

## **DERECHOS HUMANOS E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO: UNA EXPERIENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL - ARTÍCULO**

**LUIS GONZÁLEZ PLACENCIA<sup>\*</sup> / MARIANA LOJO<sup>\*\*</sup>**

El movimiento feminista surge ante la asimetría social y cultural en que se establecieron, a lo largo de la historia, las relaciones entre mujeres y hombres. En la medida en la que las mujeres han logrado empoderarse en el trayecto de esta lucha por sus derechos, surgió la necesidad de que el marco paradigmático de esta causa se trascendiera a sí mismo y se amplió la problemática que enfrentan las mujeres en el ejercicio de sus derechos, hacia la conceptualización de la perspectiva de género.

Por género se entienden las diferencias que se establecen entre hombres y mujeres, a partir de su anatomía y biología sexual, pero en el contexto de ciertas prácticas sociales y prescripciones morales que les son atribuidas en razón de ello; diferencias que se construyen a través de las costumbres, los paradigmas conceptuales, la educación y el imaginario de valores que conforman una cultura.

En este sentido, la conceptualización de la perspectiva de género es una visión de conjunto de todos los factores implicados en la preservación de prácticas inequitativas entre mujeres y hombres, como un fenómeno histórico y multivariado. De esta manera, si se busca una transformación de tales prácticas, es importante tener una visión, igualmente, integral del problema.

Ante los cambios sociales que hemos presenciado, cada vez es más evidente el cambio cultural en los roles de género, lo cual conlleva un impacto en la forma de vivir tanto en la mujer como en el hombre. Sin embargo, prevalecen imaginarios sociales que no se han podido reconstruir en aras de esta nueva cultura, en la que prive la equidad entre mujeres y hombres más allá de su sexo y de su género.

Los derechos humanos han tomado esta causa en el marco de un modelo que suma la diversidad a la vez que es garante de la dignidad de los seres humanos,

---

<sup>\*</sup> Doctor en Ciencias Penales por el Instituto Nacional de Ciencias Penales, Maestro en Sociología del Derecho por el Internacional Institute for the Sociology of Law, con sede en Oñati, España y Licenciado en Psicología por la Facultad de Psicología de la UNAM. Actualmente ocupa el cargo de Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

<sup>\*\*</sup> Filósofa por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestra en políticas públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y actualmente tesista de doctorado del Programa de Ciencias médicas, odontológicas y de la salud, de la Universidad Nacional Autónoma de México. En la actualidad es asesora de la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.



congregando esfuerzos para fortalecer el ejercicio de los derechos humanos y la cultura de paz.

Con este propósito, enfrentamos el reto de llevar a la práctica los estándares internacionales —en acciones concretas que den contenido a las políticas públicas con enfoque de derechos humanos y con perspectiva de género— y de que esto se traduzca en un cambio efectivo de prácticas vitales, en el marco de la exigibilidad y de la jurisdiccionalización de los derechos; prácticas que garanticen el desarrollo integral de las personas, a la vez que consoliden los hábitos de participación ciudadana y democrática, el sistema de justicia y el disfrute de todos los derechos, sin discriminación.

La transversalización de la perspectiva de género (*gender mainstreaming*) es una herramienta que se desarrolla desde el ámbito de la política pública con el fin de generar condiciones estructurales que propicien cambios paradigmáticos que erradiquen las prácticas discriminatorias contra las mujeres. Este enfoque reconoce, primero, en dónde radican las diferencias entre los distintos grupos de población para, entonces, diseñar estrategias y tomar acciones en procura de condiciones equitativas para el ejercicio de los derechos de las personas, sin importar su condición de género.

En particular, cuando se aplica esta metodología a la ingeniería institucional, se denomina institucionalización de la perspectiva de género (IPEG) y se ocupa de los procesos que concretan la transversalización de la perspectiva de género en el ámbito de las instituciones.

Concebida de este modo, la transversalización involucra las siguientes premisas:

- a. La erradicación de la desigualdad requiere un proceso de reflexión interno, en espacios de capacitación y formación, por parte de los agentes institucionales.
- b. Las instituciones tienen que dedicar un esfuerzo importante en términos de recursos humanos, de capital y de tiempo, para llevar a cabo un trabajo específico que concuerde con sus propias necesidades y con su estructura interna.
- c. La perspectiva de género debe incorporarse en el proceso mismo de planeación y programación vigente en la administración pública; para lo cual es imprescindible una asignación presupuestal *ex profeso* y la elaboración de programas colaterales.
- d. La transversalización es un proceso en construcción y de largo plazo, cuyos tiempos se adaptan a los ritmos institucionales, siempre y cuando se cuente con un impulso sistemático y constante (Pérez y Reyes 2009, 19-21).



En la Ciudad de México, la instancia responsable de coordinar y facilitar la IPEG al interior de las diferentes dependencias de gobierno del Distrito Federal es el Instituto de las mujeres del Distrito Federal, en el marco de la Ley de Igualdad Sustantiva entre mujeres y hombres en el Distrito Federal, el Decálogo por la Equidad de Género y la Ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia del Distrito Federal, cuyos resultados han consolidado un sistema informático de evaluación y seguimiento en todos los niveles de la administración pública local, el cual incluye indicadores específicos con perspectiva de género en el proceso presupuestal del Gobierno del Distrito Federal.

De acuerdo con el Diagnóstico de la situación de los Derechos Humanos en el Distrito Federal, se suman muchas recomendaciones sobre la importancia de diseñar e implementar políticas públicas integrales con enfoque de derechos humanos y, en su caso, con perspectiva de género. Estas recomendaciones y conclusiones toman forma en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, a través de líneas de acción específicas. El trabajo aquí descrito refleja el esfuerzo para la consecución de estos fines, tanto en los temas en que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) tiene una responsabilidad o una corresponsabilidad directa, como en aquellos en que los insumos por ella generados pueden enriquecer el impacto de dichas acciones. De esta manera, es necesario seguir trabajando de manera coordinada con instancias gubernamentales, con organizaciones de la sociedad civil y con la ciudadanía, para enfrentar los retos que nos impone, entre otros, la transversalización de la perspectiva de equidad de género.

La estrategia transversal del Programa, que se refiere a la perspectiva de género, consiste en “garantizar la inclusión del enfoque de género... en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas públicos del Distrito Federal” (2009, 72).

Las líneas de acción que acompañan esta estrategia son: eliminar los estereotipos de género, a través de campañas de sensibilización e información; incorporar el enfoque de género, en las políticas, los programas, los presupuestos y la gestión de las entidades de todos los órdenes y niveles de gobierno; fortalecer los mecanismos públicos responsables de promover la igualdad de género; fomentar condiciones que posibiliten la igualdad de oportunidades e igual de trato en el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres y los hombres; proteger el derecho a una vida libre de violencia; sensibilizar y capacitar a las y los servidores públicos en materia de derechos humanos, con especial énfasis en la equidad y la igualdad de género.



## *EXPERIENCIA DE LA CDHDF*

La CDHDF, desde 2002, ha implementado distintas acciones con el fin de institucionalizar la perspectiva de género. En una primera instancia se creó el Programa de Equidad Género (PROEG), al cabo de 2003, se recibieron distintas asesorías externas; se realizaron actividades de sensibilización y capacitación con el personal de la CDHDF; se introdujeron contenidos específicos en los planes y programas de formación de quienes son parte del servicio profesional en derechos humanos; y se levantó una encuesta para contar con un diagnóstico sobre cómo se percibía el tema entre los miembros del equipo de trabajo de la CDHDF.

En 2004, se abrió espacio a una fase subsecuente, gracias a la información diagnóstica obtenida con los ejercicios previos. De acuerdo con el objetivo general del PROEG —impulsar el proceso de la IPEG a través de una política transversal interna y externa, que forme parte de todos los aspectos diarios de la institución, así como de la promoción y defensa de los derechos humanos en el Distrito Federal— se establecieron acciones afirmativas concretas al interior de la CDHDF. Entre éstas, resaltan los cambios en la normativa interna que garantizan paridad de género entre los miembros del Consejo y la elaboración de un informe anual dedicado exclusivamente a la atención que se brinda a las mujeres que acuden a la CDHDF, la revisión de manuales de procedimientos en distintas áreas en busca de un cambio de roles de género en funciones específicas de trabajo (como por ejemplo, la contratación de choferes mujeres). Se dio asimismo una reforma importante a los lineamientos generales de trabajo para incluir el “permiso de paternidad” en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (dando 15 días de licencia con goce de sueldo a los padres varones con hijos recién nacidos), y se desagregaron por género las bases estadísticas del monitoreo y seguimiento de las y los peticionarios que acuden a la Comisión.

A partir de 2005, arrancó una campaña interna de sensibilización, que incluye una visibilización de las acciones del PROEG en el portal electrónico de la CDHDF, sumado a otras acciones de sensibilización y capacitación, cada vez más especializadas, con el fin de consolidar la IPEG. Se estableció un órgano para apoyar la operación del PROEG, constituido por un Comité de Apoyo integrado por los titulares del cuerpo directivo de la institución, con lo cual se encauzaron acciones de coordinación los años subsecuentes.

De esta manera, del 2006 al 2008, entraron en colaboración con el PROEG áreas específicas de la CDHDF para consolidar algunas de las acciones, como es el caso de la Dirección General de Quejas y Orientación y las cuatro Visitadurías, incluido el proceso de concentrar en una visitaduría específica, y de manera especializada, los casos de violaciones de derechos humanos a mujeres por condición de género. Por otro lado, a través de acciones de planeación y evaluación se coordinó la inclusión del aporte de la perspectiva de equidad de



género al Programa Operativo Anual (POA), haciendo enlace con todas las áreas de la CDHDF, incluidas acciones de capacitación al personal de la Comisión en su conjunto y de manera focalizada, por ejemplo, al cuerpo directivo. Se avanzó en la homologación de criterios de atención y en el uso de un lenguaje común e institucional incluyente. Del mismo modo, se logró comprender el carácter gradual y paulatino de la IPEG como parte del trabajo de planeación.

Durante 2009, se procuró profundizar en la sistematización de esta experiencia en aras de diseñar las acciones a futuro del PROEG y que el proceso de consolidación de la IPEG no se interrumpiera o mermara. Para esto, se consideró que son fundamentales tres ejes de acción en coordinación:

1. La capacitación, la profesionalización y el desarrollo institucional.
2. La investigación y el diseño de indicadores.
3. La colaboración interinstitucional y las actividades externas.

En un balance general, se observó que la etapa de sensibilización estratificada implicó un proceso de diálogo constante con las resistencias instaladas en hombres y mujeres que trabajan en la CDHDF, lo cual conlleva procesos complejos de confrontación personal a los cuales las personas no nos abrimos con facilidad e incluso, deliberadamente, nos negamos. Una vez logrado que estas primeras etapas estén bien cimentadas, es factible aspirar a un andamiaje más fuerte y sólido hacia el robustecimiento de las acciones del PROEG.

De acuerdo con los objetivos del PROEG, para el año 2010 se espera establecer líneas estratégicas a corto, largo y mediano plazo, e implementar una política integral para la IPEG en la CDHDF. Con el fin de encauzar los esfuerzos ya realizados y posicionar al PROEG como herramienta fundamental para el desarrollo institucional de la Comisión, incidir en los procesos de institucionalización de la perspectiva de equidad de género en dependencias y órganos locales de gobierno, retroalimentar los procesos de la comunidad, tanto de organizaciones de la sociedad civil y órganos de gobierno, como de quienes habitan y transitan en el Distrito Federal, para fortalecer el ejercicio de los derechos humanos con perspectiva de equidad de género, y generar insumos para el análisis, diseño e implementación de políticas públicas en derechos humanos con perspectiva de equidad de género.

### *ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA DE LA CDHDF*

Ante la complejidad de la IPEG, el problema parece no ser sólo cómo transversalizar la perspectiva de equidad de género sino también cómo medir el impacto de dicha Transversalización. Con este propósito, “Equidad de Género, Ciudadanía, trabajo y familia A.C.” se dio a la tarea de sistematizar una propuesta metodológica en cuyo proceso la participación de la CDHDF fue fundamental. Esta



experiencia está ahora documentada en el informe *Transversalización de la Perspectiva de Equidad de Género. Propuesta metodológica y experiencias*. Esta metodología propone cuatro pilares básicos del proceso de transversalización:

Pilar básico		Acciones PROEG/CDHDF
1	Un órgano interno que garantice la transversalidad.	Secretaría ejecutiva, en específico: Subdirección de ejes transversales; Comité PROEG.
2	Reformas y adecuación de la normatividad para garantía y sostenibilidad de la equidad de género.	Reformas; proceso en continua revisión y actualización.
3	Programación y presupuestación con perspectiva de equidad de género.	Programa Operativo Anual (POA)
4	<b>Procedimientos precisos en cada dirección y área.</b>	<b>Acciones específicas e iniciativas en proceso; Comité PROEG.</b>

Además de los pilares básicos, la propuesta metodológica de Equidad de Género, A.C. incluye 5 movimientos generales, 6 escalas de gradación para medir impacto en la transversalización y 2 marcos de herramientas para la comprensión del proceso de la IPEG. Como se puede analizar en la tabla siguiente, es un marco exhaustivo para abordar la complejidad implicada en estos procesos institucionales y un referente valioso, tanto para la toma de decisiones, como para el monitoreo de los resultados y nuevas necesidades de mejora.

Movimientos generales		Escalas de gradación y herramientas
1	1. Lo específico (un órgano que garantiza de manera sistemática la implementación de las acciones con perspectiva de equidad de género vía acciones transversales en coordinación y vinculación con todas las áreas). y  2. Lo transversal (asumir como propio en cada proceso de la vida institucional el principio de equidad de género vía procesos específicos al interior de cada área).	<b>Dos vías posibles, complementarias y recomendables, para la consolidación de la IPEG.</b>  <b>(Herramientas para la ejecución del proceso)</b>
2	Políticas al exterior y políticas al interior de la institución.	<b>A mayor intervención en la estructura interna de la institución (frente a la externa) mayor será la transversalización.</b>
	1. Incorporación de la perspectiva de género como contenido (premisas conceptuales y herramientas metodológicas).	<b>3.1. A mayor implicación transversal temática en los contenidos (frente a un abordaje aislado), mayor es el nivel de transversalización.</b>



	<b>Movimientos generales</b>	<b>Escalas de gradación y herramientas</b>
3	2. Incorporación de la perspectiva de género como eje de acciones (guía para la estrategia de acciones).	<b>3.2. A mayor nivel de incorporación de la perspectiva de equidad de género como eje de acciones (frente a la incorporación de contenidos), mayor nivel de transversalización.</b>
4	Procesos: 1. Verticales (por funciones jerárquicas y capacidad de toma de decisión; incluye normatividad y práctica organizacional). 2. Horizontales (especificidades por área, ya sea compartimentado por área o por enlace y vinculación entre varias áreas). 3. Complejos (multidimensionales: conjugan movimientos verticales y horizontales).	4.1. A mayor intervención en la estructura vertical (frente a la horizontal), mayor será el grado de transversalización. 4.2. A mayor vinculación entre áreas o departamentos (frente a trabajo aislado de cada una de ellas) mayor será el grado de transversalización. 4.3. A mayor incorporación de procesos multidimensionales implicados en la vida institucional (frente a procesos sencillos) mayor es el grado de transversalización.
5	1. Diacronía (procesos que se siguen a lo largo del tiempo) y 2. Sincronía (procesos que conviven en un mismo tiempo).	Flujo sistémico en el proceso de todas las acciones en conjunto.  (Herramientas para la planeación del proceso)

Si tomamos en cuenta esta escala de gradación, uno de los pasos para avanzar hacia la IPEG es concentrar esfuerzos en las siguientes direcciones:

- Intervención en la estructura interna.
- Implicación transversal temática en los contenidos.
- Incorporación de la perspectiva de equidad de género como eje de acciones.
- Intervención en la estructura vertical.
- Vinculación entre áreas o departamentos.
- Incorporación de procesos multidimensionales implicados en la vida institucional.

A partir de estos parámetros, lo que se detecta en el caso de la CDHDF es que hemos avanzado, de manera importante, en la intervención en la estructura interna y en la intervención en la estructura vertical; en menor medida, en la incorporación de la perspectiva de equidad de género como eje de acciones y en la vinculación entre áreas y oficinas; y con menos impacto en la implicación



transversal temática en los contenidos y la incorporación de procesos multidimensionales implicados en la vida institucional.

Aunado a esto, y para reforzar este último argumento, la CDHDF propone la siguiente escala para su autoevaluación:

Valor	Etapas
5	Institucionalización: <ul style="list-style-type: none"><li>- Integralidad</li><li>- Interdependencia</li><li>- Indivisibilidad</li></ul> Variables medidas en función de las tareas y sus resultados en cuanto a su materia sustantiva, así como en función de las prácticas vitales predominantes en el ambiente laboral. [indicadores de resultado]
4	Acciones transversales: <ul style="list-style-type: none"><li>- Integralidad</li><li>- Interdependencia</li><li>- indivisibilidad</li></ul> Variables medidas en función de las acciones operativas (de gestión y conducción) implicadas para llevar a cabo la acción final de institucionalización. [indicadores de proceso]
3	Acciones específicas (de flujo constante a lo largo del proceso)
2	Acciones afirmativas (de flujo constante a lo largo del proceso)
1	<b>Recursos de cimentación:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- <b>Sensibilización</b></li><li>- <b>Voluntad política</b></li><li>- <b>Consultorías especializadas</b></li><li>- <b>Consultas</b></li><li>- <b>Capacitación</b></li><li>- <b>Proyectos piloto</b></li><li>- <b>Asesoría personalizada</b></li></ul>

Al elaborar una escala del 1 al 5 se quiere medir el impacto progresivo en el tiempo de cada una de las etapas en función de la integralidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. En un esquema dinámico que trata de atajar la dificultad de pasar de las acciones transversales desde el ámbito de la toma de decisiones hacia las prácticas interiorizadas e institucionalizadas entre los miembros de una institución, con el reto, en este caso, de hacer del ejercicio de los derechos humanos un hábito social. Es por ello que analizamos que una vez que se cumplen las variables de gestión y conducción que integran la IPEG, el siguiente paso es medir las mismas variables pero ya no desde el ámbito estructural, sino a partir de los resultados que desde las prácticas impulsadas por el mismo proceso de transversalización se empiecen a generar. Esto, sin dejar de mantener el flujo de las acciones afirmativas y específicas, que impactan constantemente el proceso institucional en su fortalecimiento. Todo esto es posible





a partir del trabajo de cimentación, al cual se dedicaron los primeros años del PROEG y que requiere mantenerse permanentemente.

Actualmente, la CDHDF se encuentra en el proceso de investigación y diseño para consolidar estos indicadores de impacto en función de las prácticas inherentes al pleno ejercicio de los derechos humanos.

## **RETOS**

Es importante no perder de vista el carácter estratégico de la transversalización, en cualquiera de las especificidades temáticas que trabaja la CDHDF (equidad de género, medio ambiente, discapacidad y no discriminación). La transversalización es una apuesta de largo plazo que busca impactar a nivel estructural y de manera integral, en hábitos y conductas; de ahí que el impacto de las acciones transversales tenga varios momentos, la focalización de acciones de cimentación que permitan después enlaces que, a su vez, permitan sinergias que, conforme avanza la línea del tiempo, se institucionalizan, a manera de un sistema de circuitos que una vez sincronizados se activan al unísono.

Asimismo, es importante resaltar el carácter estratégico de la perspectiva de equidad de género, vinculada con el derecho a una vida libre de violencia y el derecho a la paz, como herramienta de transversalización y como detonador de conductas que no sólo se modifican en función de la introyección de la perspectiva de género. Es decir, al mismo tiempo que se transversaliza la perspectiva de género, una vez que se institucionaliza el proceso, inevitablemente, la coherencia en la integralidad de las nuevas conductas obliga a la reflexión sobre otras conductas (como puede ser la relación con el medio ambiente, el ejercicio de las libertades democráticas, el rol social en función de la historia de vida particular, etcétera).

Entre las enseñanzas de este proceso, es importante resaltar que para consolidar la IPEG se requiere ante todo un proceso de creatividad, dado que nos enfrentamos a la dificultad de generar no sólo nuevas conductas, sino nuevos paradigmas simbólicos, por lo que es fundamental que sean quienes habitan las instituciones, en conjunto, piensen y reflexionen sistemáticamente sobre la forma en que su actuar afecta —ya sea contribuyendo o impidiendo— la IPEG.

A medida que se interioricen estas conductas, el ejercicio se vuelve inmediato y casi involuntario ante la ejecución de las tareas (e incluso en otros ámbitos de la vida de la persona). De ahí que el tiempo antes necesitado para la interiorización de la toma de conciencia como una disciplina rutinaria se restituya en otras funciones, y el ritmo de trabajo (que invirtió tiempo en este proceso aunado a las responsabilidades cotidianas) se restaure con nuevas motivaciones.



De esta manera, hacer de lo soñable... algo posible.

## **FUENTES CONSULTADAS**

Brunori, A. 2009. Hacia la construcción de una política de Estado en derechos humanos y género, En *Memorias del Encuentro Internacional. Hacia una Política de Estado con Enfoque de Derechos Humanos y Género*. México: CDHDF.

Lamas, M. 2009. El enfoque de género en las políticas públicas. En *Memorias del Encuentro Internacional. Hacia una Política de Estado con Enfoque de Derechos Humanos y Género*. México: CDHDF.

CDHDF. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Materiales producidos por y para el PROEG.

———. Informes Anuales 2002-2009.

———. Informe de Gestión 2001-2009.

———. Programas Operativos Anuales 2008 y 2009.

———. Normatividad Interna.

———. Minutas del Comité PROEG.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal/Gobierno de la Ciudad de México/Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. 2008. *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*. México: CDHDF.

———. 2009. *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. México: CDHDF.

Pérez L. y E. Reyes. 2008. *Transversalización de la Perspectiva de Equidad de Género. Propuesta metodológica y experiencias*. México: Equidad de Género [...] A.C./Unión Europea.

