo lidiaban las unidades de género con ello. En las conversaciones sostenidas, ninguna de las entrevistadas reconoció la presencia de hostilidad, pero sí de resistencias, particularmente individuales:

> "No creo que haya áreas hostiles. Me parece que, dependiendo de la vocación del área o del objetivo del área, la incorporación de perspectiva de género puede ser más complicado […] si eres la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) y eres la unidad de delitos que investiga robo de hidrocarburos, a lo mejor va a ser más difícil." (E1)

> "Como hostilidad no lo calificaría yo, sería resistencia." (E5)

> "Áreas hostiles como tal, no. Es más bien gente que es más cerrada a ciertos temas." (E2)

Como se observa, la posibilidad de adopción del mandato transversal está condicionada por la relevancia de la perspectiva de género en las actividades y objetivos de las áreas. Es decir, donde el mandato transversal converge con aspectos institucionales como la naturaleza de la organización, sus atribuciones o su estructura. Pero también, como todo proceso transformador,

exige un cambio profundo en la interpretación cotidiana de los problemas y en los comportamientos de implementación, que invariablemente está sujeto a resistencias.

En las narrativas de las personas entrevistadas sobre las resistencias a la incorporación de la perspectiva de género subyace un diagnóstico centrado en el paradigma de la neutralidad burocrática, la presencia de relaciones de poder jerarquizadas y naturalizadas que subsisten más allá de las regulaciones formales para actuar a favor de la igualdad de género y en el reto que implica la mirada de género en el cuestionamiento de las propias creencias o convicciones sobre las que los individuos basan su comportamiento y construyen sus relaciones.

Los ejemplos más notables de algunas de estas resistencias fueron proporcionados por las entrevistadas del sector salud. Para ellas, permanece una miopía en las distintas áreas del sector porque los profesionales en los distintos temas de su competencia no analizan los problemas desde la perspectiva de género:

> "Vivimos en una cultura muy patriarcal, machista, donde no se entiende la necesidad de mirar con perspectiva de género cualquier quehacer cotidiano, más en salud que es un ámbito sumamente biologicista y medicalizado. No se entiende que lo que nos lleva a ese padecimiento y a cómo nos atendemos o la idea de riesgo es distinta por cuestión de género." (E5)

> "El paradigma de los determinantes socioeconómicos de la salud que se resolvió en los años ochenta todavía se cuestiona […] con el paradigma de género […] y con el de violencia hay un tema de reconocimiento, pertenencia y pertinencia del tema en salud que es muy reciente." (E6)

Además, el mandato sociocultural de género y la arraigada idea de superioridad de los profesionales de la salud son más fuertes que cualquier mandato de política:

> "En el ámbito de los servicios de salud hay una jerarquía de poder que va desde el director del hospital, el subdirector médico, los jefes de servicios, médicos adscritos y residentes de cuarto, tercero, segundo año, hasta internos, enfermeras y al final de la cadena están los usuarios y si la usuaria es mujer, pues vale menos que el varón. Roberto Castro habla del *habitus* médico y las relaciones de poder al interior del equipo de salud y explica cómo los roles y estereotipos de género dan forma a esas relaciones e impactan en los servicios […] Entonces sí hay resistencias para entablar un diálogo desde la

> horizontalidad, porque el discurso médico y de los profesionales de la salud es <usted escuche y obedezca >" (E6)

Estas lógicas jerarquizadas que subyacen en la prestación de los servicios de salud empiezan a formar parte de los diagnósticos sobre prácticas médicas que vulneran los derechos de las mujeres y sostienen prácticas discriminatorias. Por ejemplo, la violencia obstétrica o la aplicación de tratamientos sin consentimiento informado de los pacientes. Si bien desde la unidad de género se han desarrollados esquemas y contenidos para sensibilizar y capacitar al personal sobre la incorporación de la perspectiva de género en la prestación de los servicios de salud, las entrevistadas reconocen que es insuficiente. Coinciden en la necesidad de adoptar las recomendaciones internacionales que enfatizan un acercamiento a los temas de igualdad de género, derechos humanos e interculturalidad en espacios previos de socialización, por ejemplo, la inclusión de esas temáticas en la formación de profesionales de la salud desde las universidades. Por supuesto, la formulación e implementación de este tipo de intervenciones rebasa el papel de las unidades de género.

Un diagnóstico similar, con las particularidades propias de sus actuaciones sustantivas, ocurre en la PGR en relación con la formación de abogadas y abogados recién egresados que se suman a los distintos servicios de carrera sin conocimiento en esos temas. En este caso, la unidad de género destaca la importancia de articular la inclusión de la perspectiva de género en las actividades sustantivas y en la cultura de la organización:

> "Lo más importante para la sociedad va a ser el trabajo de perspectiva de género en las actividades sustantivas […] para nosotras es igual de importante lo interno, es decir, el trabajo cultural. Alguna vez lo dijo Alejandra Hass en una reunión y yo me lo apropié porque me parece muy importante, <el servidor público que es discriminado, violentado por su propia institución o que permite eso, va a permitir que pase con cualquier persona externa que venga a solicitar un servicio>. Por eso es igual de importante también trabajarlo al interior." (E1)

En todos los casos se plantea la importancia de los procesos de sensibilización como un medio para sortear las resistencias a la adopción del mandato transversal, pero se reconoce la complejidad de alterar las ideas, representaciones y comportamientos de las personas para actuar a favor de la igualdad de género:

> "Insisto sobre todo que, al sensibilizar primero me tocan y me hacen cuestionar, eso no es fácil, es cuasi-terapéutico, entonces para lograr realmente la inclusión de género en salud, tiene que haber un cambio de actitudes, pero eso es reflexionar y eso lleva tiempo." (E5)

> "Hay una inercia de siglos y es muy difícil que con un curso o con una imagen al otro día cambies […] pienso que muchas personas no lo han procesado como algo que debe ser parte de nuestra forma de ver las cosas pues implica que empieces a cuestionar lo que ves, lo que haces, tu conducta" (E3)

En nuestras conversaciones con las entrevistadas es notorio el reconocimiento de que las organizaciones públicas son portadoras de relaciones de género que recrean cotidianamente el orden social; de manera que en el proceso de adopción del mandato transversal de *gender mainstreaming* hay una tensión permanente entre la inclusión de la perspectiva de género en las premisas de políticas, programas y servicios y la forma en que los actores en su trabajo cotidiano resuelven dilemas normativos y se conducen para evitar o no efectos de reproducción de la desigualdad de género. De ahí que trastocar las lógicas de lo apropiado en las que subyacen normas de género es una dimensión de la adopción del mandato transversal de largo aliento:

> "Me gustaría reiterar que la incorporación de la perspectiva de género es un proceso complicado, lo es afuera en el ámbito social, es difícil en nuestras propias familias y lo ha sido para quienes lo trabajamos desde las instituciones […] si pensamos que la ley de igualdad es de 2006 para acá […] realmente, una década en la vida institucional no es nada." (E1)

> "El cambio cultural es lo más difícil, lo más lento porque implica explicarle a la gente por qué ciertas conductas no están bien y asegurar que funcione […] Es un esfuerzo que va a tomar muchos años." (E2)

> "La sociedad no cambia de una vez y para siempre, en un solo lugar o en una sola parte." (E6)

No hay duda de que el trabajo de las unidades de género para identificar los ámbitos de actuación pública donde es imprescindible la mirada de género, así como las estrategias de los equipos para involucrar a los actores del proceso de políticas y construir un entendimiento mayor sobre cómo se pueden abordar las desigualdades de género desde distintos espacios, representa un

estilo de liderazgo relacional en los procesos de interacción cotidiana que ha sido efectivo para la adopción del mandato transversal, pero tiene limitaciones.

Las burocracias son campos de batalla que se rigen por reglas formales, pero también por códigos no escritos sumamente efectivos para incidir en el comportamiento de los individuos. Es en ese ámbito informal que las normas de género menos explícitas operan y se expresan a través de resistencias a la incorporación de la perspectiva de género en el quehacer cotidiano de las organizaciones. La identificación de esas resistencias es fundamental, pero también es necesario un análisis más profundo sobre los mecanismos que las motivan, las hacen explícitas y las transforman en diferentes contextos organizacionales y a través del tiempo. Esta es una agenda de investigación pendiente en los estudios de implementación de *gender mainstreaming* que exige una aproximación multidisciplinaria.

4.7 Discusión

Este capítulo sirvió para exponer la realidad cotidiana del proceso de adopción del *gender mainstreaming* en las actividades sustantivas de organizaciones de la APF que consideramos avanzadas en este proceso. Las experiencias de los equipos de unidades de género permiten entender de mejor manera las circunstancias que hacen posible este resultado y los retos que enfrentan.

Si bien las unidades de género analizadas fueron creadas con propósitos explícitos de conducir el proceso de adopción del mandato transversal en sus organizaciones, la norma es ambigua en cuanto a su margen de autoridad puesto que la atribución de promover la incorporación de la perspectiva de género en las políticas, programas, presupuestos y demás actividades institucionales carece de mecanismos vinculantes. Con excepción de la unidad de género en el sector de procuración de justicia que tiene atribuciones no sólo de promover la adopción de este mandato sino darle seguimiento y vigilar su cumplimiento, las unidades de género de los sectores de salud y turismo carecen de atribuciones para exigir a las áreas sustantivas que incorporen la perspectiva de género en los procesos de política pública en los que están normalmente involucradas. Lo anterior limita la capacidad de las unidades de género para intervenir de manera sostenida en todas las áreas y en todos los procesos de política pública. Estas unidades, en el mejor de los casos, compensan sus limitaciones normativas construyendo

canales informales de negociación con las áreas sustantivas u otras organizaciones de su sector más receptivas para participar en sus procesos de planeación, presupuestación, implementación y evaluación; en el peor de los casos, quedan al margen de esos procesos.

Lo que observamos en las narrativas de las personas entrevistadas es que el margen de autoridad de las unidades de género es potenciado por su ubicación estratégica dentro de la organización y por la habilidad de liderazgo de las personas que integran sus equipos. Los casos de salud y turismo indican que, con independencia de la amplitud de sus atribuciones, la ubicación de la unidad de género en áreas sustantivas de la organización las coloca en los círculos de decisión de política pública que les habilita para incidir en los temas sustantivos. Pero el caso de la unidad de género de la PGR muestra también que los recursos normativos, por muy amplios que sean, son insuficientes para alcanzar los propósitos del mandato transversal, es decir, introducir una nueva lógica en el entendimiento de los asuntos públicos y en la forma como se enfrenta la desigualdad de género desde el Estado. En todos los casos, los equipos de las unidades dedican sus mayores esfuerzos en traducir el mandato, persuadir del valor de su adopción y motivar procesos de aprendizaje entre los actores normales del proceso de política pública.

La dimensión de este liderazgo no es reconocida por las propias funcionarias de las unidades de género, quienes más bien tienden a destacar el apoyo y la sensibilidad de las y los titulares de sus dependencias. No obstante, el liderazgo colectivo se materializa en el trabajo cotidiano de construcción de significado, persuasión y convencimiento que esos equipos desarrollan para involucrar a las áreas sustantivas y motivar prácticas públicas y comportamientos sensibles a las problemáticas de desigualdad de género en los contextos sociales donde intervienen. Este liderazgo depende de la *expertise* de esos equipos en la articulación de la perspectiva de género y los asuntos públicos de competencia de cada sector, materializado en el trabajo de documentación y análisis que producen las unidades para alertar de los costos de la neutralidad de género en los supuestos de política pública y en el tiempo que destinan a sensibilizar a los actores más cercanos a la provisión de servicios a la ciudadanía. En algunos casos, el capital político de las titulares de las unidades de género que tienen amplia trayectoria y reconocimiento en la administración pública -perfil destacado en el caso del sector salud- permite sostener estos esfuerzos y lograr una mayor sensibilidad a la incorporación de la perspectiva de género en las actividades sustantivas de las organizaciones.

Otra estrategia que emplean las unidades de género para dar cauce al proceso de adopción del mandato transversal cuando los recursos formales fallan o son insuficientes, es el aprovechamiento de espacios informales de interlocución con otras áreas de la organización y del sector. Los casos de procuración de justicia y turismo dan cuenta de la importancia de esos espacios -la mesa interinstitucional de género y el comité de género, respectivamente- para generar compromisos y construir procesos de aprendizaje, los cuales han alcanzado cierta regularidad en sus sectores. También destaca la construcción de alianzas que promueve la unidad de género de turismo con actores estratégicos de la industria, tanto para incentivar compromisos permanentes como para dar viabilidad a la implementación de acciones concretas en un contexto de escases de recursos humanos y financieros.

Las conversaciones con las entrevistadas de salud y procuración de justicia confirman que la relevancia de la perspectiva de género y por tanto su incorporación en las tareas sustantivas de esas organizaciones depende de su naturaleza, es decir, de los problemas públicos a los que dirigen su atención y de las implicaciones de su actividad en la vida de las personas. De ahí que en estos sectores hay una preocupación central y permanente de integrar la perspectiva de género en los documentos de política y en protocolos de actuación, pero especialmente de sensibilizar y capacitar a los prestadores de servicios de salud y al personal del ministerio público federal para que en su interacción habitual con la ciudadanía garanticen el respeto a sus derechos y libertades.

No obstante, el caso del sector turismo muestra que la relevancia de la perspectiva de género puede también derivar de una interpretación más amplia de la responsabilidad pública que acompaña a cualquier organización del Estado y destacar la importancia de tener en cuenta esta perspectiva para evitar efectos de reproducción de la desigualdad de género a través de prácticas que normalizan la discriminación o la violación de derechos, como ocurre con la trata de personas o el trabajo infantil en la industria turística. La forma de adopción del mandato transversal en el sector turismo es un ejemplo de cómo puede traducirse la importancia de este mandato en organizaciones que operan en sectores de desarrollo estructural y que han sido poco fértiles al tema en virtud de la distancia con que interpretan el impacto de su actividad en la vida de mujeres y hombres. Los ámbitos laborales y económicos, por ejemplo, son áreas de

oportunidad para una mejor regulación y fomento de sus respectivos mercados en los que se incluyan objetivos de igualdad de género.

El análisis de estos casos evidencia también que las demandas institucionales que implican cambios en las prácticas y comportamientos burocráticos, como este mandato transversal, invariablemente están acompañadas de resistencias. En algunos casos, los equipos de las unidades de género han podido sortearlas haciendo uso de sus recursos de autoridad formal o informal y con estrategias para dar sentido y propósito al mandato transversal y motivar acciones concretas de las áreas sustantivas. Sin embargo, como muestran las narrativas de las entrevistadas, las dinámicas organizacionales son portadoras de normas de género que inciden en las ideas, representaciones y comportamientos de las personas que las habitan y si bien ha habido un ánimo importante por trastocarlas, este tipo de cambio es una empresa que exige tiempo y sobre todo no declinar en los esfuerzos.

La incorporación de la perspectiva de género de manera transversal en las políticas, programas y actividades de las organizaciones públicas es una tarea que demanda tiempo completo, que requiere ser conducida desde espacios con recursos político-institucionales y materiales, así como amplias capacidades de gestión y liderazgo. Los tres casos estudiados en este capítulo corresponden a organizaciones que tienen un avance considerable en la adopción del mandato en su actuar sustantivo y, como anticipamos, no representan en su totalidad la heterogeneidad de las respuestas organizacionales al mandato transversal ni las condiciones que alberga cada organización. No obstante, permiten tener un punto de referencia para imaginar la magnitud del desafío que representa adoptar el *gender mainstreaming* en las organizaciones que no han diseñado una estrategia explícita para incorporar la perspectiva de género en su actuar sustantivo, no cuentan con un área en su estructura orgánica que asesore efectivamente ese proceso o no tienen incentivos presupuestales ni recursos humanos destinados a este propósito.

Los casos expuestos muestran que la adopción de este mandato en políticas y acciones sustantivas de las organizaciones públicas exige atribuciones claras, capacidad técnica, liderazgo y tiempo para analizar, asesorar, capacitar, convencer y persuadir y que aun cuando las unidades de género funcionan de manera adecuada como centros de inteligencia para conducir ese proceso, no están exentas de problemas. Todo ello conduce a pensar que la

capacidad de las organizaciones que carecen de estos recursos institucionales y organizativos para instrumentar acciones y alcanzar los propósitos del mandato está seriamente disminuida.

Estos hallazgos indican que la pretensión de transversalizar la perspectiva de género en todos los territorios del Estado es una idea prometedora para contribuir al propósito global de igualdad de género, pero su viabilidad está seriamente discutida. De ahí que es necesario ajustar las expectativas y priorizar su adopción en aquellas organizaciones donde resulta prioritario canalizar recursos, esfuerzos y aprendizajes.

Conclusiones y recomendaciones

Alcanzar la igualdad de género es un objetivo al que los gobiernos han dedicado atención desde hace algunos años. Además de implementar políticas para reducir brechas de desigualdad específicas, en México se ha ordenado transversalizar la perspectiva de género en todo el quehacer del Estado, mandato que por definición reconoce a la desigualdad entre mujeres y hombres como un problema estructural, sistémico y persistente que cuando se ignora tiende a ser perpetuado a través de los propios actores y procesos gubernamentales. Su propósito, por tanto, es evitar el potencial efecto de reproducción de esa desigualdad desde el Estado, incorporando la perspectiva de género como lógica de funcionamiento de organizaciones, actores y procesos públicos.

Entender cómo se implementa este mandato en múltiples organizaciones públicas del ámbito federal motivó esta tesis. Ante la escasa investigación empírica en la materia, el primer propósito de este trabajo fue conocer si la transversalidad de la perspectiva de género se adopta o no en esas organizaciones e identificar su margen de variación. El segundo objetivo fue discutir algunos factores que condicionan la respuesta de las organizaciones al mandato transversal e identificar tendencias de implementación relevantes. Los hallazgos contenidos en este trabajo no agotan de ninguna manera la discusión sobre la transversalidad de la perspectiva de género en las organizaciones del Estado, pero contribuyen a la discusión institucional sobre su implementación y detonan una agenda de investigación.

Del isomorfismo a la diferenciación: alta variabilidad en la adopción del *gender mainstreaming*

La primera conclusión relevante de esta tesis es que la adopción del mandato de *gender mainstreaming* en organizaciones de la APF es incipiente y altamente diferenciada. Aunque éste era un resultado esperado dada la heterogeneidad de los terrenos organizacionales estudiados, este trabajo hace una contribución innovadora a través de la documentación de prácticas que reflejan esfuerzos localizados de incorporación de la perspectiva de género para una muestra amplia de organizaciones que fue posible sistematizar a partir de sus respuestas a mis solicitudes de información.

La heterogeneidad en las respuestas de las organizaciones al mandato de *gender mainstreaming* se observa en la alta variación que reportan las organizaciones respecto del uso de instrumentos en las dimensiones estudiadas. Específicamente, el análisis comparado indica que el uso de instrumentos en la dimensión cognitiva es alto y bastante homogéneo y representa un grado avanzado de cumplimiento normativo. Las medidas para adoptar lenguaje incluyente y los procesos de sensibilización y capacitación en materia de igualdad de género tienen cierta regularidad en las organizaciones de la APF y evidencian la preocupación del gobierno federal por crear una mayor conciencia sobre las diferentes formas de desigualdad entre mujeres y hombres. Sin embargo, destaca la variación en términos de contenidos, especialmente en el caso de los procesos de capacitación formativa, que cuestionan su pertinencia y efectividad en la construcción de capacidades para abordar tales desigualdades a través de las actividades sustantivas de esas organizaciones.

Una variación adicional se observa en la dimensión estructural, donde la figura de enlaces institucionales es predominante en el 60% de las organizaciones de la APF, mientras que la presencia de unidades de género se observó en 20% de los casos y en el 20% restante no existe ninguna figura para encauzar el proceso de adopción del mandato transversal. El análisis indica que las unidades de género se han creado principalmente en organizaciones centralizadas, lo cual es un acierto en el contexto de una administración jerarquizada como la que prevalece en nuestro país. Las áreas para la igualdad de género especializadas dentro de organizaciones con funciones de coordinación sectorial representan una plataforma estratégica para planificar y asesorar el proceso práctico de incorporación de la perspectiva de género en las actividades sustantivas de la organización, que tiende a resonar también en otras áreas del sector relevantes para los propósitos del mandato; además, son pieza clave para sostener ese proceso dotándole de sentido y valor.

El grado en que se utilizan los instrumentos en la dimensión analítica es bajo y altamente diferenciado; pocos territorios administrativos indagan la naturaleza de la desigualdad de género que subyace a sus procesos sustantivos, lo que implica que la neutralidad de género de las políticas, programas y comportamientos en la APF sigue siendo una norma poco cuestionada. Aunque solo el 25% de las organizaciones estudiadas producen información y análisis de género relevante para advertir los efectos potenciales de sus intervenciones sobre la desigualdad de

género, estos ejercicios resultan alentadores ya que representan una base sólida para develar los costos de la supuesta neutralidad de género de la actuación pública e identificar ámbitos prioritarios de incorporación de la perspectiva de género.

Como muestro en el análisis comparado, gran parte de las organizaciones de la APF mantienen una brecha entre la adopción formal del mandato y sus prácticas sustantivas cotidianas. Esta adopción parcial y variable se observa especialmente en prácticas que no están explícitamente reconocidas en la norma, pero son indispensables para lograr los propósitos del *gender mainstreaming*, especialmente aquellas relacionadas con el análisis de género. En este contexto de ambigüedad sobre el significado práctico del mandato, observamos que las organizaciones desacoplan sus actividades cotidianas de la exigencia de incorporar la perspectiva de género de manera transversal en todas sus políticas públicas, programas o servicios, es decir, seleccionan algunas prácticas y les dan cauce de implementación, pero ignoran otras. A pesar de que el mandato tiene pretensiones de homogeneidad, esta selectividad tiene el efecto contrario, es decir, conduce a un resultado de heterogeneidad en la implementación de medidas para incorporar perspectiva de género en el actuar de las organizaciones.

El análisis comparado indica que hay tendencias de homogeneidad en dos aspectos que demandan un análisis más puntual que rebasa este trabajo. Uno de ellos es el grado de cumplimiento normativo de las acciones que impactan la esfera cognitiva de la organización. Con esta dimensión aproximamos la posibilidad de internalización de la desigualdad de género como un problema latente que no puede pasar inadvertido. Sin embargo, analizar a detalle las características del efecto cognitivo es en sí mismo un tema de investigación que exige un estudio particular que evalúe la calidad de contenidos y procesos y que permita saber si están haciendo una diferencia en las ideas, representaciones y comportamientos del personal público. La otra tendencia de homogeneidad parece estar en la implementación de acciones para la igualdad en el marco de la gestión de recursos humanos y dinámicas internas de las organizaciones. Aunque este trabajo no aborda el proceso de incorporación de perspectiva de género en la cultura organizacional, las tendencias observadas en las respuestas de las organizaciones representan también una agenda de investigación futura orientada a indagar la naturaleza de esos procesos, su estado de implementación y los resultados que están produciendo.

Impacto del contexto institucional: sector de política y contacto ciudadano

El mandato de *gender mainstreaming* tal como está reconocido en la normatividad ofrece poca orientación precisa sobre cómo enfrentar la desigualdad de género para cada una de las organizaciones del Estado y sus estrategias de implementación también resultan ambiguas para la mayoría de las organizaciones. No obstante, una vez que llegan a los territorios organizacionales parece haber condiciones que habilitan un mayor margen de adopción. El hallazgo relevante en este sentido es que la orientación del sector de política en el que operan las organizaciones y el nivel de interacción que guardan con el público son condiciones que determinan su respuesta frente al mandato transversal.

El análisis de convergencia proporciona evidencia para afirmar que hay organizaciones más receptivas al mandato transversal en virtud de que su perfil funcional habilita un mayor margen de pertinencia y relevancia de la perspectiva de género en sus políticas, programas y servicios. El contacto con el público es la condición institucional más importante para interpretar la contribución de la organización en el mantenimiento o la eliminación de desigualdades entre mujeres y hombres que subyacen en los contextos sociales donde interviene. Esto se potencia cuando el sector al que pertenece la organización es un sector de impacto social directo en virtud de la trascendencia que tiene su trabajo cotidiano para el ejercicio de derechos individuales y en el acceso a bienes y servicios.

A diferencia de otras organizaciones, las del grupo de convergencia alta que presentan ambos rasgos institucionales cuentan con una posición mucho más sólida en su respuesta al mandato porque su probabilidad de incidir en la desigualdad de género es más alta. Esto ocurre una vez que han generado una mayor sensibilidad al tema a partir de construir un entendimiento claro sobre las implicaciones prácticas del mandato y una mayor conciencia de su papel en la reproducción o eliminación de dinámicas de desigualdad en los contextos sociales donde intervienen. En este proceso el papel de las unidades de género es central.

El estudio de los casos de la Secretaría de Salud, la Procuraduría de la República y la Secretaría de Turismo permite confirmar que esas condiciones institucionales son relevantes para entender una mayor receptividad al mandato transversal. Uno de los hallazgos centrales de este estudio es que aún bajo condiciones institucionales divergentes, en los casos exitosos de adopción del *gender mainstreaming* interviene el notable trabajo de los equipos de las unidades de género

cuya capacidad técnica es fundamental para traducir el contenido del mandato transversal y construir una comprensión sobre la importancia y las formas de su adopción en la actuación de la organización.

Entre los esfuerzos más importantes que realizan las unidades de género están la documentación y el análisis de información sobre problemáticas de desigualdad de género en los contextos sociales en los que intervienen y las formas en que se puede incidir en su desmantelamiento. Este tipo de información es el principal medio para la identificación de procesos y áreas clave; por ejemplo, para conducir análisis más precisos e identificar necesidades de sensibilización y capacitación formativa. También ha sido la base para persuadir a los actores de la importancia del mandato, para sensibilizar sobre los costos de la neutralidad de género en sus supuestos de política y para motivar decisiones en consecuencia, incluso en organizaciones de sectores donde este mandato tiene poco eco, como lo muestra el caso del sector turismo.

Un tema pendiente en este abordaje institucional es analizar con mayor profundidad las dinámicas de adopción del mandato en organizaciones que cuentan con solo uno de los rasgos institucionales revisados, impacto social del sector o contacto ciudadano (convergencias medias) y explorar sus efectos.

Inversión efectiva: presupuesto etiquetado y equipos altamente especializados

Un hallazgo adicional de esta investigación es que inyectar recursos con el propósito explícito de transversalizar la perspectiva de género en el actuar de las organizaciones tiene un efecto positivo para motivar la adopción de este mandato. Los resultados del análisis para la APF indican que una correcta asignación de recursos presupuestales y humanos es necesaria para aumentar la capacidad de implementación del mandato transversal, específicamente para que las organizaciones puedan instrumentar acciones que conduzcan a una mejor comprensión de los costos de la neutralidad en sus supuestos de política y las formas en cómo pueden abordar las desigualdades en sus ámbitos de competencia, para no reproducirlas.

El estudio de los casos que presentan un avance considerable en la adopción de este mandato expone la importancia de las estructuras adecuadas, la pericia analítica de sus equipos y los procesos de concientización y capacitación que construyen capacidades efectivas para la incorporación de la perspectiva de género en las prácticas cotidianas y sustantivas de las

organizaciones. Estas condiciones existen en organizaciones que cuentan con recursos etiquetados con objetivos explícitos de igualdad de género, lo que permite afirmar que esa inversión es valiosa. Además, el presupuesto etiquetado es un incentivo clave no sólo para aumentar la capacidad de implementación del mandato transversal sino también para potenciar un mayor cumplimiento de esta responsabilidad en virtud de que es un mecanismo vinculado a la rendición de cuentas.

Liderazgo colectivo y persuasivo: equipos de las unidades de género

El abordaje de las variables de convergencia y capacidad de implementación de las organizaciones a partir de la estructura organizacional para incorporar perspectiva de género permitió identificar, por un lado, que la presencia de unidades de género caracteriza la adopción avanzada del *gender mainstreaming,* aun en organizaciones que tradicionalmente han sido poco receptivas a esa agenda. Por otro lado, que la existencia de ese tipo de estructura favorece el efecto de los recursos presupuestales y humanos invertidos en el esfuerzo de incorporar perspectiva de género. Con el estudio de casos, en lugar de afirmar que su sola presencia es suficiente para observar resultados de éxito en la adopción del mandato, hemos destacado las características del liderazgo de los equipos de las unidades de género para conducir procesos exitosos de adopción.

La avanzada adopción del mandato transversal en el sector de turismo, atípica por la baja convergencia que encontramos entre su mandato sustantivo y el mandato transversal, ejemplifica el rol clave del equipo de la unidad de género para dar significado y sentido al *gender mainstreaming* en su sector, comprometer a los actores y generar procesos de aprendizaje. Los otros dos casos de adopción exitosa evidencian que este proceso demanda pericia en el análisis y habilidades de liderazgo capaz de interpretar, traducir, construir significado, asesorar, persuadir y comprometer a quienes tienen en sus manos la posibilidad de afectar el proceso de políticas públicas y producir bienes y servicios. Lo anterior implica que los procesos de sensibilización, comunicación, escucha y construcción de un entendimiento compartido sobre la desigualdad de género, son esenciales para sortear resistencias. Si bien cada vez hay menos hostilidad a los temas de igualdad de género, hay un reconocimiento de la imposibilidad de trastocar de manera completa e inmediata las normas y supuestos sobre el deber ser de mujeres y hombres que recrean la desigualdad. De ahí que, sin excepción, los equipos de las unidades

de género de las organizaciones analizadas tienen claro que la incorporación de la perspectiva de género en sus actividades sustantivas es un proceso de largo aliento que se construye colectiva y cotidianamente.

Además de lo anterior, el estudio de casos permitió identificar otros mecanismos que están en juego en el esfuerzo de incorporar la perspectiva de género en actividades sustantivas desde áreas especializadas. Específicamente, el análisis indica que las unidades de género que tienen amplios recursos normativos para incidir en todas las áreas de la organización y del sector tienen ventajas para conducir la adopción del mandato. No obstante, en contextos de ambigüedad sobre su margen de autoridad, las unidades utilizan canales informales para crear oportunidades de incidencia. Tal es el caso de los espacios de interlocución que reúnen a todas las áreas de la organización y de sus sectores y que son aprovechados para superar la imagen de *ghetto* de los temas de igualdad en las unidades de género, comunicar el significado práctico del mandato, asesorar, generar compromisos y dar seguimiento. También han sido espacios para detonar procesos de aprendizaje e incentivar iniciativas que desarrollan las propias áreas sustantivas.

Por otra parte, el capital político de las personas que lideran esos equipos -trayectorias, relaciones y reconocimiento- cuando está presente, es también un mecanismo para difundir el trabajo de la unidad de género y crear alianzas estratégicas que motiven la incorporación de la perspectiva de género en las actividades de áreas sustantivas y organizaciones del sector. En otros casos, la posibilidad de incidir depende básicamente de la habilidad de los equipos para interpretar el mandato y persuadir del valor de su adopción.

Los hallazgos empíricos esta tesis amplían los resultados de otras investigaciones que destacan la relevancia del sector de política en la adopción del mandato transversal (Hafner-Burton y Pollack, 2000; Verloo y Roggeband, 2006), adicionando la importancia de la interacción entre la organización y el público que habilita un mayor margen de pertinencia de la perspectiva de género. En el caso de la capacidad de implementación, estos hallazgos se alinean con la literatura que destacan la importancia de una adecuada asignación de recursos materiales y humanos para dar viabilidad a mandatos transversales en contextos de sobrecarga de tareas y recursos limitados (Beveridge, et. al, 2000; Standing, 2004; Outshoorn y Kantola, 2007; Hafner-Burton y Pollack, 2009). Lo anterior indica que al menos en la APF mexicana, la transversalidad de la perspectiva de género no se ha entendido como un instrumento de gobernanza que puede hacer

más eficientes las políticas existentes a través de la coordinación y el trabajo colaborativo entre organizaciones (Jacquot, 2010), sino como una demanda institucional que exige incentivos para ser atendida.

Asimismo, el estudio de casos da cuenta que es posible construir capacidades de implementación efectivas para procesar este mandato a partir de los recursos materiales y humanos de las unidades de género, pero también indica que la ambigüedad en los recursos normativos de esos espacios es un obstáculo para incidir efectivamente en todas las áreas de la organización y del sector que diseñan y operan políticas, programas y servicios. Estas conclusiones aluden a preocupaciones identificadas en otros trabajos empíricos sobre las capacidades institucionales de estas unidades para actuar en el contexto del mandato transversal (Ríos Cázares, 2014; Zaremberg y Subiñas, 2014).

Por último, el estudio de casos permite constatar la importancia del liderazgo con que se promueve el valor del mandato transversal. Específicamente, indica que el liderazgo formal/jerárquico es valioso, pero que la transversalidad de la perspectiva de género requiere un liderazgo que procede del trabajo cotidiano, colectivo y altamente persuasivo capaz de construir procesos de aprendizaje sostenidos (Page, 2011).

Recomendaciones: estrategias de implementación diferenciadas y focalizadas

Los hallazgos de esta investigación tienen implicaciones en relación con el diseño del mandato transversal y la estrategia de implementación con que se pretende inducir su adopción en toda la APF. En primer lugar, los mandatos transversales por definición buscan infundir principios normativos a todo el aparato público por medio de estrategias deliberadas para modificar la lógica de actuación gubernamental, de ahí que se concretan en declaraciones abstractas y generales. Esta ambigüedad puede tener efectos negativos o positivos para la implementación; en el primer caso, puede disminuir el sentido de legitimidad del mandato y conducir a que las organizaciones no lo prioricen o incluso no se asuman competentes en esa materia -como lo advertimos en algunas respuestas a nuestras solicitudes de información. Pero la ambigüedad también puede ser positiva en el sentido de que habilita espacios para el aprendizaje y el cambio, representan una oportunidad para alcanzar nuevos objetivos de política y puede resultar muy pertinente para gestionar la naturaleza heterogénea de los aparatos burocráticos. Esta

investigación indica que los efectos de esta ambigüedad pueden resolverse a través de estrategias precisas de implementación en las organizaciones y por ello es necesario comprender de mejor manera las condiciones que subyacen en los diferentes terrenos organizacionales responsables de dar forma y contenido al mandato para traducirlo en acciones con valor público.

En consecuencia, el esfuerzo por implementar la transversalidad de la perspectiva de género puede ser menos ambicioso y más estratégico. Esperar que todas las organizaciones de la APF respondan de manera similar a la adopción del *gender mainstraming* puede generar un escenario desalentador de baja efectividad y desilusión, así como cuestionar el potencial del mandato para abordar y transformar las causas de la persistente desigualdad entre mujeres y hombres. Por ello su implementación no puede ser homogénea ni en estructuras ni en procesos, más bien deben desarrollarse estrategias diferenciadas que atiendan la especificidad de los mandatos sustantivos de las organizaciones a partir de la evaluación de su margen de contribución en la erradicación de la desigualdad de género.

Lo anterior implica concentrar esfuerzos en aquellas organizaciones que tienen mayor probabilidad de afectar esa desigualdad, por ejemplo, las que mantienen una interacción habitual con el público a través de la prestación de bienes y servicios y operan en sectores con mayor impacto social. Con ello no se propone abandonar las áreas de carácter más técnico o regulatorio, sino priorizar los ámbitos de intervención cuya vocación los coloca en una posición privilegiada para sostener las dinámicas de desigualdad o por el contrario contrarrestarlas.

Lo anterior también sugiere una asignación más estratégica de los recursos presupuestales y humanos destinados a incorporar perspectiva de género en el actuar sustantivo de las organizaciones. Los hallazgos de esta investigación indican que lograr una mayor comprensión de las formas en que el Estado perpetúa la desigualdad a través de su actuación sustantiva exige amplias capacidades y que una adecuada asignación de recursos tiene efectos positivos no sólo en la profesionalización de los equipos que conducen ese trabajo, sino que representan también incentivos valiosos para comprometer a los actores que intervienen en el proceso de producción de políticas sustantivas. En este sentido, es necesario realizar una mayor inversión para generar sistemas de información y análisis gubernamental que documenten los costos de la neutralidad de género de políticas, programas y servicios, permitan identificar áreas de oportunidad prioritarias, establecer objetivos relevantes y específicos, diseñar estrategias adecuadas y

posiblemente coordinadas para aprovechar la capacidad ya instalada o construir nuevas capacidades para abordar las dinámicas de la desigualdad de género desde sus causas.

Estas recomendaciones son pertinentes en el contexto de mayor austeridad gubernamental que se advierte para la administración pública federal en los próximos años. Si bien la transversalidad de la perspectiva de género se ha sostenido con una parte de la asignación anual de recursos etiquetados para la igualdad entre mujeres y hombres, que representa menos del 0.5% del presupuesto total de egresos de la federación, la propuesta de austeridad anunciada por el gobierno electo puede traer consigo recortes a estas erogaciones y a otras que sostienen mandatos transversales. En el caso concreto de la transversalidad de la perspectiva de género, la preocupación central que deriva de estos anuncios radica en la posibilidad de que las unidades de género no sean resguardadas o que se restrinjan sus recursos presupuestales y humanos que de por sí son limitados.

Esta tesis provee evidencia de la importancia de las áreas especializadas dentro de las organizaciones para dar viabilidad a la transversalidad de la perspectiva de género. Con todo y sus limitaciones, estos espacios han sido clave para superar la imagen de *ghetto* de la agenda de igualdad en una sola instancia que por naturaleza no está al tanto de la operación de todas las tareas de las organizaciones de la APF ni conoce a detalle sus lógicas cotidianas de trabajo.

Por supuesto, es necesario revisar el papel de las estructuras para la igualdad de género a la luz de la experiencia burocrática y las transformaciones que el *gender mainstreaming* ha impulsado en el proceso de producción de políticas públicas, no sólo de los resultados de igualdad de género que hipotéticamente genera su plena adopción en el largo plazo. Sin embargo, un escenario de eliminación de las unidades de género o de reducción de su capacidad devolvería al INMUJERES la responsabilidad exclusiva de encauzar la adopción del mandato transversal y esto resulta contrario a su naturaleza. Es posible también que los enlaces institucionales existentes en las dependencias y entidades de la APF puedan solventar la ausencia de áreas especializadas; sin embargo, esta figura tiene que sujetarse a una revisión profunda de sus perfiles, competencias y funciones, para proveerle una posición estratégicas que le permita interactuar e incidir en todas las unidades administrativas dentro de la organización y del sector.

Una propuesta concreta que se deriva de este trabajo es mantener las unidades de género en las organizaciones que tienen funciones de coordinación sectorial, para generar una dinámica más

efectiva de incorporación de la perspectiva de género en la planeación de actividades sustantivas de la organización y del sector y mantener enlaces institucionales en espacios localizados estratégicos para apoyar la sostenibilidad de ese proceso.

Alcances y agenda futura de investigación

Esta tesis tiene un alcance fundamentalmente empírico. Retoma los debates teóricos relacionados con la implementación de políticas públicas y específicamente con la implementación del *gender mainstreaming* a la luz de la teoría institucional y de teoría de la organización. Tales debates sirven de marco de referencia para discutir el valor empírico de las variables de interés, reflexionar en torno a los supuestos de partida y los resultados, así como darle forma a nuevas preguntas e hipótesis de investigación.

No obstante, el propósito central de esta tesis no es meramente teórico; el propósito es entender cómo se adopta un mandato de naturaleza transversal como éste, cómo se traduce en acciones de implementación concretas y qué restricciones enfrenta en territorios burocráticos específicos. He señalado a lo largo de esta tesis que el mandato de *gender mainstreaming*, como otros mandatos transversales, busca infundir una nueva lógica de funcionamiento a las organizaciones administrativas; la idea es que ninguna actuación pública contribuya a sostener o perpetuar la desigualdad entre mujeres y hombres. Mi estudio indica que la magnitud de ese propósito y su realización está llena de dilemas, especialmente cuando la retórica de aceptación política del mandato prevalece por encima de la realidad de los procesos burocráticos que no se transforman. Incorporar la perspectiva de género en el quehacer del Estado de manera efectiva para que las políticas, programas y servicios públicos tengan un efecto de igualdad entre mujeres y hombres, exige empezar a reconocer esos dilemas y gestionarlos. Aquí se ubica el principal debate y contribución de esta investigación con el que quiero incidir fundamentalmente en una comunidad de práctica.

La elaboración de esta tesis ha sido un proceso de aprendizaje personal con enormes retos que no anticipé. Tomar decisiones conceptuales y metodológicas que hacían sentido con mis intereses empíricos y tratar de conectarlas con propuestas de carácter teórico permitió delimitar mi objeto de estudio y darle cauce y viabilidad a la investigación, pero en el camino he ido

reconociendo limitaciones que exigen una mención y deben ser objeto de reflexión más amplia que rebasa el propósito de este trabajo, pero constituyen una agenda de investigación futura.

Uno de los problemas que no puedo pasar por alto es el de la medición. Las conclusiones del análisis comparado pueden tener sesgos producto de la forma en que se construyó el indicador de adopción del mandato transversal. Si bien la selección de las variables que lo componen y su ponderación, así como las variables independientes consideradas se realizaron a partir de su relevancia teórica y la disponibilidad de información, en el proceso de elaboración de esta tesis me he cuestionado constantemente su pertinencia. La perspectiva instrumental que describe lo que hacen las organizaciones para adoptar el mandato y el estudio de los factores que lo posibilitan presuponía independencia en las variables de interés; no obstante, durante el análisis me percaté del potencial sesgo en los indicadores producto del abordaje conceptual. En este sentido, una tarea pendiente es revisar este abordaje y depurar los indicadores para valorar su pertinencia como medida de adopción del mandato transversal y evaluar también la existencia de endogeneidad entre la variable dependiente y los factores propuestos como variables explicativas.

Otra área de oportunidad para investigación futura se refiere a la selección de casos para el análisis cualitativo de los mecanismos que subyacen a la adopción exitosa del *gender mainstreaming*. El análisis transversal permitió identificar casos emblemáticos de éxito en la incorporación de la perspectiva de género en actividades sustantivas de organizaciones, tales como la Coordinación del Programa Oportunidades y el Consejo Nacional de Fomento Educativo. En ambos casos, los resultados de incorporar la perspectiva de género evidenciaron el impacto negativo de la supuesta neutralidad de género de programas y servicios e incidieron en el proceso de toma de decisiones para mejorar aspectos clave de política pública en beneficio de la población beneficiaria. Aunque ambos casos presentan un nivel de convergencia alto entre sus mandatos sustantivos y el mandato transversal, su contexto es particularmente interesante para analizar el efecto del liderazgo dado que no cuentan con estructura permanente para la incorporación de la perspectiva de género. También destacan casos en los que el avance es nulo y resultaría importante analizar sus dinámicas burocráticas con mayor profundidad para entender las razones de esa omisión. Dados los criterios y propósitos de la selección de casos, ninguno de los anteriores se incluye en la tesis. Sin embargo, las tendencias generales

observadas sientan la base para explorar nuevas hipótesis y abordar casos particulares. De ahí que parte de la agenda de investigación que deriva de esta tesis es hacer una selección de casos más dirigida para observar otros patrones que subyacen a la adopción exitosa y nada exitosa del *gender mainstreaming* en casos emblemáticos.

A lo largo de esta tesis he mencionado que existen pocos estudios empíricos que abordan los retos de la implementación de la transversalidad de la perspectiva de género en este país o que dejan incontestadas algunas cuestiones relevantes. En mi propio trabajo he planteado temas que exigen un análisis más profundido para entender los procesos de implementación de mandatos que tratan de incorporar una lógica de funcionamiento en la administración pública. Entre ellos están la revisión de la figura de enlace institucional en la adopción del mandato transversal, el análisis del impacto de acciones en materia cognitiva sobre las ideas y conductas del personal público, el estudio de adopción del mandato a nivel de la cultura organizacional y su impacto en la actividad sustantiva, la revisión de las dinámicas de adopción en tipologías de convergencia medias, la exploración detallada del uso de los recursos, el análisis de las características e idoneidad de los perfiles de personal, el estudio de adopción del mandato en otros poderes públicos y niveles de gobierno. Esos temas representan una agenda de investigación que puede abordarse a la luz de los hallazgos de esta tesis, con otras experiencias, distintas perspectivas y mejores métodos. Como apunté, este trabajo no agota la agenda de estudio de la transversalidad de mandatos, más bien plantea reflexiones que demandan mayor discusión, tanto en el contexto de la investigación académica como de la práctica pública.

Desde que empecé a pensar esta tesis y aún ahora tengo la profunda convicción de que el estudio de la implementación de mandatos transversales es clave para construir un mayor entendimiento acerca de la viabilidad de decisiones políticas que alteran las condiciones de funcionamiento de la administración pública y generan amplias expectativas de transformación social que son difíciles de cumplir. Pienso que las preocupaciones planteadas en este trabajo pueden contribuir a esa discusión.

Referencias

Acker, Joan (2006) "Gender and organizations", *Handbook of Sociology of Gender*, Janet Saltzman Chafetz (ed.), New York: Springer, 177-194.

Aguilar V., Luis F. (2010) "Políticas públicas y transversalidad", *La evaluación de políticas en México*, José María Ramos, José Sosa y Félix Acosta (coords.), México: Instituto Nacional de Administración Pública-El Colegio de la Frontera Norte, 23-42.

Andrews, Matt, Lant Pritchett y Michael Woolcock (2017) Building State Capability. Evidence, Analysis, Action. Oxford University Press.

Arellano, David (2002) "Nueva Gestión Pública: ¿El meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México", *Reforma y* Democracia, Revista del CLAD, 23, 7-40.

Arellano, David y Donald E. Klingner (2006) "Mexico's Career Service Law: Governance, Political Culture and Public Administrative Reform", International Public Management Review, 7(1), 70-97.

Arellano, David y Enrique Cabrero (2000) "Introducción", *Reformando el gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, Arellano, David, Enrique Cabrero y Arturo del Cartillo (coords.), México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 5-18.

Argote, Linda (2011) "Organizational learning research: Past, present and future", *Management Learning*, 42(4), 439-446.

Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia. Pacto para introducir la perspectiva de género en los órganos de impartición de justicia en México (http://www.amij.org.mx/micrositios/equidaddegenero/documentos/pacto_genero_amij_2015.pdf)

Bacchi, Carol y Joan Eveline (2010) Mainstreaming Politics: Gendering Practices and Feminist Theory. University of Adelaide: University of Adelaide Press.

Beckwith, Karen (2005) "A common language of gender?", *Politics & Gender*, 1(1), 128-137.

Benschop Ivonne y Mieke Verloo (2006) "Sisyphus' Sisters: Can Gender Mainstreaming Escape the Genderedness of Organizations?", *Journal of Gender Studies*, 15, 19-33.

Benschop Ivonne y Mieke Verloo (2011) "Gender Change, Organizational Change, and Gender Equality Strategies", *Handbook of Gender, Work and Organization*, Emma L Jeanes, David Knights y Patricia Yancey Martin (Eds.), Wiley-Blackwell, 277-290.

Beveridge, Fiona, Sue Nott y Kylie Stephen (2000) "Mainstreaming and the engendering of policy-making: a means to an end?", *Journal of European Public Policy*, 7(3), 385-405.

Binns, Jennifer (2008) "The ethics of relational leading: Gender matters", *Gender, Work and Organization*, 15(6), 600-620.

Boxenbaum, Eva y Stefan Jonsson (2008) "Isomorphism, Diffusion and Decoupling", *Handbook of Organizational Institutionalism*, Royston Greenwood, Christine Oliver, Kerstin Sahlin y Roy Suddaby (eds.). Thousand Oaks, CA: SAGE, 78-98.

Bryman, Alan (2004) "Qualitative research on leadership: A critical but appreciative review", *The Leadership Quarterly*, 15, 729 – 769.

Buvinic, Mayra (1986) "Projects for women in the Third World: Explaining their misbehavior", *World development*, 14(5), 653-664.

Bustelo, María (2003) "Evaluation of Gender Mainstreaming. Ideas from a Meta-evaluation Study", *Evaluation*, 9(4), 383-403.

Callerstig, Anne-Charlott (2014) Making equality work: Ambiguities, conflicts and change

agents in the implementation of equality policies in public sector organisations. Doctoral Dissertation: Linköping University, Sweden.
Caglar, Gülay (2013) "Gender Mainstreaming", *Politics & Gender*, 9(3), 336-344.
CEAMEG (2015) Análisis con perspectiva de género del primer Informe Trimestral 2015 e identificación de los programas presupuestarios incluidos en el Anexo 13 del PEF 2015 y su avance presupuestal, http://www3.diputados.gob.mx, 20-06-2017.
CEPAL (2006) Guía de asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género. CEPAL-UNIFEM-UNFPA (https://www.cepal.org/es/publicaciones/31960-guia-asistencia-tecnica-la-produccion-uso-indicadores-genero).
Chappell, Louise (2006) "Comparing Political Institutions: Revealing the Gendered 'Logic of Appropriateness'", *Politics & Gender*, 2, 221-263.
Charlesworth, Hilary (2005) "Not waving but drowning: Gender mainstreaming and human rights in the United Nations", *Harvard Human Rights Journal*, 18, 1-18.
Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness y Kjell Arne Røvik (2007) Organization Theory and the Public Sector. Instrument, culture and myth. London-New York: Routledge.
CONAC (2013) Acuerdo por el que se emite la clasificación programática (Tipología general). Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 2013.
Conde Bonfil, Carola (2007) Evaluación de programas sujetos a reglas de operación. ¿Un ejemplo de rendición de cuentas horizontal? México: El Colegio Mexiquense.
Connell, R.W. (1990) "The state, gender, and sexual politics. Theory and appraisal", *Theory and Society*, 19(5), 507-544.
Council of Europe (2016) Achieving gender mainstreaming in all policies and measures. Council of Europe Gender Equality Strategy 2014-2017, https://www.coe.int/en/web/genderequality/gender-mainstreaming
Daly, Mary (2005) "Gender mainstreaming in theory and practice", *Social Politics*, 12(3), 433-450.
Davis, Tine, Fracien van Driel y Franny Parren (2014) "Feminist change revisited: Gender mainstreaming as slow revolution", *Journal of International Development*, 26(3), 396-408.
Dachler, Peter H. y Dian-Marie Hosking (1995) "The primacy of relations in socially constructing organizational realities", *Management and Organization: Relational Alternatives to Individualism*, Dian Marie Hosking, H. Peter Dachler y Kenneth J. Gergen (eds.). Aldershot: Avebury, 1-28.
Debusscher, Petra (2014) "Gender mainstreaming on the ground? The case of EU development aid towards Rwanda", *The persistent invisibility of gender in EU policy*, Elaine Weiner y Heather MacRae (eds), 'European Integration online Papers (EIoP), Special issue 1(18), 1-23, http://eiop.or.at/eiop/pdf/2014-004.pdf
Derbyshire, Helen (2002) Gender Manual: A Pracical Guide for Development Policy Makers and Practitioners. London / Glasgow: DFID.
Díaz-González, Olga Sofía (2001) Gender and Change in the Organisational Culture. Tools to construct a gender sensitive organisation. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (DTZ).
European Institute for Gender Equality (2016) Gender equality training. Gender Mainstreaming Toolkit. Publications Office of the European Union, Luxembourg, http://eige.europa.eu/, 13-06-2017.
Eveline, Joan, Carol Bacchi y Jennifer Binns (2009) "Gender mainstreaming versus diversity

mainstreaming: methodology and emancipatory politics", *Gender, Work & Organization*, 16(2), 198–216.
Eveline, Joan y Carol Bacchi (2005) "What are we mainstreaming when we mainstream gender?", *International Feminist Journal of Politics*, 7(4), 496-512.
Fernós, María Dolores (2010) National mechanism for gender equality and empowerment of women in Latin America and the Caribbean region. CEPAL-Serie Mujer y Desarrollo, número 102.
Franceschet, Susan (2007) "From Persuasion to Power? Women's Policy Machineries in Latin America", documento presentado en la Conferencia "Women in the Americas: Paths to Political Power". Washington, D.C., 28 de marzo.
Freeman, Gary P. (1985) "National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation", *Journal of Public Policy*, 5(4), 467-496.
Geller-Schwartz, Linda (1995) "An array of agencies: Feminism and state institutions in Canada", *Comparative State Feminism*, Dorothy McBride y Amy Mazur (coords.), Sage Publications, 40-58.
Gerring, John (2006) Case Study Research. Principles and Practices. Cambridge University Press.
Googin, Malcolm L. (1986) "The "Too Few Cases/Too Many Variables" Problem in Implementation Research", *The Western Political Quarterly*, 39(2), 328-347.
Guzmán, Flérida (2014) "El desarrollo de iniciativas de presupuesto de género en México: Un análisis contextual", *15 años de políticas de igualdad. Los alcances, los dilemas y los retos*, Silvia López Estrada, Elizabeth Maier, María Luisa Tarrés y Gisela Zaremberg (coords,). México: El Colegio de la Frontera Norte-El Colegio de México-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 133-161.
Hafner-Burton, Emilie Marie y Mark A. Pollack (2000) "Mainstreaming gender in the European Union", *European Journal of International Relations*, Special Issue 7(3), 432-456.
Hafner-Burton, Emilie Marie y Mark A. Pollack (2009) "Mainstreaming gender in the European Union: Getting the incentives right", *Comparative European Politics*, 7(1), 114-138.
Helmke, Gretchen y Steven Levitsky (2006) "Introduction", *Informal Institutions and Democracy*, Gretchen Helmke y Steven Levitsky (eds.), Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1-32.
Herrera, Cristina y Clara Juárez (coords.) (2012) Monitoreo de la política nacional para la igualdad en los tres poderes y órdenes de gobierno. México: Inmujeres.
Hood, Christopher C. (1983) The tools of government. London: Macmillan.
Incháustegui, Teresa y Yamileth Ugalde (2006) "La transversalidad del género en el aparato público mexicano: reflexiones desde la experiencia", Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas, Mercedes Barquet (coord.), México: Comisión de Equidad y Género, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, 201-223.
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014) El ingreso y gasto público en México 2014. Serie estadísticas sectoriales.
Instituto Nacional de las Mujeres (2001) Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres de la (PROEQUIDAD 2001-2006), Volumen 1. Objetivos y líneas estratégicas.
Instituto Nacional de las Mujeres (2003) Modelo de Equidad de Género. MEG: 2003.

Instituto Nacional de las Mujeres (2008) Guía metodológica para la sensibilización en género: Una herramienta didáctica para la capacitación en la administración pública. Volumen 1. Sensibilización en Género.
Jacquot, Sophie (2015) Transformations in EU Gender Equality: From Emergence to Dismantling. London: Palgrave Macmillan.
Jacquot, Sophie (2010) "The paradox of gender mainstreaming: Unanticipated effects of new modes of governance in the gender equality domain", *West European Politics*, *33*(1), 118-135.
Jahan, Rounaq y Soofia Mumtaz (1996) "The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development [with Comments]", *The Pakistan Development Review*, 825-834.
Klenke, Karin (2016) Qualitative research in the study of leadership. Second Edition, Bingley, United Kingdom: Emerald Group Publishing Limited.
Krook, Mona Lena y Jacqui True (2010) "Rethinking the life cycles of international norms: The United Nations and the global promotion of gender equality", *European Journal of International Relations*, 18(1), 103-127.
Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. Diario Oficial de la Federación, 12 de enero de 2001.
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Diario Oficial de la Federación, 9 de mayo de 2016.
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Diario Oficial de la Federación, 4 de mayo de 2015.
Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Diario Oficial de la Federación, 2 de agosto de 2006.
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre de 1999.
Lombardo, Emanuela y Lut Mergaert (2013) "Gender Mainstreaming and Resistance to Gender Training: A Framework for Studying Implementation", *Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 21(4), 296-311.
Lombardo, Emanuela, Mieke Verloo y Petra Mier (2010) "Challenging the discursive politics of gender equality: What about 'feminist taboos'?", *European Journal of Women's Studies*, 17(2), 105-123.
López, María de la Paz y Vania Salles (coords.) (2006) El Programa Oportunidades Examinado desde el Género. México: El Colegio de México.
Lukatela, Ana Stephanie (2014) Gender Mainstreaming Strategies in the International Development Context: Why Practice Has Not Made Perfect. Doctoral Dissertation: The University of British Columbia, Vancouver.
McBride Dorothy y Amy Mazur (1995) Comparative State Feminism. Sage Publications.
McGauran, Anne-Marie (2009) "Gender mainstreaming and the public policy implementation process: round pegs in square holes?" *Policy and Politics*, 37, 215-233.
Mackay, Fiona, Surya Monro y Georgina Waylen (2009) "The Feminist Potential of Sociological Institutionalism", *Politics & Gender*, 5(2), 253-262.
Mackinnon, Catherine A. (1995) Hacia una teoría feminista del Estado. Madrid: Ediciones Cátedra.
March, James G. y Johan P. Olsen (1997) El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma de Sinaloa y Fondo de Cultura Económica.
Mazey, Sonia (2000) "The emergence of gender mainstreaming in the EU: policy succession in

hard times", *Mainstreaming Gender in European Union Public Policy: A Workshop at the University of Wisconsin-Madison*, http://eucenter.wisc.edu/Conferences/Gender/mazey.htm, 20-05-2017.
Mazey, Sonia (2002) "Gender mainstreaming strategies in the E.U.: Delivering on an agenda?", *Feminist Legal Studies*, 10, 227-240.
Mazur, Amy (2009) "Comparative Gender and Policy Projects in Europe: Current Trends in Theory, Method and Research", *Comparative European Politics*, 7(1), 12-36.
Meier, Petra y Karen Celis (2011) "Sowing the Seeds of Its Own Failure: Implementing the Concept of Gender Mainstreaming", *Social Politics*, 18 (4), 469-489.
Mergaert, Lut (2012) The Reality of Gender Mainstreaming Implementation. The Case of the EU Research Policy. Doctoral Dissertation: Radboud University Nijmegen, Netherlands.
Mergaert, Lut y Emanuela Lombardo (2014) "Resistance to implementing gender mainstreaming in EU research policy", *European Integration online Papers*, Special issue 1(18), Article 5, http://eiop.or.at/eiop/texte/2014-005a.htm, 15-06-2017, 1-21,
Merino, Mauricio (2013) Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos, México: CIDE.
Meyer, John W. y Brian Rowan (1977) "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
Moser, Caroline (1993) Gender planning and development. Theory, practice and training. London: Routledge.
Moser, Caroline y Annalise Moser (2005) "Gender mainstreaming since Beijing: a review of success and limitations in international institutions", *Gender & Development*, 13(2), 11-22.
Naciones Unidas (1995) Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. (http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf)
Nonaka, Ikujiro (1994) "A dynamic theory of organizational knowledge creation", *Organization Science*, 5(1), 14-37.
Norma Mexicana en Igualdad Laboral y No Discriminación (NMX-R-025-SCFI-2012). Diario Oficial de la Federación, 23 de noviembre de 2012.
Norma Mexicana en Igualdad Laboral y No Discriminación (NMX-R-025-SCFI-2015). Diario Oficial de la Federación, 19 de octubre de 2015.
Oliver, Christine (1991) "Strategic responses to institutional processes", *Academy of Management Review*, 16(1), 145-179.
O'Toole, Laurence J. (1986) "Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field", *Journal of Public Policy*, 6(2), 181-210.
OCDE (2017a), Building an Inclusive Mexico: Policies and Good Governance for Gender Equality, Publishing, Paris.
OCDE (2017b) Government at a Glance 2017, Paris: OECD Publishing.
Ospina, Sonia (2012) "Liderazgo para el Cambio Social: Contribuciones para la teoría contemporánea sobre el liderazgo como construcción social", *Gobernanza, instituciones y desarrollo: homenaje a Joan Prats*, Mikel Barreda y Agustí Cerrillo (coords.), Valencia: Tirant lo Blanch, 327-348.
Outshoorn, Joyce (1995) "Administrative Accommodation in the Netherlands: The Department for the Coordination of Equality Policy", *Comparative State Feminism*, McBride Dorothy y Amy Mazur (coords.), Sage Publications, 168-185.
Outshoorn, Joyce y Johanna Kantola (eds.) (2007) Changing State Feminism. London: Palgrave

Macmilan.
Padrón de Sujetos Obligados del Ámbito Federal, definido por el Pleno del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), Diario Oficial de la Federación, 4 de mayo de 2016.
Page, Margatet L. (2011) "Gender mainstreaming -Hidden leadership?", *Gender, Work & Organization*, 18(3), 318-336.
Pérez-Correa Catalina y Jorge Javier Romero Vadillo (2017) "Las fuerzas armadas y la seguridad en México", *Foreign Affairs Latinoamérica*, 17(4), 9-18.
PNUD (1995) Informe sobre Desarrollo Humano. La revolución hacia la igualdad en la condición de los sexos, http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1995_es_completo_nostats.pdf, 15-06-2017
PNUD (2016) How to conduct a gender analysis. A guidance note for UNDP staff. Bureau of Policy and Programme Support, Gender Team, (https://info.undp.org/sites/bpps/SES_Toolkit/SES%20Document%20Library/Uploaded%20October%202016/UNDP%20Guidance%20Note%20how%20to%20conduct%20a%20gender%20analysis.pdf)
Powell, Walter W. y Paul J. DiMaggio (1999) "Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales", *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (comps.), Fondo de Cultura Económica, 104-125.
Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Diario Oficial de la Federación, 27 de noviembre de 2015.
Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD 2013-2018). Diario Oficial de la Federación, 30 de agosto de 2013.
Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD 2009-2012). Diario Oficial de la Federación, 18 de agosto de 2009.
Rao, Aruna y David Kelleher (2005) "Is there life after gender mainstreaming?", *Gender & Development*, 13(2), 57-69.
Razavi, Shahrashoub y Carol Miller (1995) Gender Mainstreaming: A Study of Efforts by the UNDP, the World Bank and the ILO to Institutionalize Gender Issues. United Nations Research Institute for Social Development-UNDP, Occasional Paper, Ginebra, 4 agosto.
Rees, Theresa (1998) Mainstreaming Equality in the European Union. Education, Training and Labour Market Policies. London: Taylor & Francis.
Rees, Theresa (2005) "Reflections on the Uneven Development of Gender Mainstreaming in Europe", *International Feminist Journal of Politics*, 7(4), 555–574
Rigat-Pflaum, María (2008) "Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género", *Nueva sociedad*, 218, 40-57.
Ríos Cázares, Alejandra (2014) "Los Institutos Estatales de la Mujer: diagnóstico, retos y perspectivas", *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México: nueva Metodología*. PNUD, 23-47.
Schmidt, Verena (2005) Gender Mainstreaming: An Innovation in Europe? The Institutionalisation of Gender Mainstreaming in the European Commission. Opladen: Barbara Budrich Publishers.
Skocpol, Theda (1984) "Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research", *Bringing the State Back In*, Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), New York: Cambridge University Press, 3-37.

Standing, Hilary (2004) "Gender, myth and fable: The Perils of Mainstreaming in Sector Bureaucracies", *IDS Bulletin, 35*(4), 82-88.
Staudt, Kathleen (2003) "Gender mainstreaming: Conceptual links to institutional machineries", *Mainstreaming gender, democratizing the state, Institutional mechanism for the advancement of women*, Rai, Shirin (ed.), Manchester University Press, 40-65.
Stivers, Camilla (1993) Gender Images in Public Administration: Legitimacy and the Administrative State. Newbury Park, CA: Sage Publications.
Stratigaki, Maria (2005) "Gender Mainstreaming vs Positive Action: An ongoing conflict in EU gender equality policy", *European Journal of Women's Studies*, 12(2), 165-186.
Suprema Corte de Justicia de la Nación (2015) Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad. Segunda Edición.
Sweetman, Caroline (2012) "Introduction", *Gender & Developmen, special issue*, 20(3), 389-403.
Tarrés, María Luisa (2007) "Nuevos nudos y desafíos en las prácticas feministas: los institutos de las mujeres en México", Políticas sociales y género, Tomo I: La institucionalización, Gisela Zaremberg (coord.) México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 69-94.
Tarrés, María Luisa (2014) "Entre la reticencia conservadora y las pautas internacionales: Las políticas de equidad de género y los institutos de las mujeres en un contexto de desarticulación político-institucional", *15 años de políticas de igualdad. Los alcances, los dilemas y los retos*, Silvia López Estrada, Elizabeth Maier, María Luisa Tarrés y Gisela Zaremberg (coords.), México: El Colegio de la Frontera Norte-El Colegio de México-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 67-93.
Thelen, Kathleen (1999) "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.
True, Jacqui (2003) "Mainstreaming gender in global public policy", *International Feminist Journal of Politics*, 5(3), 368-396.
True, Jacqui y Michael Mintrom (2001) "Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming", *International Studies Quarterly*, 45 (1), 29–59.
True, Jacqui, and Laura Parisi (2013) "Gender Mainstreaming Strategies in International Governance" *Feminist Strategies in International Governance*, Gülay Caglar, Elisabeth Prügl y Susanne Zwingel (eds.), London: Routledge.
Uhl-Bien, Mary (2006) "Relational leadership theory: exploring the social processes of leadership and organizing", *The Leadership Quarterly*, 17(6), 654–676.
UNWomen (2015) Training for Gender Equality: Twenty Years On. A review of how training for gender equality has evolved from Beijing Platform for Action in 1995. UN Women Training Centre, (http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2015/9/training-for-gender-equality-twenty-years-on)
Verloo, Mieke (2001) "Another velvet revolution?: gender mainstreaming and the politics of implementation". Vienna: Institut für die Wissenschaften vom Menschen.
Verloo, Mieke (2005a) "Mainstreaming gender equality in Europe. A critical frame analysis approach", *The Greek Review of Social Research*, 117-B, 11-34.
Verloo, Mieke (2005b) "Displacement and Empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality", *Social Politics*, 12(3), 344-365.
Verloo, Mieke (2006) "Multiple inequalities, intersectionality and the European Union", *European Journal of Women's studies*, 13(3), 211-228.

Verloo, Mieke (2007) (ed.) Multiple meanings of gender equality. A Critical frame analysis of gender policies in Europe. CEU-PRESS.

Verloo, Mieke y Conny Roggeband (1996), "Gender impact assessment: The development of a new instrument in the Netherlands", *Impact Assessment*, 14(1), 3-20.

Verloo, Mieke y Conny Roggeband (2006) "Evaluating gender impact assessment in the Netherlands (1994–2004): A political process approach", *Policy & Politics*, 34(4), 615-632.

Verloo, Mieke y Emanuela Lombardo (2007) "Contested gender equality and policy variety in Europe: Introducing a critical frame analysis approach", *Multiple meanings of gender equality. a critical frame analysis of gender policies in Europe*, Verloo (ed.) CEU-PRESS, 21-49.

Waddell, Alex y Edwina Pio (2014) "The influence of senior leaders on organisational learning: Insights from the employees' perspective", *Management Learning*, 46(4), 461-478.

Walby, Sylvia (2005) "Introduction: comparative gender mainstreaming in a global era", *International Feminist Journal of Politics, 7*(4), 453-470.

Winter, Soren C. (2012) "Implementation Perspectives: Status and Reconsideration", *Handbook of Public Administration*, Guy Peters y Jon Pierre (eds.), London: Sage Publications, 265-276.

Zaremberg, Gisela y Marta Subiñas (2014) "Redes, reglas y recursos: Incorporación de la perspectiva de género en la administración pública federal mexicana", *15 años de políticas de igualdad. Los alcances, los dilemas y los retos*, Silvia López Estrada, Elizabeth Maier, María Luisa Tarrés y Gisela Zaremberg (coords.), México: El Colegio de la Frontera Norte-El Colegio de México-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 99-131.

Anexo 1. Solicitud de Información Pública (1)

De acuerdo con las obligaciones del Gobierno Federal en materia de diseño y aplicación de los instrumentos de la Política Nacional de Igualdad dispuesta en los artículos 12, 13, 17, 18 y 20 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como con el artículo 30 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben incorporar el enfoque de género en sus políticas, programas y acciones institucionales. Con base en esta normatividad y afines, solicito la siguiente información y/o documentación:

1. El año en el que esta dependencia inició estrategias para la incorporación/integración de la perspectiva de género en sus acciones.
2. Los documentos, o similares, en donde se especifiquen las acciones para la incorporación de la perspectiva de género en las actividades sustantivas de esta institución (acciones, decisiones, políticas públicas, etcétera), desde el inicio de la estrategia o similar para la incorporación/integración de la perspectiva de género en la institución y hasta el 31 de diciembre del 2016.
3. El listado de la información desagregada por sexo que esta dependencia generó, desde el inicio de la estrategia o similar para la incorporación/integración de la perspectiva de género en la institución y hasta el 31 de diciembre del 2016.
4. El listado de acciones que en materia de comunicación oficial se han implementado con el objetivo explícito de evitar lenguaje e imágenes sexistas, desde el inicio de la estrategia o similar para la incorporación/integración de la perspectiva de género en la institución y hasta el 31 de diciembre del 2016.
5. El listado de los programas dependientes de la institución que han sido sujetos de incorporación de la perspectiva de género, desde el inicio de la estrategia o similar para la incorporación/integración de la perspectiva de género en la institución y hasta el 31 de diciembre del 2016.
6. El listado de los indicadores con perspectiva de género para acciones institucionales que la dependencia desarrolló (con referencia a los programas o políticas públicas de la misma dependencia) desde el inicio de la estrategia o similar para la incorporación/integración de la perspectiva de género en la institución y hasta el 31 de diciembre del 2016.
7. El listado de las evaluaciones de impacto de género u otro instrumento de análisis de género que la institución elaboró, desde el inicio de la estrategia o similar para la incorporación/integración de la perspectiva de género en la institución y hasta el 31 de diciembre del 2016, así como copia simple de dichas evaluaciones o análisis.
8. El listado de las acciones o programas en cuyo presupuesto la institución incorporó la perspectiva de género, desde el inicio de la estrategia o similar para la

incorporación/integración de la perspectiva de género en la institución y hasta el 31 de diciembre del 2016.

9. Copia del plan o programa para la igualdad de género al interior de la organización, desde el inicio de la estrategia o similar para la incorporación/integración de la perspectiva de género en la institución y hasta el 31 de diciembre del 2016.

En caso de que no exista la información solicitada en cada uno de los 9 numerales, agradeceré se me indique de manera específica su inexistencia.

Anexo 2. Solicitud de Información Pública (2)

De acuerdo con las obligaciones del Gobierno Federal en materia de diseño y aplicación de los instrumentos de la Política Nacional de Igualdad dispuesta en los artículos 12, 13, 17, 18 y 20 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como con el artículo 30 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben incorporar el enfoque de género en sus políticas, programas y acciones institucionales. Con base en esta normatividad y afines, solicito la siguiente información y/o documentación:

1. Solicito información sobre el año en el que la dependencia creó una unidad o grupo dedicado a la incorporación de la perspectiva de género. En particular, solicito la fecha e instrumento de creación, así como el nombre de dicha unidad o grupo y la unidad administrativa a la que se encuentra adscrita.
2. El número total de las personas encargadas del diseño e implementación de la estrategia de incorporación de la perspectiva de género en las acciones de la dependencia, desde la creación de la unidad o grupo dedicado a la incorporación de la perspectiva de género y hasta el 31 de diciembre del 2016. Solicito se detalle el nombramiento o cargo dentro de la institución de cada una de ellas, nivel salarial y área de adscripción.
   En caso de no contar con una unidad o grupo dedicado a la incorporación de la perspectiva de género, indicar el personal de la dependencia encargado de dar cumplimiento a la Política Nacional de Igualdad dispuesta en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Solicito se detalle su nombramiento o cargo dentro de la institución, nivel salarial y área de adscripción.
3. El número total de empleados públicos que han sido capacitados en materia de incorporación de la perspectiva de género en las acciones de la dependencia de 2006 al 31 de diciembre del 2016. Solicito detallar qué temas fueron considerados en la capacitación y quién llevó a cabo la capacitación.

En caso de que no exista la información solicitada en cada uno de los 3 numerales, agradeceré se me indique de manera específica su inexistencia.

Anexo 3. Listado de Solicitudes de Información Pública

No.	Organización	Solicitud 1				Solicitud 2			
		Folio	Fecha envío	Fecha respuesta	Formato	Folio	Fecha envío	Fecha respuesta	Formato
1	Comisión Nacional de Hidrocarburos	1800100001317	16/01/2017	07/02/2017	Electrónico	1800100002717	07/02/2017	01/03/2017	Electrónico
2	Comisión Reguladora de Energía	1811100004117	16/01/2017	17/02/2017	Físico-24 marzo 2017	1811100007817	07/02/2017	01/03/2017	Electrónico
3	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	0220000000817	16/01/2017	14/02/2017	Electrónico	0220000003017	07/02/2017	10/02/2017	Electrónico
4	Oficina de la Presidencia de la República	0210000007017	11/01/2017	23/02/2017	Electrónico	0210000008517	17/01/2017	01/03/2017	Electrónico
5	Procuraduría General de la República	0001700015417	11/01/2017	08/02/2017	Electrónico	0001700022217	17/01/2017	14/02/2017	Electrónico
6	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	0000800012917	11/01/2017	25/01/2017	Físico-27 feb 2017	0000800044717	31/01/2017	13/02/2017	Electrónico
7	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	0000900016217	11/01/2017	09/02/2017	Electrónico	0000900034717	31/01/2017	01/03/2017	Electrónico
8	Secretaría de Cultura	1114100004317	16/01/2017	08/02/2017	Electrónico	1114100010117	01/02/2017	27/02/2017	Electrónico
9	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	0001500007417	11/01/2017	09/02/2017	Electrónico	0001500015617	31/01/2017	01/03/2017	Electrónico
10	Secretaría de Desarrollo Social	0002000008017	11/01/2017	09/02/2017	Electrónico	0002000018217	31/01/2017	01/03/2017	Electrónico
11	Secretaría de Economía	0001000007117	11/01/2017	23/02/2017	Electrónico	0001000020017	01/02/2017	02/03/2017	Electrónico
12	Secretaría de Educación Pública	0001100025517	12/01/2017	27/02/2017	Físico-24 abril 2017	0001100070017	31/01/2017	15/03/2017	Electrónico
13	Secretaría de Energía	0001800007417	12/01/2017	10/02/2017	Físico-24 marzo 2017	0001800015817	01/02/2017	27/02/2017	Electrónico
14	Secretaría de Gobernación	0000400014417	12/01/2017	13/02/2017	Físico-14 marzo 2017	0000400031117	31/01/2017	28/02/2017	Electrónico
15	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	0000600020617	12/01/2017	10/02/2017	Físico-31 marzo 2017	0000600046517	31/01/2017	01/03/2017	Electrónico
16	Secretaría de la Defensa Nacional	0000700010317	12/01/2017	27/02/2017	Electrónico	0000700021117	31/01/2017	13/03/2017	Electrónico
17	Secretaría de la Función Pública	0002700011517	12/01/2017	13/02/2017	Electrónico	0002700023917	31/01/2017	27/02/2017	Electrónico
18	Secretaría de Marina	0001300003717	12/01/2017	09/02/2017	Electrónico	0001300008517	31/01/2017	24/02/2017	Electrónico
19	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	0001600012217	12/01/2017	24/02/2017	Físico-28 abril 2017	0001600036317	31/01/2017	17/03/2017	Electrónico
20	Secretaría de Relaciones Exteriores	0000500014817	12/01/2017	02/02/2017	Electrónico	0000500032017	31/01/2017	01/03/2017	Electrónico
21	Secretaría de Salud	0001200021617	16/01/2017	14/02/2017	Físico-14 marzo 2017	0001200041517	31/01/2017	22/02/2017	Electrónico

No.	Organización	Solicitud 1				Solicitud 2			
		Folio	Fecha envío	Fecha respuesta	Formato	Folio	Fecha envío	Fecha respuesta	Formato
22	Secretaría de Turismo	0002100002517	16/01/2017	14/02/2017	Físico-14 marzo 2017	0002100006517	31/01/2017	16/02/2017	Electrónico
23	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	0001400006417	16/01/2017	27/02/2017	Físico-18 abril 2017	0001400012317	31/01/2017	27/02/2017	Electrónico
24	Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal	2510100003517	12/01/2017	13/02/2017	Físico-23 marzo 2017	2510100006817	02/02/2017	03/03/2017	Electrónico
25	Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios	0810000000617	11/01/2017	07/02/2017	Electrónico	0810000001417	02/02/2017	28/02/2017	Electrónico
26	Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente	1621100003817	12/01/2017	10/02/2017	Electrónico	1621100007717	02/02/2017	15/02/2017	Electrónico
27	Centro de Investigación y Seguridad Nacional	0410000001817	12/01/2017	24/02/2017	Electrónico	0410000004417	07/02/2017	07/03/2017	Electrónico
28	Centro Nacional de Prevención de Desastres	0413000000417	12/01/2017	02/02/2017	Electrónico	0413000001317	07/02/2017	07/03/2017	Electrónico
29	Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero	0860900000117	11/01/2017	26/01/2017	Electrónico	0860900000617	07/02/2017	07/03/2017	Electrónico
30	Comisión Federal de Mejora Regulatoria	1014100000317	11/01/2017	09/02/2017	Electrónico	1014100001317	07/02/2017	21/02/2017	Electrónico
31	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios	1215100069217	16/01/2017	03/02/2017	Electrónico	1215100125117	07/02/2017	20/02/2017	Electrónico
32	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	0610000003517	12/01/2017	03/02/2017	Físico-24 marzo 2017	0610000007217	07/02/2017	24/02/2017	Electrónico
33	Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca	0819700001617	11/01/2017	08/02/2017	Electrónico	0819700004317	07/02/2017	01/03/2017	Electrónico
34	Comisión Nacional de Arbitraje Médico	4220700001017	16/01/2017	09/02/2017	Electrónico	4220700003017	07/02/2017	23/02/2017	Electrónico
35	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	1615100002017	12/01/2017	09/02/2017	Electrónico	1615100007217	07/02/2017	06/03/2017	Electrónico
36	Comisión Nacional de Protección Social en Salud	1210200002217	16/01/2017	13/02/2017	Físico-18 abril 2017	1210200005117	07/02/2017	24/02/2017	Electrónico
37	Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias	1810000001417	12/01/2017	27/01/2017	Electrónico	1810000002517	07/02/2017	14/02/2017	Electrónico
38	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	0611100000717	12/01/2017	07/02/2017	Electrónico	0611100002217	07/02/2017	02/03/2017	Electrónico
39	Comisión Nacional del Agua	1610100013417	12/01/2017	09/02/2017	Electrónico	1610100031117	07/02/2017	21/03/2017	Electrónico
40	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro	0612100001117	12/01/2017	26/01/2017	Electrónico	0612100003517	07/02/2017	16/02/2017	Electrónico
41	Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía	1819100000417	12/01/2017	10/02/2017	Electrónico	1819100001817	07/02/2017	15/02/2017	Electrónico
42	Comité Nacional Mixto de Protección al Salario	1412100000317	16/01/2017	13/02/2017	Electrónico	1412100000817	07/02/2017	24/02/2017	Electrónico
43	Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	0422000002117	12/01/2017	03/02/2017	Electrónico	0422000004917	07/02/2017	21/02/2017	Electrónico

No.	Organización	Solicitud 1				Solicitud 2			
		Folio	Fecha envío	Fecha respuesta	Formato	Folio	Fecha envío	Fecha respuesta	Formato
44	Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social	2000100001817	11/01/2017	09/02/2017	Electrónico	2000100003217	07/02/2017	07/03/2017	Electrónico
45	Instituto Nacional de Antropología e Historia	1115100003717	11/01/2017	09/02/2017	Electrónico	1115100010717	07/02/2017	07/03/2017	Electrónico
46	Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura	1116100000817	11/01/2017	09/02/2017	Electrónico	1116100007817	07/02/2017	07/03/2017	Electrónico
47	Instituto Nacional de Desarrollo Social	2099900000517	11/01/2017	08/02/2017	Físico-03 marzo 2017	2099900004617	07/02/2017	07/03/2017	Electrónico
48	Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México	1119900000317	11/01/2017	31/01/2017	Electrónico	1119900000517	07/02/2017	17/02/2017	Electrónico
49	Instituto Nacional de la Economía Social	2010000000617	11/01/2017	08/02/2017	Electrónico	2010000001917	07/02/2017	23/02/2017	Electrónico
50	Instituto Nacional de Migración	0411100005917	12/01/2017	13/02/2017	Electrónico	0411100014517	07/02/2017	21/02/2017	Electrónico
51	Instituto Nacional del Emprendedor	1021100002917	11/01/2017	07/02/2017	Electrónico	1021100004317	07/02/2017	16/02/2017	Electrónico
52	Instituto Politécnico Nacional	1117100005717	12/01/2017	25/01/2017	Electrónico	1117100015917	07/02/2017	15/02/2017	Electrónico
53	Policía Federal	0413100007017	12/01/2017	24/02/2017	Electrónico	0413100015817	07/02/2017	23/03/2017	Físico-25 abril 2017
54	Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social	3670000001817	12/01/2017	09/02/2017	Electrónico	3670000006217	07/02/2017	07/03/2017	Electrónico
55	Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo	1411100002317	16/01/2017	27/01/2017	Electrónico	1411100007717	07/02/2017	20/02/2017	Electrónico
56	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	1613100004617	12/01/2017	10/02/2017	Físico-23 marzo 2017	1613100011017	07/02/2017	28/02/2017	Electrónico
57	Registro Agrario Nacional	1511100004917	11/01/2017	09/02/2017	Electrónico	1511100010417	07/02/2017	07/03/2017	Electrónico
58	Consejo Nacional de Población	0416000000717	12/01/2017	10/02/2017	Electrónico	0416000002017	07/02/2017	07/03/2017	Electrónico
59	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	2210300002417	12/01/2017	13/02/2017	Físico-14 marzo 2017	2210300009017	07/02/2017	07/03/2017	Electrónico
60	Servicio de Administración Tributaria	0610100009317	12/01/2017	24/02/2017	Electrónico	0610100023217	07/02/2017	06/03/2017	Electrónico
61	Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera	0819900000317	11/01/2017	20/01/2017	Electrónico	0819900001117	07/02/2017	10/02/2017	Electrónico
62	Servicio de Protección Federal	3600100000517	12/01/2017	26/01/2017	Electrónico	3600100000917	07/02/2017	20/02/2017	Electrónico
63	Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas	0861000000317	11/01/2017	24/01/2017	Electrónico	0861000000717	07/02/2017	15/02/2017	Electrónico
64	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria	0821000001217	11/01/2017	31/01/2017	Electrónico	0821000003217	07/02/2017	21/02/2017	Electrónico
65	Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano	0911100000417	11/01/2017	31/01/2017	Electrónico	0911100000917	07/02/2017	14/02/2017	Electrónico
66	Universidad Pedagógica Nacional	2901000000617	12/01/2017	07/02/2017	Electrónico	2901000003217	17/02/2017	22/03/2017	Electrónico
67	Aeropuertos y Servicios Auxiliares	0908500030517	18/01/2017	26/01/2017	Electrónico	0908500031117	02/02/2017	03/03/2017	Electrónico

No.	Organización	Solicitud 1				Solicitud 2			
		Folio	Fecha envío	Fecha respuesta	Formato	Folio	Fecha envío	Fecha respuesta	Formato
68	Agencia Espacial Mexicana	0908700000617	18/01/2017	14/02/2017	Electrónico	0908700001017	02/02/2017	27/02/2017	Electrónico
69	Archivo General de la Nación	0495000003417	17/01/2017	26/01/2017	Electrónico	0495000006817	02/02/2017	01/03/2017	Electrónico
70	Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	0912000001317	18/01/2017	17/02/2017	Físico-25 sep 2017	0912000003117	02/02/2017	03/03/2017	Electrónico
71	Casa de Moneda de México	0636300000317	17/01/2017	10/02/2017	Electrónico	0636300000717	02/02/2017	23/02/2017	Electrónico
72	Centro de Enseñanza Técnica Industrial	1106500000617	19/01/2017	09/02/2017	Electrónico	1106500001717	03/02/2017	03/03/2017	Electrónico
73	Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial	1112100000417	20/01/2017	17/02/2017	Electrónico	1112100000817	03/02/2017	17/02/2017	Electrónico
74	Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Baja California	1110100000517	20/01/2017	10/02/2017	Electrónico	1110100002517	08/02/2017	28/02/2017	Electrónico
75	Centro de Investigación en Química Aplicada	1111100000517	20/01/2017	03/02/2017	Electrónico	1111100000917	03/02/2017	22/02/2017	Electrónico
76	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional	1108500003717	19/01/2017	27/02/2017	Electrónico	1108500009517	08/02/2017	27/02/2017	Electrónico
77	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social	1110000000817	20/01/2017	17/02/2017	Electrónico	1110000003117	08/02/2017	08/03/2017	Electrónico
78	Centro Nacional de Control de Energía	1120500001117	17/01/2017	30/01/2017	Electrónico	1120500004917	08/02/2017	28/02/2017	Electrónico
79	Centro Nacional de Control del Gas Natural	1811200000617	17/01/2017	10/02/2017	Electrónico	1811200002517	08/02/2017	07/03/2017	Electrónico
80	Centro Nacional de Metrología	1009500000217	17/01/2017	13/02/2017	Electrónico	1009500001517	08/02/2017	13/02/2017	Electrónico
81	Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas	1209000000517	19/01/2017	20/02/2017	Electrónico	1209000002217	09/02/2017	17/03/2017	Electrónico
82	Colegio de Bachilleres	1111500001417	19/01/2017	14/02/2017	Electrónico	1111500004617	08/02/2017	27/02/2017	Electrónico
83	Colegio de Postgraduados	0814000001617	18/01/2017	16/02/2017	Electrónico	0814000003717	08/02/2017	08/03/2017	Electrónico
84	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica	1112500001017	19/01/2017	16/02/2017	Electrónico	1112500002217	08/02/2017	02/03/2017	Electrónico
85	Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional	1113500000317	19/01/2017	17/02/2017	Electrónico	1113500001517	08/02/2017	24/02/2017	Electrónico
86	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	0063300003417	20/01/2017	20/02/2017	Electrónico	0063300005517	08/02/2017	01/03/2017	Electrónico
87	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	1113100003117	19/01/2017	15/02/2017	Electrónico	1113100007617	08/02/2017	23/02/2017	Electrónico
88	Comisión Nacional de las Zonas Áridas	2009000000517	18/01/2017	31/01/2017	Electrónico	2009000001417	08/02/2017	14/02/2017	Electrónico
89	Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos	1113700000517	19/01/2017	20/02/2017	Electrónico	1113700001617	08/02/2017	20/02/2017	Electrónico
90	Comisión Nacional de los Salarios Mínimos	1407500001017	20/01/2017	20/02/2017	Electrónico	1407500002317	08/02/2017	08/03/2017	Electrónico
91	Comisión Nacional de Vivienda	2012000001117	20/01/2017	03/02/2017	Electrónico	2012000002817	08/02/2017	15/02/2017	Electrónico
92	Comisión Nacional Forestal	1616100001917	17/01/2017	27/02/2017	Electrónico	1616100007217	08/02/2017	23/03/2017	Electrónico
93	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	0062500001617	20/01/2017	20/02/2017	Electrónico	0062500005617	08/02/2017	08/03/2017	Electrónico

No.	Organización	Solicitud 1				Solicitud 2			
		Folio	Fecha envío	Fecha respuesta	Formato	Folio	Fecha envío	Fecha respuesta	Formato
94	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros	0637000002017	17/01/2017	09/02/2017	Físico-1 marzo 2017	0637000005217	08/02/2017	06/03/2017	Electrónico
95	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra	1507500001217	20/01/2017	17/02/2017	Electrónico	1507500002517	08/02/2017	03/03/2017	Electrónico
96	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	1111200005817	20/01/2017	17/02/2017	Físico-27 feb 2017	1111200011617	09/02/2017	28/02/2017	Electrónico
97	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	2023700000817	20/01/2017	20/02/2017	Electrónico	2023700004117	09/02/2017	09/03/2017	Electrónico
98	Consejo Nacional de Fomento Educativo	1115000000717	19/01/2017	02/02/2017	Físico-21 marzo 2017	1115000002717	09/02/2017	09/03/2017	Electrónico
99	Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad	0063400000617	17/01/2017	07/02/2017	Electrónico	0063400002017	09/02/2017	09/03/2017	Electrónico
100	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación	0441000001117	17/01/2017	03/03/2017	Electrónico	0441000003717	09/02/2017	09/03/2017	Electrónico
101	El Colegio de la Frontera Sur	1110900000817	20/01/2017	22/02/2017	Electrónico	1110900002217	09/02/2017	07/03/2017	Electrónico
102	Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero	0656500001217	17/01/2017	15/02/2017	Electrónico	0656500003717	09/02/2017	09/03/2017	Electrónico
103	Fondo de Cultura Económica	1124900000417	19/01/2017	14/02/2017	Electrónico	1124900001617	09/02/2017	14/02/2017	Electrónico
104	Hospital General "Dr. Manuel Gea González"	1219500003217	19/01/2017	03/02/2017	Electrónico	1219500005317	08/02/2017	20/02/2017	Electrónico
105	Hospital General de México "Dr. Eduardo Liceaga"	1219700003317	19/01/2017	15/02/2017	Electrónico	1219700005917	08/02/2017	08/03/2017	Electrónico
106	Hospital Infantil de México Federico Gómez	1220000001017	19/01/2017	10/02/2017	Electrónico	1220000002517	08/02/2017	22/02/2017	Electrónico
107	Hospital Juárez de México	1219000002117	19/01/2017	22/02/2017	Electrónico	1219000003917	08/02/2017	06/03/2017	Electrónico
108	Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria "Bicentenario 2010"	1221300001017	19/01/2017	26/01/2017	Electrónico	1221300001917	08/02/2017	07/03/2017	Electrónico
109	Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca	1221400015917	19/01/2017	17/02/2017	Electrónico	1221400029717	08/02/2017	08/03/2017	Electrónico
110	Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán	1221200001517	20/01/2017	07/02/2017	Electrónico	1221200002817	08/02/2017	20/02/2017	Electrónico
111	Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca	1221100000917	19/01/2017	03/03/2017	Electrónico	1221100001717	08/02/2017	13/03/2017	Electrónico
112	Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío	1221000001017	19/01/2017	09/02/2017	Electrónico	1221000002117	08/02/2017	21/03/2017	Electrónico
113	Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora"	1128000000317	20/01/2017	17/02/2017	Electrónico	1128000001017	09/02/2017	08/03/2017	Electrónico
114	Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias	1847000000517	23/01/2017	03/02/2017	Electrónico	1847000001317	09/02/2017	21/02/2017	Electrónico
115	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	0715000001917	17/01/2017	14/02/2017	Electrónico	0715000005117	09/02/2017	09/03/2017	Electrónico

No.	Organización	Solicitud 1				Solicitud 2			
		Folio	Fecha envío	Fecha respuesta	Formato	Folio	Fecha envío	Fecha respuesta	Formato
116	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	0063700050617	20/01/2017	21/02/2017	Electrónico	0063700090217	09/02/2017	28/02/2017	Electrónico
117	Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores	1412000000817	20/01/2017	31/01/2017	Electrónico	1412000002117	09/02/2017	16/02/2017	Electrónico
118	Instituto Mexicano de Cinematografía	1131200001417	19/01/2017	07/02/2017	Electrónico	1131200004117	09/02/2017	14/02/2017	Electrónico
119	Instituto Mexicano de la Juventud	1131800000717	17/01/2017	09/02/2017	Electrónico	1131800001817	09/02/2017	09/03/2017	Electrónico
120	Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial	1026500006617	17/01/2017	31/01/2017	Electrónico	1026500011017	09/02/2017	23/02/2017	Electrónico
121	Instituto Mexicano de la Radio	1132100000117	19/01/2017	17/02/2017	Electrónico	1132100000817	09/02/2017	27/02/2017	Electrónico
122	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua	1611100000317	17/01/2017	15/02/2017	Electrónico	1611100001117	09/02/2017	08/03/2017	Electrónico
123	Instituto Mexicano del Petróleo	1847400001417	17/01/2017	15/02/2017	Electrónico	1847400003417	09/02/2017	17/02/2017	Electrónico
124	Instituto Mexicano del Seguro Social	0064100247017	20/01/2017	20/02/2017	Electrónico	0064100433717	09/02/2017	24/03/2017	Electrónico
125	Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica	1129000000517	20/01/2017	15/02/2017	Electrónico	1129000001217	09/02/2017	02/03/2017	Electrónico
126	Instituto Nacional de Cancerología	1221500001817	19/01/2017	23/02/2017	Electrónico	1221500005417	16/02/2017	17/03/2017	Electrónico
127	Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez	1222000011217	19/01/2017	16/02/2017	Físico-03 marzo 2017	1222000026617	16/02/2017	13/03/2017	Electrónico
128	Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán	1222600007217	19/01/2017	02/03/2017	Electrónico	1222600014417	16/02/2017	06/03/2017	Electrónico
129	Instituto Nacional de Ciencias Penales	1711000002217	20/01/2017	20/02/2017	Electrónico	1711000003717	16/02/2017	09/03/2017	Electrónico
130	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático	1612100000317	17/01/2017	14/02/2017	Electrónico	1612100002017	16/02/2017	17/03/2017	Electrónico
131	Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas	1222300002217	19/01/2017	17/02/2017	Electrónico	1222300006717	16/02/2017	08/03/2017	Electrónico
132	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias	0817000000417	18/01/2017	27/01/2017	Electrónico	0817000002017	16/02/2017	03/03/2017	Electrónico
133	Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares	1847600000317	17/01/2017	07/02/2017	Electrónico	1847600001617	16/02/2017	22/03/2017	Electrónico
134	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa	1114000000417	19/01/2017	17/02/2017	Electrónico	1114000002217	16/02/2017	16/03/2017	Electrónico
135	Instituto Nacional de las Mujeres	0610400002217	20/01/2017	20/02/2017	Electrónico	0610400005517	16/02/2017	31/03/2017	Electrónico
136	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores	2041000000317	17/01/2017	15/02/2017	Físico-14 marzo 2017	2041000002117	16/02/2017	13/03/2017	Electrónico
137	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas	1131100001317	19/01/2017	10/02/2017	Electrónico	1131100002917	16/02/2017	13/03/2017	Electrónico
138	Instituto Nacional de Medicina Genómica	1237000000317	19/01/2017	17/02/2017	Electrónico	1237000002317	16/02/2017	10/03/2017	Electrónico
139	Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez	1223000001317	19/01/2017	16/02/2017	Electrónico	1223000004717	16/02/2017	09/03/2017	Electrónico

No.	Organización	Solicitud 1				Solicitud 2			
		Folio	Fecha envío	Fecha respuesta	Formato	Folio	Fecha envío	Fecha respuesta	Formato
140	Instituto Nacional de Pediatría	1224500001117	20/01/2017	20/02/2017	Electrónico	1224500003917	16/02/2017	16/03/2017	Electrónico
141	Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes	1225000001017	19/01/2017	10/02/2017	Electrónico	1225000003417	16/02/2017	03/03/2017	Electrónico
142	Instituto Nacional de Pesca	0819800000717	18/01/2017	15/02/2017	Electrónico	0819800002417	16/02/2017	06/03/2017	Electrónico
143	Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz	1229500000817	19/01/2017	14/02/2017	Electrónico	1229500004517	16/02/2017	09/03/2017	Electrónico
144	Instituto Nacional de Rehabilitación Luis Guillermo Ibarra Ibarra	1232900002617	19/01/2017	09/02/2017	Electrónico	1232900005717	16/02/2017	03/03/2017	Electrónico
145	Instituto Nacional de Salud Pública	1227000001617	19/01/2017	03/03/2017	Electrónico	1227000006517	16/02/2017	15/03/2017	Electrónico
146	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos	1131000000417	19/01/2017	10/02/2017	Físico-14 marzo 2017	1131000002517	16/02/2017	28/02/2017	Electrónico
147	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas	0611000000117	17/01/2017	28/02/2017	Físico-19 jun 2017	0611000001217	16/02/2017	16/03/2017	Electrónico
148	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario	0674700000717	17/01/2017	15/02/2017	Electrónico	0674700002017	16/02/2017	08/03/2017	Electrónico
149	Lotería Nacional para la Asistencia Pública	0675000002017	17/01/2017	15/02/2017	Electrónico	0675000003817	16/02/2017	16/03/2017	Electrónico
150	Notimex, Agencia de Noticias del Estado Mexicano	0663000001917	20/01/2017	03/03/2017	Electrónico	0663000003917	16/02/2017	09/03/2017	Electrónico
151	Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional	1139000000217	19/01/2017	16/02/2017	Electrónico	1139000000917	10/02/2017	28/02/2017	Electrónico
152	Procuraduría Agraria	1510500001317	20/01/2017	02/02/2017	Electrónico	1510500004017	10/02/2017	22/02/2017	Electrónico
153	Procuraduría de la Defensa del Contribuyente	0063200001317	20/01/2017	17/02/2017	Electrónico	0063200002517	10/02/2017	03/03/2017	Electrónico
154	Procuraduría Federal del Consumidor	1031500085317	17/01/2017	10/02/2017	Electrónico	1031500119717	10/02/2017	03/03/2017	Electrónico
155	Productora Nacional de Biológicos Veterinarios	0846000000317	18/01/2017	22/02/2017	Electrónico	0846000002717	10/02/2017	22/02/2017	Electrónico
156	Pronósticos para la Asistencia Pública	0681000001417	17/01/2017	10/02/2017	Electrónico	0681000002717	10/02/2017	08/03/2017	Electrónico
157	Servicio de Administración y Enajenación de Bienes	0681200003317	17/01/2017	15/02/2017	Físico-18 abril 2017	0681200008017	10/02/2017	07/03/2017	Electrónico
158	Servicio Geológico Mexicano	1010000000417	17/01/2017	15/02/2017	Electrónico	1010000001317	10/02/2017	03/03/2017	Electrónico
159	Servicio Postal Mexicano	0933800002717	18/01/2017	02/02/2017	Físico-14 marzo 2017	0933800007717	16/02/2017	16/03/2017	Electrónico
160	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	1236000002017	19/01/2017	15/02/2017	Electrónico	1236000005717	10/02/2017	07/03/2017	Electrónico
161	Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano	0443000000617	20/01/2017	17/02/2017	Electrónico	0443000001317	10/02/2017	09/03/2017	Electrónico
162	Talleres Gráficos de México	0410100000617	17/01/2017	14/02/2017	Electrónico	0410100001617	16/02/2017	01/03/2017	Electrónico
163	Telecomunicaciones de México	0943700001517	18/01/2017	02/02/2017	Electrónico	0943700003717	16/02/2017	07/03/2017	Electrónico

No.	Organización	Solicitud 1				Solicitud 2			
		Folio	Fecha envío	Fecha respuesta	Formato	Folio	Fecha envío	Fecha respuesta	Formato
164	Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.	0917600000517	24/01/2017	21/02/2017	Electrónico	0917600000717	02/02/2017	21/02/2017	Electrónico
165	Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.	0918300000517	24/01/2017	21/02/2017	Electrónico	0918300000717	02/02/2017	21/02/2017	Electrónico
166	Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.	0918000000317	24/01/2017	28/02/2017	Electrónico	0918000000517	02/02/2017	28/02/2017	Electrónico
167	Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.	0916900000317	24/01/2017	20/02/2017	Electrónico	0916900000517	02/02/2017	20/02/2017	Electrónico
168	Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.	0917700000617	24/01/2017	10/02/2017	Electrónico	0917700000817	02/02/2017	24/02/2017	Electrónico
169	Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.	0917800000617	24/01/2017	20/02/2017	Electrónico	0917800001217	02/02/2017	03/03/2017	Electrónico
170	Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.	0917900000617	24/01/2017	17/02/2017	Electrónico	0917900000817	02/02/2017	17/02/2017	Electrónico
171	Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.	0917100000617	24/01/2017	21/02/2017	Electrónico	0917100001017	02/02/2017	02/03/2017	Electrónico
172	Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.	0917200000617	24/01/2017	22/02/2017	Electrónico	0917200001017	02/02/2017	02/03/2017	Electrónico
173	Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.	0918600000217	24/01/2017	08/02/2017	Electrónico	0918600000417	02/02/2017	27/02/2017	Electrónico
174	Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.	0917300000417	24/01/2017	08/02/2017	Electrónico	0917300000617	02/02/2017	09/02/2017	Electrónico
175	Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.	0918400000317	24/01/2017	22/02/2017	Electrónico	0918400000517	02/02/2017	17/02/2017	Electrónico
176	Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.	0918100000217	24/01/2017	21/02/2017	Electrónico	0918100000417	02/02/2017	21/02/2017	Electrónico
177	Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.	0917400000617	24/01/2017	24/02/2017	Electrónico	0917400000817	02/02/2017	03/03/2017	Electrónico
178	Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.	0917500000417	24/01/2017	10/02/2017	Electrónico	0917500000617	02/02/2017	14/02/2017	Electrónico
179	Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.	0918200001317	24/01/2017	09/02/2017	Electrónico	0918200001617	02/02/2017	17/02/2017	Electrónico
180	Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	0945100001617	26/01/2017	09/02/2017	Físico-2 mayo 2017	0945100002117	02/02/2017	20/02/2017	Electrónico
181	Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.	1106300000717	26/01/2017	08/03/2017	Electrónico	1106300001117	03/02/2017	08/03/2017	Electrónico
182	Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C.	1110800001617	26/01/2017	10/02/2017	Electrónico	1110800002217	03/02/2017	15/02/2017	Electrónico

No.	Organización	Solicitud 1				Solicitud 2			
		Folio	Fecha envío	Fecha respuesta	Formato	Folio	Fecha envío	Fecha respuesta	Formato
183	Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.	1108300000617	26/01/2017	14/02/2017	Electrónico	1108300001017	03/02/2017	14/02/2017	Electrónico
184	Centro de Investigación en Geografía y Geomática, "Ing. Jorge L. Tamayo", A.C.	1108000000517	26/01/2017	23/02/2017	Electrónico	1108000000817	03/02/2017	23/02/2017	Electrónico
185	Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.	1110200000717	26/01/2017	21/02/2017	Electrónico	1110200001017	03/02/2017	02/03/2017	Electrónico
186	Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C.	1108800000717	26/01/2017	01/02/2017	Electrónico	1108800001017	03/02/2017	09/02/2017	Electrónico
187	Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C.	1110300002117	26/01/2017	24/02/2017	Electrónico	1110300004017	08/02/2017	02/03/2017	Electrónico
188	Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.	1110600000417	26/01/2017	16/02/2017	Electrónico	1110600002317	08/02/2017	21/02/2017	Electrónico
189	Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.	1109000000517	20/01/2017	15/02/2017	Electrónico	1109000003817	08/02/2017	27/02/2017	Electrónico
190	Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C.	1110700000617	26/01/2017	02/02/2017	Electrónico	1110700002517	08/02/2017	15/02/2017	Electrónico
191	Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.	1111000000617	26/01/2017	07/02/2017	Electrónico	1111000002517	08/02/2017	17/02/2017	Electrónico
192	Centros de Integración Juvenil, A.C.	1210000000617	26/01/2017	17/02/2017	Electrónico	1210000001917	08/02/2017	27/02/2017	Electrónico
193	CIATEC, A.C. "Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas"	1110500000917	26/01/2017	24/02/2017	Electrónico	1110500001717	08/02/2017	08/03/2017	Electrónico
194	CIATEQ, A.C. Centro de Tecnología Avanzada	1110400000717	26/01/2017	10/03/2017	Electrónico	1110400001517	08/02/2017	08/03/2017	Electrónico
195	Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V.	1820000000317	26/01/2017	28/02/2017	Electrónico	1820000001017	08/02/2017	28/02/2017	Electrónico
196	Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.	1114800000217	26/01/2017	24/02/2017	Electrónico	1114800000917	08/02/2017	07/03/2017	Electrónico
197	Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.	2135500001417	26/01/2017	20/02/2017	Electrónico	2135500003417	09/02/2017	01/03/2017	Electrónico
198	Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V.	1116300000617	26/01/2017	24/02/2017	Electrónico	1116300002017	09/02/2017	24/03/2017	Electrónico
199	Diconsa, S.A. de C.V.	2015000002017	26/01/2017	24/02/2017	Electrónico	2015000004417	16/02/2017	31/03/2017	Electrónico
200	Educal, S.A. de C.V.	1118600000417	26/01/2017	23/02/2017	Electrónico	1118600001717	09/02/2017	09/03/2017	Electrónico
201	El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	1107500000517	20/01/2017	01/02/2017	Electrónico	1107500002517	09/02/2017	21/03/2017	Electrónico
202	El Colegio de México, A.C.	1112000000517	20/01/2017	03/03/2017	Electrónico	1112000001817	09/02/2017	10/03/2017	Electrónico
203	El Colegio de Michoacán, A.C.	1118700000617	20/01/2017	02/02/2017	Electrónico	1118700001717	09/02/2017	08/03/2017	Electrónico
204	El Colegio de San Luis, A.C.	5312300000617	20/01/2017	20/02/2017	Electrónico	5312300001717	09/02/2017	08/03/2017	Electrónico
205	Estudios Churubusco Azteca, S.A.	1119500000417	24/01/2017	22/02/2017	Electrónico	1119500002217	16/02/2017	16/03/2017	Electrónico
206	Exportadora de Sal, S.A. de C.V.	1010100006217	24/01/2017	02/02/2017	Electrónico	1010100009017	09/02/2017	27/02/2017	Electrónico
207	Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.	0918900000317	24/01/2017	15/02/2017	Electrónico	0918900001417	09/02/2017	27/02/2017	Electrónico

No.	Organización	Solicitud 1				Solicitud 2			
		Folio	Fecha envío	Fecha respuesta	Formato	Folio	Fecha envío	Fecha respuesta	Formato
208	FONATUR Constructora, S.A. de C.V.	2106800001117	24/01/2017	08/03/2017	Electrónico	2106800002517	09/02/2017	09/03/2017	Electrónico
209	FONATUR Mantenimiento Turístico, S.A. de C.V.	2136400001017	24/01/2017	22/02/2017	Electrónico	2136400002517	09/02/2017	22/03/2017	Electrónico
210	FONATUR Operadora Portuaria, S.A. de C.V.	2137200000317	24/01/2017	22/02/2017	Electrónico	2137200001717	09/02/2017	09/03/2017	Electrónico
211	Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	0945000002417	24/01/2017	15/02/2017	Electrónico	0945000004617	09/02/2017	06/03/2017	Electrónico
212	Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.	1119000000417	24/01/2017	08/02/2017	Electrónico	1119000003517	09/02/2017	06/03/2017	Electrónico
213	Instituto de Ecología, A.C.	1127900000717	24/01/2017	21/02/2017	Electrónico	1127900001417	09/02/2017	21/02/2017	Electrónico
214	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.	0816200000217	24/01/2017	02/02/2017	Electrónico	0816200001217	16/02/2017	20/02/2017	Electrónico
215	Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C.	5311000000617	26/01/2017	21/02/2017	Electrónico	5311000002017	16/02/2017	28/02/2017	Electrónico
216	Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.	1227700000217	24/01/2017	16/02/2017	Electrónico	1227700001417	16/02/2017	10/03/2017	Electrónico
217	Liconsa, S.A. de C.V.	2014300003117	26/01/2017	16/02/2017	Físico-24 marzo 2017	2014300005417	16/02/2017	02/03/2017	Electrónico
218	Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	0944800000517	24/01/2017	09/02/2017	Electrónico	0944800001217	10/02/2017	20/02/2017	Electrónico
219	Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.	1142500000217	24/01/2017	22/02/2017	Electrónico	1142500002417	16/02/2017	14/03/2017	Electrónico
220	Comisión Federal de Electricidad	1816400013817	16/01/2017	14/02/2017	Electrónico	1816400043917	07/02/2017	16/03/2017	Electrónico
221	Petróleos Mexicanos (Corporativo)	1857200053717	16/01/2017	08/02/2017	Electrónico	1857200074117	07/02/2017	03/03/2017	Electrónico
222	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para Los Trabajadores	0063500048517	22/02/2017	16/03/2017	Electrónico	0063500050217	23/02/2017	16/03/2017	Electrónico
223	Agroasemex, S.A.	0608400000417	24/01/2017	21/02/2017	Electrónico	0608400000817	02/02/2017	03/03/2017	Electrónico
224	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.	0680000001717	24/01/2017	02/02/2017	Electrónico	0680000002517	02/02/2017	10/02/2017	Electrónico
225	Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.	0630500001217	24/01/2017	23/02/2017	Electrónico	0630500003017	02/02/2017	02/03/2017	Electrónico
226	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.	0632000002317	24/01/2017	16/02/2017	Electrónico	0632000009417	02/02/2017	16/02/2017	Electrónico
227	Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.	0632500000817	24/01/2017	07/02/2017	Electrónico	0632500001517	02/02/2017	17/02/2017	Electrónico
228	Nacional Financiera, S.N.C.	0678000002317	24/01/2017	22/02/2017	Electrónico	0678000013017	07/02/2017	07/03/2017	Electrónico
229	Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.	0682000000617	24/01/2017	09/02/2017	Electrónico	0682000001017	07/02/2017	07/03/2017	Electrónico
230	Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública	1200100001717	16/01/2017	14/02/2017	Físico-14 marzo 2017	1200100006417	17/02/2017	14/03/2017	Electrónico
231	Agencia de Investigación Criminal	1700100001117	16/01/2017	17/02/2017	Electrónico	1700100001217	17/01/2017	20/01/2017	Electrónico

No.	Organización	Solicitud 1				Solicitud 2			
		Folio	Fecha envío	Fecha respuesta	Formato	Folio	Fecha envío	Fecha respuesta	Formato
232	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo	0510000000217	12/01/2017	09/02/2017	Electrónico	0510000001817	17/02/2017	17/03/2017	Electrónico
233	Centro de Evaluación y Control de Confianza	1700200000617	11/01/2017	16/01/2017	Electrónico	1700200000817	17/01/2017	18/01/2017	Electrónico
234	Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales	0400100000217	12/01/2017	13/02/2017	Físico-14 marzo 2017	0400100003717	17/02/2017	15/03/2017	Electrónico
235	Centro Federal de Protección a Personas	1700300000517	11/01/2017	16/02/2017	Electrónico	1700300000817	17/01/2017	24/01/2017	Electrónico
236	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	1200200000617	16/01/2017	14/02/2017	Físico-14 marzo 2017	1200200004317	17/02/2017	14/03/2017	Electrónico
237	Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud	1200300000317	16/01/2017	14/02/2017	Físico-14 marzo 2017	1200300002117	17/02/2017	14/03/2017	Electrónico
238	Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea	1200400000317	16/01/2017	14/02/2017	Físico-14 marzo 2017	1200400002117	17/02/2017	14/03/2017	Electrónico
239	Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia	1700400000417	11/01/2017	16/01/2017	Electrónico	1700400000817	17/01/2017	18/01/2017	Electrónico
240	Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades	1200500000817	16/01/2017	14/02/2017	Físico-14 marzo 2017	1200500002617	17/02/2017	14/03/2017	Electrónico
241	Centro Nacional de Trasplantes	1200600000517	16/01/2017	14/02/2017	Físico-14 marzo 2017	1200600002817	17/02/2017	14/03/2017	Electrónico
242	Comisión Nacional contra las Adicciones/Centro Nacional para la Prevención y el Control de las Adicciones	1200700001017	16/01/2017	14/02/2017	Físico-14 marzo 2017	1200700002917	17/02/2017	14/03/2017	Electrónico
243	Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA	1200800000617	16/01/2017	14/02/2017	Físico-14 marzo 2017	1200800002917	17/02/2017	14/03/2017	Electrónico
244	Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia	1200900000517	16/01/2017	14/02/2017	Físico-14 marzo 2017	1200900003017	17/02/2017	14/03/2017	Electrónico
245	Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte	1100100000217	12/01/2017	10/02/2017	Electrónico	1100100001717	17/02/2017	17/03/2017	Electrónico
246	Comisión Nacional de Bioética	1201000001017	16/01/2017	14/02/2017	Físico-14 marzo 2017	1201000003117	17/02/2017	14/03/2017	Electrónico
247	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres	0400200001217	12/01/2017	13/02/2017	Físico-14 marzo 2017	0400200003717	17/02/2017	15/03/2017	Electrónico
248	Órgano Administrativo Desconcentrado Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal	1700600000117	11/01/2017	16/01/2017	Electrónico	1700600000217	17/01/2017	19/01/2017	Electrónico

No.	Organización	Solicitud 1				Solicitud 2			
		Folio	Fecha envío	Fecha respuesta	Formato	Folio	Fecha envío	Fecha respuesta	Formato
249	Coordinación General de @prende .mx	1100200000317	12/01/2017	13/02/2017	Electrónico	1100200001917	17/02/2017	17/03/2017	Electrónico
250	Coordinación Nacional Antisecuestro	0400300000517	12/01/2017	13/02/2017	Físico-14 marzo 2017	0400300002417	17/02/2017	15/03/2017	Electrónico
251	Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente	1100300000617	12/01/2017	13/02/2017	Electrónico	1100300002917	17/02/2017	17/03/2017	Electrónico
252	Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur	0400400000317	12/01/2017	13/02/2017	Físico-14 marzo 2017	0400400002117	17/02/2017	17/03/2017	Electrónico
253	Corporación de Servicios al Turista Ángeles Verdes	2100100000317	16/01/2017	14/02/2017	Electrónico	2100100001717	17/02/2017	03/03/2017	Electrónico
254	Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales	2700100000917	12/01/2017	24/02/2017	Electrónico	2700100004117	17/02/2017	30/03/2017	Electrónico
255	Instituto de Competitividad Turística	2100200000217	16/01/2017	14/02/2017	Electrónico	2100200001517	17/02/2017	27/02/2017	Electrónico
256	Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial	1700500000217	11/01/2017	16/01/2017	Electrónico	1700500000317	17/01/2017	18/01/2017	Electrónico
257	Instituto de los Mexicanos en el Exterior	0500100000517	12/01/2017	03/02/2017	Electrónico	0500100001917	17/02/2017	17/03/2017	Electrónico
258	Instituto Matías Romero	0500200000317	12/01/2017	02/02/2017	Electrónico	0500200001517	17/02/2017	17/03/2017	Electrónico
259	Instituto Mexicano del Transporte	0900100000517	11/01/2017	09/02/2017	Electrónico	0900100002517	17/02/2017	14/03/2017	Electrónico
260	Instituto Nacional del Derecho de Autor	1114200000517	11/01/2017	27/01/2017	Electrónico	1114200003217	17/02/2017	07/03/2017	Electrónico
261	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal	0400500000817	12/01/2017	13/02/2017	Físico-14 marzo 2017	0400500002417	17/02/2017	17/03/2017	Electrónico
262	Radio Educación	1114300000317	11/01/2017	03/02/2017	Físico-7 marzo 2017	1114300001717	17/02/2017	13/03/2017	Físico-25 abril 2017
263	Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos	0500300000217	12/01/2017	09/02/2017	Electrónico	0500300001317	17/02/2017	17/03/2017	Electrónico
264	Secciones Mexicanas de las Comisiones Internacionales de Límites y Aguas entre México y Guatemala, y entre México y Belize	0500400000217	12/01/2017	10/02/2017	Electrónico	0500400001417	17/02/2017	17/03/2017	Electrónico
265	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes	0400600000517	12/01/2017	13/02/2017	Físico-14 marzo 2017	0400600002217	17/02/2017	17/03/2017	Electrónico
266	Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas	0400700000217	12/01/2017	13/02/2017	Físico-14 marzo 2017	0400700001417	17/02/2017	17/03/2017	Electrónico
267	Servicios de Atención Psiquiátrica	1201100000217	16/01/2017	14/02/2017	Físico-14 marzo 2017	1201100001817	17/02/2017	14/03/2017	Electrónico
268	Tecnológico Nacional de México	1100400000417	12/01/2017	10/02/2017	Electrónico	1100400003317	17/02/2017	31/03/2017	Electrónico

No.	Organización	Solicitud 1				Solicitud 2			
		Folio	Fecha envío	Fecha respuesta	Formato	Folio	Fecha envío	Fecha respuesta	Formato
269	Universidad Abierta y a Distancia de México	1100500002217	12/01/2017	24/02/2017	Electrónico	1100500003817	17/02/2017	29/03/2017	Electrónico
270	XE-IPN Canal 11	1100600000417	12/01/2017	25/01/2017	Electrónico	1100600002517	17/02/2017	24/02/2017	Electrónico
271	Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar	0800100000217	18/01/2017	23/01/2017	Electrónico	0800100001517	17/02/2017	28/02/2017	Electrónico
272	Instituto Nacional de Geriatría	1201200000217	19/01/2017	14/02/2017	Físico-14 marzo 2017	1201200001817	17/02/2017	14/03/2017	Electrónico
273	FONATUR Prestadora de Servicios, S.A. de C.V.	2116100000817	24/01/2017	31/01/2017	Electrónico	2116100002317	17/02/2017	08/03/2017	Electrónico
274	Seguros de Crédito a la Vivienda SHF, S.A. de C.V.	0692000000517	24/01/2017	07/02/2017	Electrónico	0692000001617	17/02/2017	20/02/2017	Electrónico

Nota 1. La columna **Fecha de respuesta** indica la fecha en que el sujeto obligado dio respuesta a la solicitud de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. En el caso de las respuestas en formato físico, la fecha indicada se refiere al día en que se notificó a la solicitante la disponibilidad de la información.
Nota 2. La columna **Formato** indica la forma en que se proporcionó la información. Para las respuestas en formato Físico, entre paréntesis se indica la fecha en que fueron entregadas a la solicitante (personalmente en la oficina de transparencia o por correo postal).
Nota 3. Las respuestas en **Formato Físico** fueron entregadas previo pago de derechos por reproducción de la información, con excepción de los Folios 1222000011217 y 2041000000317 que no tuvieron costo alguno.
Nota 4. Las solicitudes con Folios *0814000001617* y *0800100000217* fueron objeto de queja por parte de la solicitante. Expedientes RRA 1071/17 (resuelto por el Pleno del INAI el 29 de marzo de 2017) y RRA 0721/17 (resuelto por el Pleno del INAI el 15 de marzo de 2017), respectivamente.

Anexo 4. Organizaciones que replicaron la respuesta de otra dependencia

Clave ID	Organización	Replica respuestas de:	Cuestionario replicado
SOI_02_026	Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur	Secretaría de Gobernación	Cuestionario 1 y 2
SOI_02_006	Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales	Secretaría de Gobernación	Cuestionario 1
SOI_02_024	Coordinación Nacional Antisecuestro	Secretaría de Gobernación	Cuestionario 1
SOI_02_044	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal	Secretaría de Gobernación	Cuestionario 1
SOI_02_049	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes	Secretaría de Gobernación	Cuestionario 1
SOI_02_050	Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas	Secretaría de Gobernación	Cuestionario 1
SOI_02_003	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo	Secretaría de Relaciones Exteriores	Cuestionarios 1 y 2
SOI_02_037	Instituto de los Mexicanos en el Exterior	Secretaría de Relaciones Exteriores	Cuestionario 1 y 2
SOI_02_040	Instituto Matías Romero	Secretaría de Relaciones Exteriores	Cuestionario 1 y 2
SOI_02_047	Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos	Secretaría de Relaciones Exteriores	Cuestionario 1 y 2
SOI_02_048	Secciones Mexicanas de las Comisiones Internacionales de Límites y Aguas entre México y Guatemala, y entre México y Belize	Secretaría de Relaciones Exteriores	Cuestionario 1 y 2
SOI_02_016	Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia	Secretaría de Salud	Cuestionario 2
SOI_02_018	Comisión Nacional de Bioética	Secretaría de Salud	Cuestionario 1
SOI_02_027	Corporación de Servicios al Turista Ángeles Verdes	Secretaría de Turismo	Cuestionario 1 y 2
SOI_02_034	Instituto de Competitividad Turística	Secretaría de Turismo	Cuestionario 1 y 2
SOD_04_265	Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	Cuestionarios 1 y 2

Anexo 5. Organizaciones no consideradas (información incompleta)

1. Comisión Nacional de Hidrocarburos
2. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
3. Secretaría del Trabajo y Previsión Social
4. Comisión Federal de Mejora Regulatoria
5. Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
6. Comisión Nacional de Arbitraje Médico
7. Comité Nacional Mixto de Protección al Salario
8. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
9. Instituto Nacional de Migración
10. Policía Federal
11. Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social
12. Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera
13. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
14. Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas
15. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
16. Instituto Nacional de Suelo Sustentable/antes Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
17. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
18. Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad
19. El Colegio de la Frontera Sur
20. Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero
21. Fondo de Cultura Económica
22. Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán
23. Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca
24. Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío
25. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial
26. Instituto Nacional de Pediatría
27. Instituto Nacional de Pesca
28. Instituto Nacional de Rehabilitación Luis Guillermo Ibarra Ibarra
29. Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional
30. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente
31. Talleres Gráficos de México
32. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.
33. Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.
34. Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.
35. Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.
36. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.
37. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
38. Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.
39. El Colegio de San Luis, A.C.
40. Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.

41. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.
42. Agencia de Investigación Criminal
43. Centro de Evaluación y Control de Confianza
44. Centro Federal de Protección a Personas
45. Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia
46. Órgano Administrativo Desconcentrado Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal
47. Coordinación General de @prende .mx
48. Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente
49. Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial
50. Instituto Nacional del Derecho de Autor
51. XE-IPN Canal 11
52. Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar
53. FONATUR Prestadora de Servicios, S.A. de C.V.

Anexo 6. Subíndices e Indicador de adopción de *gender mainstreaming*

	Organización	Subíndice en la dimensión estructural	Subíndice en la dimensión analítica	Subíndice en la dimensión cognitiva	Indicador Adopción GM
1	Secretaría de Salud	1	0.7	1	0.85
2	Procuraduría General de la República	1	0.65	1	0.825
3	Secretaría de Energía	1	0.65	1	0.825
4	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	1	0.65	1	0.825
5	Secretaría de Relaciones Exteriores	1	0.65	1	0.825
6	Secretaría de Turismo	1	0.65	1	0.825
7	Instituto Politécnico Nacional	1	0.65	1	0.825
8	Instituto Mexicano de la Juventud	1	0.65	1	0.825
9	Instituto Nacional de las Mujeres	1	0.65	1	0.825
10	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo	1	0.65	1	0.825
11	Corporación de Servicios al Turista Ángeles Verdes	1	0.65	1	0.825
12	Instituto de Competitividad Turística	1	0.65	1	0.825
13	Instituto de los Mexicanos en el Exterior	1	0.65	1	0.825
14	Instituto Matías Romero	1	0.65	1	0.825
15	Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos	1	0.65	1	0.825
16	Secciones Mexicanas de las Comisiones Internacionales de Límites y Aguas entre México y Guatemala, y entre México y Belize	1	0.65	1	0.825
17	Secretaría de Educación Pública	1	0.6	1	0.8
18	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	1	0.6	1	0.8
19	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos	1	0.65	0.8	0.785
20	Secretaría de Desarrollo Social	1	0.55	1	0.775
21	Instituto Nacional de Desarrollo Social	1	0.55	1	0.775
22	Instituto Nacional de la Economía Social	1	0.55	1	0.775
23	Secretaría de Economía	1	0.5	1	0.75
24	Comisión Nacional Forestal	1	0.5	1	0.75
25	Consejo Nacional de Fomento Educativo	0.5	0.8	1	0.75
26	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	1	0.5	1	0.75
27	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	1	0.5	0.8	0.71
28	Secretaría de Gobernación	1	0.35	1	0.675
29	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	0.5	0.65	1	0.675
30	Centros de Integración Juvenil, A.C.	1	0.35	1	0.675
31	Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur	1	0.35	1	0.675
32	Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo	0.5	0.6	1	0.65
33	Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social	0	0.85	1	0.625
34	Comisión Nacional de Vivienda	0.5	0.6	0.8	0.61
35	Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán	0.5	0.6	0.8	0.61
36	Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas	0.5	0.6	0.8	0.61
37	Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz	0.5	0.6	0.8	0.61
38	Secretaría de la Función Pública	1	0.3	0.8	0.61
39	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para Los Trabajadores	1	0.3	0.8	0.61
40	Nacional Financiera, S.N.C.	1	0.3	0.8	0.61
41	Centro Nacional de Prevención de Desastres	0.5	0.5	1	0.6
42	Secretaría General del Consejo Nacional de Población	0.5	0.5	1	0.6
43	Instituto Mexicano del Seguro Social	1	0.2	1	0.6

	Organización	Subíndice en la dimensión estructural	Subíndice en la dimensión analítica	Subíndice en la dimensión cognitiva	Indicador Adopción GM
44	Hospital General de México "Dr. Eduardo Liceaga"	0.5	0.55	0.8	0.585
45	Comisión Nacional de Protección Social en Salud	0.5	0.5	0.8	0.56
46	Comisión Nacional del Agua	0.5	0.5	0.8	0.56
47	Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes	0.5	0.5	0.8	0.56
48	Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA	0.5	0.5	0.8	0.56
49	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	0.5	0.35	1	0.525
50	Coordinación Nacional Antisecuestro	0.5	0.35	1	0.525
51	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes	0.5	0.35	1	0.525
52	Comisión Nacional de Bioética	0	0.7	0.8	0.51
53	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1	0	1	0.5
54	Secretaría de la Defensa Nacional	1	0	1	0.5
55	Secretaría de Marina	1	0	1	0.5
56	Instituto Nacional de Ciencias Penales	1	0	1	0.5
57	Diconsa, S.A. de C.V.	0.5	0.3	1	0.5
58	El Colegio de Michoacán, A.C.	0.5	0.5	0.5	0.5
59	Liconsa, S.A. de C.V.	0.5	0.3	1	0.5
60	Petróleos Mexicanos (Corporativo)	1	0	1	0.5
61	Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia	1	0	1	0.5
62	Radio Educación	1	0	1	0.5
63	Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura	0.5	0.3	0.8	0.46
64	Registro Agrario Nacional	0.5	0.3	0.8	0.46
65	Hospital General "Dr. Manuel Gea González"	0.5	0.3	0.8	0.46
66	Instituto Nacional de Cancerología	0.5	0.3	0.8	0.46
67	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	0.5	0.3	0.8	0.46
68	FONATUR Constructora, S.A. de C.V.	0.5	0.3	0.8	0.46
69	FONATUR Operadora Portuaria, S.A. de C.V.	0.5	0.3	0.8	0.46
70	Instituto Nacional de Geriatría	0.5	0.3	0.8	0.46
71	Centro Nacional de Control del Gas Natural	1	0	0.8	0.46
72	Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C.	1	0	0.8	0.46
73	Secretaría de Cultura	0.5	0.2	1	0.45
74	Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal	0.5	0.2	1	0.45
75	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica	0.5	0.2	1	0.45
76	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación	0.5	0.2	0.8	0.41
77	Hospital Infantil de México Federico Gómez	0.5	0.2	0.8	0.41
78	Hospital Juárez de México	0.5	0.2	0.8	0.41
79	Instituto de Ecología, A.C.	0.5	0.2	0.8	0.41
80	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.	0.5	0.2	0.8	0.41
81	Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.	0.5	0.2	0.8	0.41
82	Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea	0.5	0.2	0.8	0.41
83	Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales	0	0.35	1	0.375
84	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal	0	0.35	1	0.375
85	Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas	0	0.35	1	0.375
86	Instituto Nacional de Salud Pública	0.5	0.3	0.3	0.36
87	Instituto Nacional del Emprendedor	0	0.5	0.5	0.35
88	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	0.5	0	1	0.35
89	Centro Nacional de Metrología	0.5	0	1	0.35
90	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores	0.5	0	1	0.35
91	Procuraduría Agraria	0.5	0	1	0.35

	Organización	Subíndice en la dimensión estructural	Subíndice en la dimensión analítica	Subíndice en la dimensión cognitiva	Indicador Adopción GM
92	Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano	0.5	0	1	0.35
93	Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.	0.5	0	1	0.35
94	Comisión Nacional contra las adicciones/antes Centro Nacional para la Prevención y el Control de las Adicciones	0.5	0.2	0.5	0.35
95	Servicios de Atención Psiquiátrica	0.5	0	1	0.35
96	Universidad Abierta y a Distancia de México	0.5	0.2	0.5	0.35
97	Comisión Reguladora de Energía	0.5	0	0.8	0.31
98	Oficina de la Presidencia de la República	0.5	0	0.8	0.31
99	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	0.5	0	0.8	0.31
100	Centro de Investigación y Seguridad Nacional	0.5	0	0.8	0.31
101	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	0.5	0	0.8	0.31
102	Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca	0.5	0	0.8	0.31
103	Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias	0.5	0	0.8	0.31
104	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	0.5	0	0.8	0.31
105	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro	0.5	0	0.8	0.31
106	Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía	0.5	0	0.8	0.31
107	Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	0.5	0	0.8	0.31
108	Instituto Nacional de Antropología e Historia	0.5	0	0.8	0.31
109	Servicio de Administración Tributaria	0.5	0	0.8	0.31
110	Servicio de Protección Federal	0.5	0	0.8	0.31
111	Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas	0.5	0	0.8	0.31
112	Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano	0.5	0	0.8	0.31
113	Agencia Espacial Mexicana	0.5	0	0.8	0.31
114	Archivo General de la Nación	0.5	0	0.8	0.31
115	Casa de Moneda de México	0.5	0	0.8	0.31
116	Centro de Enseñanza Técnica Industrial	0.5	0	0.8	0.31
117	Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial	0.5	0	0.8	0.31
118	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional	0.5	0	0.8	0.31
119	Centro Nacional de Control de Energía	0.5	0	0.8	0.31
120	Colegio de Bachilleres	0.5	0	0.8	0.31
121	Colegio de Postgraduados	0.5	0	0.8	0.31
122	Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional	0.5	0	0.8	0.31
123	Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos	0.5	0	0.8	0.31
124	Comisión Nacional de los Salarios Mínimos	0.5	0	0.8	0.31
125	Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria "Bicentenario 2010"	0.5	0	0.8	0.31
126	Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora"	0.5	0	0.8	0.31
127	Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias, antes Instituto de Investigaciones Eléctricas	0.5	0	0.8	0.31
128	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	0.5	0	0.8	0.31
129	Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores	0.5	0	0.8	0.31
130	Instituto Mexicano de Cinematografía	0.5	0	0.8	0.31
131	Instituto Mexicano de la Radio	0.5	0	0.8	0.31
132	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua	0.5	0	0.8	0.31
133	Instituto Mexicano del Petróleo	0.5	0	0.8	0.31
134	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático	0.5	0	0.8	0.31
135	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa	0.5	0	0.8	0.31
136	Instituto Nacional de Medicina Genómica	0.5	0	0.8	0.31
137	Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez	0.5	0	0.8	0.31

	Organización	Subíndice en la dimensión estructural	Subíndice en la dimensión analítica	Subíndice en la dimensión cognitiva	Indicador Adopción GM
138	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas	0.5	0	0.8	0.31
139	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario	0.5	0	0.8	0.31
140	Lotería Nacional para la Asistencia Pública	0.5	0	0.8	0.31
141	Notimex, Agencia de Noticias del Estado Mexicano	0.5	0	0.8	0.31
142	Servicio Postal Mexicano	0.5	0	0.8	0.31
143	Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.	0.5	0	0.8	0.31
144	Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.	0.5	0	0.8	0.31
145	Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.	0.5	0	0.8	0.31
146	Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.	0.5	0	0.8	0.31
147	Centro de Investigación en Geografía y Geomática, "Ing. Jorge L. Tamayo", A.C.	0.5	0	0.8	0.31
148	Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.	0.5	0	0.8	0.31
149	Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.	0.5	0	0.8	0.31
150	Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C.	0.5	0	0.8	0.31
151	CIATEQ, A.C. Centro de Tecnología Avanzada	0.5	0	0.8	0.31
152	Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.	0.5	0	0.8	0.31
153	Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V.	0.5	0	0.8	0.31
154	Educal, S.A. de C.V.	0.5	0	0.8	0.31
155	Exportadora de Sal, S.A. de C.V.	0.5	0	0.8	0.31
156	Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.	0.5	0	0.8	0.31
157	FONATUR Mantenimiento Turístico, S.A. de C.V.	0.5	0	0.8	0.31
158	Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.	0.5	0	0.8	0.31
159	Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.	0.5	0	0.8	0.31
160	Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.	0.5	0	0.8	0.31
161	Comisión Federal de Electricidad	0.5	0	0.8	0.31
162	Agroasemex, S.A.	0.5	0	0.8	0.31
163	Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.	0.5	0	0.8	0.31
164	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.	0.5	0	0.8	0.31
165	Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública	0.5	0	0.8	0.31
166	Instituto Mexicano del Transporte	0.5	0	0.8	0.31
167	Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios	0	0.2	1	0.3
168	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	0.5	0	0.5	0.25
169	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros	0.5	0	0.5	0.25
170	Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica	0.5	0	0.5	0.25
171	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	0.5	0	0.3	0.21
172	Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Baja California	0.5	0	0.3	0.21
173	Centro de Investigación en Química Aplicada	0.5	0	0.3	0.21
174	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas	0.5	0	0.3	0.21
175	Productora Nacional de Biológicos Veterinarios	0.5	0	0.3	0.21
176	Pronósticos para la Asistencia Pública	0.5	0	0.3	0.21
177	Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.	0.5	0	0.3	0.21
178	Centro Nacional de Trasplantes	0.5	0	0.3	0.21
179	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria	0	0	1	0.2
180	Telecomunicaciones de México	0	0	1	0.2
181	Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente	0	0	0.8	0.16
182	Aeropuertos y Servicios Auxiliares	0	0	0.8	0.16
183	Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	0	0	0.8	0.16

	Organización	Subíndice en la dimensión estructural	Subíndice en la dimensión analítica	Subíndice en la dimensión cognitiva	Indicador Adopción GM
184	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	0	0	0.8	0.16
185	Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca	0	0	0.8	0.16
186	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias	0	0	0.8	0.16
187	Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares	0	0	0.8	0.16
188	Procuraduría Federal del Consumidor	0	0	0.8	0.16
189	Servicio de Administración y Enajenación de Bienes	0	0	0.8	0.16
190	Servicio Geológico Mexicano	0	0	0.8	0.16
191	Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.	0	0	0.8	0.16
192	Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.	0	0	0.8	0.16
193	Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.	0	0	0.8	0.16
194	Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.	0	0	0.8	0.16
195	Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.	0	0	0.8	0.16
196	Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	0	0	0.8	0.16
197	Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C.	0	0	0.8	0.16
198	CIATEC, A.C. "Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas"	0	0	0.8	0.16
199	Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.	0	0	0.8	0.16
200	Estudios Churubusco Azteca, S.A.	0	0	0.8	0.16
201	Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	0	0	0.8	0.16
202	Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.	0	0	0.8	0.16
203	Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales	0	0	0.8	0.16
204	Universidad Pedagógica Nacional	0.5	0	0	0.15
205	Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C.	0.5	0	0	0.15
206	Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud	0.5	0	0	0.15
207	Comisión Nacional de las Zonas Áridas	0	0	0.5	0.1
208	Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez	0	0	0.5	0.1
209	Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.	0	0	0.5	0.1
210	Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.	0	0.2	0	0.1
211	El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	0	0	0.5	0.1
212	Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades	0	0	0.5	0.1
213	Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C.	0	0	0.3	0.06
214	Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero	0	0	0	0
215	El Colegio de México, A.C.	0	0	0	0
216	Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte	0	0	0	0
217	Seguros de Crédito a la Vivienda SHF, S.A. de C.V.	0	0	0	0

Anexo 7. Programas Sujetos a Reglas de Operación

1. Fondo Nacional Emprendedor
2. Pensión para Adultos Mayores
3. Programa 3 x 1 para Migrantes
4. Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)
5. Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.
6. Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales
7. Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento
8. Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola
9. Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)
10. Programa de Apoyos a Pequeños Productores
11. Programa de Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable
12. Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad
13. Programa de Aseguramiento Agropecuario
14. Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
15. Programa de Atención a Personas con Discapacidad
16. Programa de Calidad en la Atención Médica
17. Programa de Coinversión Social
18. Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados
19. Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas
20. Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible
21. Programa de Cultura Física y Deporte
22. Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"
23. Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos
24. Programa de Empleo Temporal (PET)
25. Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras
26. Programa de Fomento a la Agricultura
27. Programa de Fomento a la Economía Social
28. Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola
29. Programa de Fomento Ganadero
30. Programa de Fortalecimiento a la Atención Médica
31. Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género
32. Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa
33. Programa de Productividad Rural
34. Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria
35. Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria
36. Programa de Tratamiento de Aguas Residuales
37. Programa Escuelas de Tiempo Completo
38. Programa Nacional de Becas
39. Programa Nacional de Convivencia Escolar
40. Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural

41. Programa Nacional de Inglés
42. Programa para el Desarrollo de la Industria de Software (PROSOFT) y la Innovación
43. Programa para el Desarrollo Profesional Docente
44. Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa
45. Programa para la Productividad y Competitividad Industrial
46. PROSPERA Programa de Inclusión Social
47. Seguro de Vida para Jefas de Familia
48. Seguro Médico Siglo XXI

Anexo 8. Programas Presupuestarios en la Modalidad de Prestación de Servicios Públicos

a. Finalidad Gobierno

1. Administración de los fondos y valores federales
2. Administración y enajenación de activos
3. Administración, restauración y difusión del acervo patrimonial y documental de la SHCP
4. Atención a Víctimas
5. Control de la operación aduanera
6. Funciones de otorgamiento de crédito a estados y municipios
7. Investigación académica en el marco de las ciencias penales
8. Investigar y perseguir los delitos del orden federal
9. Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial
10. Investigar y perseguir los delitos relativos a la Delincuencia Organizada
11. Investigar, perseguir y prevenir delitos del orden electoral
12. Preservación y difusión del acervo documental de la Nación
13. Procuración de justicia agraria
14. Procuración de justicia laboral
15. Promoción del Desarrollo Humano y Planeación Institucional
16. Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito
17. Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
18. Recaudación de las contribuciones federales
19. Recopilación y producción de material informativo Notimex
20. Registro e Identificación de Población
21. Regulación de los servicios de seguridad privada para coadyuvar a la prevención del delito
22. Representación jurídica de la Federación en el ámbito nacional e internacional
23. Servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional
24. Servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes e instalaciones
25. Supervisar y vigilar la aplicación del marco legal en la investigación y persecución del delito del orden federal

b. Finalidad Desarrollo Social

1. Articulación de políticas públicas integrales de juventud
2. Atención a la salud
3. Atención a refugiados en el país
4. Atención al deporte
5. Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable
6. Desarrollo Cultural
7. Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria
8. Educación Inicial y Básica Comunitaria
9. Educación para Adultos (INEA)
10. Escuelas de Tiempo Completo
11. Evaluaciones de la calidad de la educación
12. Formación y capacitación de recursos humanos para la salud
13. Formación y certificación para el trabajo

14. Fortalecimiento de la Calidad Educativa
15. Garantizar el acceso a créditos, otorgar financiamiento y promover el ahorro a los trabajadores
16. Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico
17. Investigación científica y tecnológica
18. Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad y Crecimiento Verde
19. Investigación y desarrollo tecnológico en salud
20. Operación y mantenimiento de infraestructura hídrica
21. Ordenamiento y regulación de la propiedad rural
22. Políticas de igualdad de género en el sector educativo
23. Prevención y atención contra las adicciones
24. Prevención y control de enfermedades
25. Producción y Difusión de Materiales Audiovisuales
26. Producción y distribución de libros y materiales culturales
27. Producción y transmisión de materiales educativos
28. Productos financieros para vivienda y ahorro de derechohabientes
29. Programa de Formación de Recursos Humanos basada en Competencias
30. Programa de infraestructura física educativa
31. Programa Nacional de Convivencia Escolar
32. Programa Nacional de Inglés
33. Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa
34. Protección forestal
35. Protección y conservación del Patrimonio Cultural
36. Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes
37. Registro Nacional de Profesionistas y sus Asociaciones
38. Seguro de riesgos de trabajo
39. Servicios a grupos con necesidades especiales
40. Servicios Cinematográficos
41. Servicios de asistencia social integral
42. Servicios de Educación Básica en el D.F.
43. Servicios de Educación Media Superior
44. Servicios de Educación Normal en el D.F.
45. Servicios de Educación Superior y Posgrado
46. Servicios Educativos Culturales
47. Sistema de Información y Gestión Educativa
48. Sistemas Meteorológicos e Hidrológicos
49. Suministro de Claves de Medicamentos

c. Finalidad Desarrollo Social

1. Apoyo al desarrollo sustentable de comunidades afectadas por la instalación de la infraestructura eléctrica
2. Atención de trámites y promoción de los programas de la Secretaría de Economía en las entidades federativas
3. Comercialización de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos

4. Conservación y mantenimiento a los Centros de Integralmente Planeados de FONATUR
5. Desarrollo tecnológico y prestación de servicios metrológicos para la competitividad
6. Distribución de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos
7. Estudios técnicos para la construcción, conservación y operación de infraestructura de comunicaciones y transportes
8. Generación de Proyectos de Investigación
9. Investigación científica, desarrollo e innovación
10. Investigación y Desarrollo Tecnológico en Materia Petrolera
11. Investigación, desarrollo tecnológico y prestación de servicios en materia nuclear y eléctrica
12. Investigación, estudios y proyectos en materia espacial
13. Investigación, estudios, proyectos y capacitación en materia de transporte
14. Operación de infraestructura marítimo-portuaria
15. Operación Red de Fibra Óptica y apoyo tecnológico a los procesos productivos
16. Operación y Conservación de infraestructura ferroviaria
17. Operación y mantenimiento a líneas de transmisión, subestaciones de transformación y red fibra óptica
18. Operación y mantenimiento de la infraestructura en ecología
19. Operación y mantenimiento de las centrales generadoras de energía eléctrica
20. Operación y mantenimiento de los procesos de distribución y de comercialización de energía eléctrica
21. Operación, mantenimiento y recarga de la Nucleoeléctrica Laguna Verde
22. Prestación de servicios corporativos técnicos, administrativos y financieros a organismos subsidiarios de PEMEX
23. Prestación de servicios de telecomunicaciones internos a PEMEX
24. Producción de información geológica del territorio nacional
25. Programa México conectado
26. Protección de los derechos de los consumidores y Sistema Nacional de Protección al Consumidor
27. Señalamiento Marítimo
28. Servicios de ayudas a la navegación aérea
29. Servicios de correo
30. Servicios de telecomunicaciones, satelitales, telegráficos y de transferencia de fondos
31. Servicios médicos al personal de PEMEX
32. Suministro de energéticos a las centrales generadoras de electricidad

Anexo 9. Organizaciones en el grupo de Convergencia Alta

	Organización	Indicador GM
1	Secretaría de Salud	0.85
2	Procuraduría General de la República	0.825
3	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	0.825
4	Instituto Politécnico Nacional	0.825
5	Instituto Mexicano de la Juventud	0.825
6	Instituto Nacional de las Mujeres	0.825
7	Secretaría de Educación Pública	0.8
8	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	0.8
9	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos	0.785
10	Secretaría de Desarrollo Social	0.775
11	Instituto Nacional de Desarrollo Social	0.775
12	Instituto Nacional de la Economía Social	0.775
13	Comisión Nacional Forestal	0.75
14	Consejo Nacional de Fomento Educativo	0.75
15	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	0.75
16	Centros de Integración Juvenil, A.C.	0.675
17	Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo	0.65
18	Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social	0.625
19	Comisión Nacional de Vivienda	0.61
20	Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán	0.61
21	Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas	0.61
22	Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz	0.61
23	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para Los Trabajadores	0.61
24	Instituto Mexicano del Seguro Social	0.6
25	Hospital General de México "Dr. Eduardo Liceaga"	0.585
26	Comisión Nacional de Protección Social en Salud	0.56
27	Comisión Nacional del Agua	0.56
28	Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes	0.56
29	Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA	0.56
30	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	0.525
31	Instituto Nacional de Ciencias Penales	0.5
32	Diconsa, S.A. de C.V.	0.5
33	Liconsa, S.A. de C.V.	0.5
34	Radio Educación	0.5
35	Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura	0.46
36	Registro Agrario Nacional	0.46
37	Hospital General "Dr. Manuel Gea González"	0.46
38	Instituto Nacional de Cancerología	0.46
39	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	0.46
40	Instituto Nacional de Geriatría	0.46
41	Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal	0.45
42	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica	0.45
43	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación	0.41
44	Hospital Infantil de México Federico Gómez	0.41

	Organización	Indicador GM
45	Hospital Juárez de México	0.41
46	Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea	0.41
47	Instituto Nacional de Salud Pública	0.36
48	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores	0.35
49	Procuraduría Agraria	0.35
50	Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano	0.35
51	Centro Nacional para la Prevención y el Control de las Adicciones	0.35
52	Servicios de Atención Psiquiátrica	0.35
53	Universidad Abierta y a Distancia de México	0.35
54	Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	0.31
55	Instituto Nacional de Antropología e Historia	0.31
56	Centro de Enseñanza Técnica Industrial	0.31
57	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional	0.31
58	Colegio de Bachilleres	0.31
59	Colegio de Postgraduados	0.31
60	Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional	0.31
61	Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria "Bicentenario 2010"	0.31
62	Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores	0.31
63	Instituto Mexicano de Cinematografía	0.31
64	Instituto Mexicano de la Radio	0.31
65	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua	0.31
66	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa	0.31
67	Instituto Nacional de Medicina Genómica	0.31
68	Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez	0.31
69	Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.	0.31
70	Educal, S.A. de C.V.	0.31
71	Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.	0.31
72	Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública	0.31
73	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	0.25
74	Centro Nacional de Trasplantes	0.21
75	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	0.16
76	Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca	0.16
77	Estudios Churubusco Azteca, S.A.	0.16
78	Universidad Pedagógica Nacional	0.15
79	Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez	0.1
80	Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.	0.1
81	Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero	0
82	El Colegio de México, A.C.	0
83	Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte	0

Anexo 10. Organizaciones en el grupo de Convergencia Media Baja

	Organización	Indicador GM
3	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	0.675
2	Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos	0.31
4	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	0.31
5	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático	0.31
7	Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.	0.31
8	Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.	0.31
6	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas	0.21
1	Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente	0.16
9	Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud	0.15
10	Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades	0.1

Anexo 11. Organizaciones en el grupo de Convergencia Media Alta

	Organización	Indicador GM
1	Secretaría de Relaciones Exteriores	0.825
2	Secretaría de Economía	0.75
3	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	0.71
4	Secretaría de Gobernación	0.675
5	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	0.5
6	Secretaría de la Defensa Nacional	0.5
7	Secretaría de Marina	0.5
8	El Colegio de Michoacán, A.C.	0.5
9	Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C.	0.46
10	Instituto de Ecología, A.C.	0.41
11	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.	0.41
12	Instituto Nacional del Emprendedor	0.35
13	Centro Nacional de Metrología	0.35
14	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	0.31
15	Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca	0.31
16	Servicio de Administración Tributaria	0.31
17	Servicio de Protección Federal	0.31
18	Archivo General de la Nación	0.31
19	Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial	0.31
20	Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora"	0.31
21	Instituto de Investigaciones Eléctricas	0.31
22	Instituto Mexicano del Petróleo	0.31
23	Notimex, Agencia de Noticias del Estado Mexicano	0.31
24	Servicio Postal Mexicano	0.31
25	Centro de Investigación en Geografía y Geomática, "Ing. Jorge L. Tamayo", A.C.	0.31
26	Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.	0.31
27	Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.	0.31
28	Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C.	0.31
29	CIATEQ, A.C. Centro de Tecnología Avanzada	0.31
30	Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V.	0.31
31	Comisión Federal de Electricidad	0.31
32	Agroasemex, S.A.	0.31
33	Instituto Mexicano del Transporte	0.31
34	Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios	0.3
35	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros	0.25
36	Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica	0.25
37	Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Baja California	0.21
38	Centro de Investigación en Química Aplicada	0.21
39	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria	0.2
40	Telecomunicaciones de México	0.2
41	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias	0.16

	Organización	Indicador GM
42	Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares	0.16
43	Procuraduría Federal del Consumidor	0.16
44	Servicio de Administración y Enajenación de Bienes	0.16
45	Servicio Geológico Mexicano	0.16
46	Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C.	0.16
47	CIATEC, A.C. "Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas"	0.16
48	Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C.	0.15
49	Comisión Nacional de las Zonas Áridas	0.1
50	El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	0.1
51	Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C.	0.06

Anexo 12. Organizaciones en el grupo de Convergencia Baja

	Organización		Indicador GM
1	Secretaría de Energía		0.825
2	Secretaría de Turismo		0.825
3	Secretaría de la Función Pública		0.61
4	Nacional Financiera, S.N.C.		0.61
5	Centro Nacional de Prevención de Desastres		0.6
6	Secretaría General del Consejo Nacional de Población		0.6
7	Petróleos Mexicanos (Corporativo)		0.5
8	FONATUR Constructora, S.A. de C.V.		0.46
9	FONATUR Operadora Portuaria, S.A. de C.V.		0.46
10	Centro Nacional de Control del Gas Natural		0.46
11	Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.		0.41
12	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública		0.35
13	Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.		0.35
14	Comisión Reguladora de Energía		0.31
15	Oficina de la Presidencia de la República		0.31
16	Centro de Investigación y Seguridad Nacional		0.31
17	Comisión Nacional Bancaria y de Valores		0.31
18	Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias		0.31
19	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas		0.31
20	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro		0.31
21	Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía		0.31
22	Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas		0.31
23	Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano		0.31
24	Agencia Espacial Mexicana		0.31
25	Casa de Moneda de México		0.31
26	Centro Nacional de Control de Energía		0.31
27	Comisión Nacional de los Salarios Mínimos		0.31
28	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas		0.31
29	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario		0.31
30	Lotería Nacional para la Asistencia Pública		0.31
31	Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.		0.31
32	Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.		0.31
33	Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.		0.31
34	Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.		0.31
35	Exportadora de Sal, S.A. de C.V.		0.31
36	Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.		0.31
37	FONATUR Mantenimiento Turístico, S.A. de C.V.		0.31
38	Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.		0.31
39	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.		0.31
40	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal		0.21
41	Productora Nacional de Biológicos Veterinarios		0.21
42	Pronósticos para la Asistencia Pública		0.21
43	Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.		0.21
44	Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos		0.16

	Organización		Indicador GM
45	Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.		0.16
46	Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.		0.16
47	Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.		0.16
48	Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.		0.16
49	Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.		0.16
50	Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.		0.16
51	Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.		0.16
52	Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.		0.16
53	Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales		0.16
54	Aeropuertos y Servicios Auxiliares		0.16
55	Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.		0.1
56	Seguros de Crédito a la Vivienda SHF, S.A. de C.V.		0

Anexo 13. Solicitud de entrevista

Ciudad de México, _____ de 2018

Estimada _____
[Cargo en la Unidad de Género]
[Organización pública]

Mi nombre es Diana Martínez Medina, soy estudiante del Doctorado en Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Actualmente estoy desarrollando mi investigación doctoral sobre Transversalidad de la Perspectiva de Género en la administración pública federal.

Como parte de mi investigación, he realizado un análisis de ese proceso en 217 organizaciones y, como resultado de ello, la [nombre de la organización] destaca de manera notable. A fin de entender con mayor detalle las características del proceso de incorporación de la perspectiva de género en esta dependencia, me dirijo a Usted para solicitar una conversación de 30 minutos sobre el papel de la Unidad de Género en ese proceso. Me encuentro en total disposición para ajustarme a su agenda.

En caso de contar con esta conversación, le comento que la información que tenga a bien proporcionarme será tratada con confidencialidad y usada exclusivamente para propósitos de investigación.

Mi trabajo de investigación ha sido aprobado por mi Comité Doctoral, encabezado por la Dra. Alejandra Ríos Cázares, profesora-investigadora del CIDE, quien me asesora personalmente. Cualquier referencia sobre mi persona y mi trabajo puede solicitarla a la Dra. Ríos al teléfono 57279800 ext. 2333 y al correo electrónico alejandra.rios@cide.edu, o bien, al Mtro. Eduardo Villarreal Cantú, Coordinador de mi programa académico, al teléfono 57279800 ext. 2461 y correo electrónico eduardo.villarreal@cide.edu.

Agradezco de antemano su colaboración

Diana Martínez Medina
diana.martinez@alumnos.cide.edu
Tel: 5529386160

Anexo 14. Guion de entrevista semi-estructurada

Objetivo: conocer el funcionamiento de las Unidad de Género y las fortalezas y retos del proceso de transversalización de la perspectiva de género en las organizaciones públicas y los sectores de política a los que pertenecen.

Tema 1. Actividades de la Unidad de Género:

- Ámbito sustantivo (políticas, programas y servicios de la organización y del sector):

¿La unidad de género participa en la planeación, presupuestación, seguimiento y evaluación de las políticas sustantivas de la dependencia? ¿de qué formas?

¿La unidad de género recaba o concentra algún tipo de información sobre desigualdad de género en su sector? En caso afirmativo, ¿Qué tipo de información? ¿cómo se hace de la información? ¿cada cuándo la recaba? ¿qué uso le da?

- Ámbito interno (cultura organizacional):

¿La unidad de género participa en el ámbito interno, por ejemplo, en la selección, contratación y promoción del personal, en su capacitación, en prevención de violencias, o en la elaboración de criterios de comunicación institucional incluyente? ¿Cómo es su participación en cada uno de esos temas?

- ¿Qué áreas y/o temas le hacen falta cubrir?

Tema 2. Medios para cumplir sus responsabilidades

- Humanos:

¿Cuál es el equipo necesario para llevar a cabo todas esas actividades? ¿cómo es el equipo actual de la unidad? ¿es el mismo desde la creación de la unidad? ¿el equipo se ha capacitado en materia de perspectiva de género? ¿cuánto tiempo tiene Usted ahí? ¿En su trabajo anterior, tenía funciones relacionadas incorporación de perspectiva de género? ¿ha tomado algún tipo de formación o capacitación en materia de género?

- Financieros:

¿cómo se financian las actividades de la unidad de género? ¿la unidad ejerce el presupuesto etiquetado para la igualdad que recibe la dependencia o tiene que ver algo con ese ejercicio? ¿participa en las decisiones sobre la orientación del presupuesto etiquetado?

- Normativos:

¿Cómo definiría transversalización de la perspectiva de género? ¿considera que existe un entendimiento común de lo que es la transversalización de PEG en la dependencia? ¿y en el sector? ¿En qué medida la normatividad existente facilita la labor de la unidad de género?

Tema 3. Relación de la Unidad de Género con otras áreas

- Dentro de la organización:

¿qué áreas son más receptivas para asumir el mandato de transversalización? ¿qué tipo de colaboración sostiene con ellas para ese propósito? ¿cuáles áreas han sido más hostiles? Si las hay, ¿qué motiva dicha hostilidad? ¿cómo la gestionan?

- En el sector:

¿En qué medida la unidad de género determina el comportamiento de órganos desconcentrados y organismos descentralizados del sector _____ en materia de transversalidad de género? Si lo determina en alguna medida, ¿cómo es la comunicación hacia allá? ¿cuántas de estas dependencias tienen enlaces institucionales? ¿cuál es el papel de los enlaces? ¿Usted tiene algún tipo de intervención en sus nombramientos? Si esas dependencias no tienen enlace, ¿quién es su contacto ahí? Entre las dependencias sectorizadas a esta dependencia ¿cuáles son las más receptivas y cuáles las más hostiles al trabajo de la unidad de género?

- Con INMUJERES y organizaciones de otros sectores:

¿En qué temas o actividades le ha resultado fundamental la colaboración con el INMUJERES? ¿tiene algún tipo de contacto con las unidades de género de otras secretarías? ¿para qué propósitos?

Tema 4. Relevancia de PEG en el sector.

En el sector _____, ¿cuál es el ámbito en el que mayor incidencia puede tener la perspectiva de género? ¿Podría darme un ejemplo? ¿qué áreas son clave para la transversalización de la perspectiva de género en las políticas y programas de este sector?

Cierre:

¿cuáles son las fortalezas de la unidad de género para encauzar la transversalización de la PEG? ¿cuáles son los principales retos que enfrentan en este proceso? ¿En su opinión, qué aspectos del proceso de transversalización es necesario revisar y mejorar para lograr el objetivo de incorporación de la perspectiva de género en políticas, programas y servicios del sector _____?

Terminé mis preguntas, ¿Hay algo adicional que quisiera compartirme?

Muchas gracias por su colaboración.

Anexo 15. Listado de entrevistas realizadas

No.	Fecha	Entrevistadas	Cargo	Organización	Duración
E1	15 de junio de 2018 Ciudad de México	Marisol Nashiely Ruiz Ruvalcaba	Titular de la Unidad de Igualdad de Género	Procuraduría General de la República	68:17 min
E2	15 de junio de 2018 Ciudad de México	Francesca Alessandra Romita Iturbe	Titular de la Unidad de Igualdad de Género	Secretaría de Turismo	66:48 min
E3	18 de junio de 2018 Ciudad de México	Facundo Rogelio González Fuentes	Subdirector de Cultura Institucional	Secretaría de Turismo	57:07 min
E4	18 de junio de 2018 Ciudad de México junio	Raymundo Fernández Pérez	Subdirector de Prevención de la Violencia	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva Secretaría de Salud	60:30 min
E5	26 de junio de 2018 Ciudad de México	Norma Angélica San José Rodríguez	Directora de Género y Salud	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva Secretaría de Salud	103:04 min
E6	11 de julio de 2018 Ciudad de México	Aurora del Río Zolezzi	Directora General Adjunta de Equidad de Género	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva Secretaría de Salud	134:39 min

.