

# Mujeres y ciudadanía en las agendas nacionales de México y Sudáfrica. Marcos normativos para la equidad de género

*Women and Citizenship in the National Agendas of Mexico and South Africa. Normative Frameworks for Gender Equity*

Mónica Inés Cejas

Departamento de Política y Cultura

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

*monicacejas@gmail.com*

■

## **Resumen:**

En este artículo se propone trazar, de modo general, los procesos de construcción de ciudadanía de las mujeres en México y Sudáfrica mediante instrumentos legales, estructuras organizacionales y programas de política pública (sobre todo a partir de las últimas décadas del siglo pasado) que marcan la dinámica de las luchas por una ciudadanía más incluyente y equitativa.

■

## **Abstract:**

In this article, I propose to outline in general terms the processes of construction of citizenship of women in Mexico and South Africa through legal instruments, organizational structures and public policy programs (especially from the last decades of the last century) that mark the dynamics of the struggles for a more inclusive and equitable citizenship.

■

## **Palabras clave:**

Ciudadanía, género, equidad, políticas públicas, México, Sudáfrica.

■

## **Key Words:**

Citizenship, gender, equity, public policies, Mexico, South Africa.

# Mujeres y ciudadanía en las agendas nacionales de México y Sudáfrica.

## Marcos normativos para la equidad de género

*Mónica Inés Cejas*

La relación que han intentado establecer las mujeres con el derecho las ha enfrentado siempre a la brecha que existe entre las expectativas de alcanzar un ideal de justicia que atañe al mundo entero, visto desde su realidad sexuada, y la consuetudinaria exclusión de sus cuerpos, saberes y perspectivas del diseño de las leyes y las instituciones que deberían garantizarles el acceso a la justicia en su vida diaria.<sup>1</sup>

En México y Sudáfrica, la ciudadanía plena es un reto que ha impulsado, y lo sigue haciendo, agendas políticas (tanto desde los movimientos sociales como desde las administraciones gubernamentales) y ha fomentado una crítica situada del concepto de *ciudadanía* y su potencial político desde las experiencias concretas de nuestros contextos. Producto de una labor académica ligada estrechamente con la militancia y la puesta en práctica del conocimiento en las políticas públicas —“ámbito por excelencia a través del cual el Estado reproduce o transforma el orden de género”<sup>2</sup> mexicanas y sudafricanas, en diálogo con colegas de ambos continentes,

---

<sup>1</sup> Francesca Gargallo, “La justicia, las demandas de la ciudadanía y las frustraciones ante los derechos humanos de las mujeres”, en Irma Saucedo y Lucía Melgar (eds.), *¿Y usted cree tener derechos? Acceso a la justicia de las mujeres mexicanas*, México, PUEG-UNAM, 2011, p. 25.

<sup>2</sup> Ana María Tepichin, “Ciudadanía de las mujeres y política pública en México: una reflexión desde los estudios de género”, en Juan A. Cruz y Rodolfo Vázquez (coords.), *Género, cultura y sociedad*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación/Fontamara, 2012, p. 134.

han puesto sobre la mesa los posibles mecanismos que obstaculizan tanto la inclusión de las mujeres en una determinada comunidad política, como una posible agenda transformativa que vaya más allá de la inclusión y pueda provocar un cambio en las condiciones que reproducen subordinación y exclusión de sectores sustanciales de la población. Esto último implica también ampliar complejizando los derechos que atañen a la condición ciudadana.

A partir de un enfoque teórico que recurre al género (en interacción con otras categorías interseccionales) como categoría conceptual que permite identificar relaciones de poder focalizado en la situación de las mujeres como sujetos y agentes políticos, y a la ciudadanía como concepto,<sup>3</sup> se ha profundizado en su especificidad y, con esto, en historizar nuestros contextos. En particular, el paradigma de la equidad de género puede considerarse como articulador de estos retos a la ciudadanía, haciendo evidentes sus mecanismos de exclusión —incluso los más profundamente velados— y contradicciones para el goce pleno de derechos, de su garantía, y como habilitadora del acceso a recursos. Las políticas públicas, como arena de reproducción y transformación del orden de género desde el Estado, devienen entonces en terreno de lucha alentada también por las dinámicas de las conferencias internacionales de la mujer y los encuentros feministas y de las mujeres.

En este artículo se traza de modo general los procesos de construcción de ciudadanía de las mujeres en México y Sudáfrica mediante instrumentos legales, estructuras organizacionales y programas de política pública (sobre todo a partir de las últimas décadas del siglo pasado) que marcan la dinámica de las luchas por una ciudadanía más incluyente y equitativa (pues no debemos olvidar que detrás de cada reestructuración y transformación hay luchas sociales).<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Mónica Cejas y Ana Lau Jaiven (coords.), *Mujeres y ciudadanía en México. Estudios de caso*, México, Itaca/UAM-X, 2011, pp. 14-15.

<sup>4</sup> Lamentablemente la extensión de este trabajo no me permite ahondar al respecto.

## De cuáles contextos hablamos en términos de equidad en derechos

Las mexicanas pudieron ejercer por primera vez el derecho al voto en 1955 (promulgado el 17 de octubre de 1953),<sup>5</sup> y las sudafricanas en 1994 (el voto femenino de la población blanca se alcanzó en 1921 y el de las mujeres clasificadas<sup>6</sup> bajo el régimen de *apartheid* como *indians*<sup>7</sup> y *coloured*<sup>8</sup> en 1983). Sin embargo, esto no implicó de modo automático su participación efectiva y en igualdad de condiciones con los hombres en la vida

<sup>5</sup> Reforma al artículo 34 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Esto implica que la participación efectiva de las mexicanas en puestos de representación se hizo efectiva 130 años después de instalado el Primer Congreso en México, ya que fue en 1954 cuando incursionaron en el Poder Legislativo Estatal. Lo harían 10 años después (en 1964) en el Senado. Asimismo cabe destacar que los 213 constituyentes (todos hombres) que promulgaron la Constitución de 1917 (actualmente vigente) y que no incluyó el derecho al sufragio para las mujeres, no tuvieron en cuenta las propuestas del Primer Congreso Feminista llevado a cabo en Mérida, Yucatán, celebrado el año anterior (13 al 16 de enero de 1916), que exigía, entre otras demandas, el reconocimiento del sufragio femenino, una educación básica que iniciara a las mujeres en el aprendizaje de ocupaciones que habían sido exclusivas de los hombres; el divorcio absoluto y voluntario en el que se debía establecer que la educación de los hijos quedaría a cargo de la persona que los cónyuges designaran en el convenio; promover el ingreso de las mujeres al empleo en la administración pública y en la educación normal, y con ello propiciar la educación superior. Sobre la historia del sufragio en México, véanse, entre otros, Enriqueta Tuñón, *¡Por fin... ya podemos elegir y ser electas! Del sufragio femenino en México 1935-1953*, México, Conaculta-INAH/Plaza y Valdés, 2002; y A. Lau Jaiven y Mercedes Zúñiga Elizalde (coords.), *El sufragio femenino en México. Voto en los estados (1917-1965)*, Hermosillo, El Colegio de Sonora, 2013.

<sup>6</sup> Bajo el régimen de *apartheid* la Ley de Registro de la población sancionada en 1950 (Population Registration Act, 1950) establecía el registro y la clasificación de la población con base en criterios raciales.

<sup>7</sup> Entre 1860 y 1911 se organizó la inmigración de población de origen indio para ser empleados en las plantaciones de caña de azúcar en Natal. Con ellos ingresaron también comerciantes indios de religión musulmana.

<sup>8</sup> Con esta apelación se designaba a la población resultante del mestizaje entre los habitantes originales de la región de Cape (koisan), esclavos africanos transportados durante el siglo XVII y XVIII desde las costas este y oeste de África y Madagascar, y blancos de origen europeo (holandeses, franceses, alemanes, ingleses). También se incluía en el grupo a los llamados *Cape Malay*, descendientes de los habitantes de posesiones holandesas en Asia introducidos en Cape por la Dutch East India Company.

política mediante cargos de representación popular.<sup>9</sup> El camino hacia la paridad ha sido —y lo es aún— largo y tortuoso; hoy, ambos países destacan al respecto. México exhibe orgullosamente, después de las elecciones de julio de 2018, una Cámara de Diputados cuya LXIV Legislatura se ha dado en llamar oficialmente “Legislatura de la paridad de género” con 48.2% de las curules ocupadas por mujeres.<sup>10</sup> El Senado, por su parte, tiene una composición donde las mujeres representan 49.2%, lo que coloca a México en el cuarto lugar en el mundo (después de Rwanda, Cuba y Bolivia), según ONU Mujeres; Sudáfrica, por su parte, ocupa el décimo lugar con 42.7% (Asamblea Nacional) y 35.2% (Consejo de Provincias).<sup>11</sup> Sin embargo, en ambos países es aún limitada la participación de las mujeres en órganos de representación popular, en la administración pública nacional y federal, estatal, provincial y local, así como en las principales instancias de toma de decisiones.

<sup>9</sup> Por ejemplo, en el caso de México, de 1950 a 1980 su representación en la Cámara de Diputados apenas llegó a superar el diez por ciento: en la XLII Legislatura (1952-1955), 99.4% de los miembros eran hombres y 0.6% mujeres; en la XLV Legislatura (1961-1964), 95.1% eran hombres y 4.9% mujeres; en la XLIX Legislatura (1973-1976), 91.1% eran hombres y 8.9% mujeres; en la LII Legislatura (1982-1985), 88.5% eran hombres y 11.5% mujeres. Véase Patricia Garduño, “Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de equidad de género”, ponencia presentada en el Seminario Internacional “Reformas constitucionales y equidad de género”, Santa Cruz de la Sierra, 21-23 de febrero de 2005, p. 4, disponible en [https://www.cepal.org/mujer/reuniones/Bolivia/Patricia\\_Garduño.pdf](https://www.cepal.org/mujer/reuniones/Bolivia/Patricia_Garduño.pdf) (fecha de consulta: 15 de julio de 2019).

<sup>10</sup> ONU Mujeres, “Mujeres en la política: 2019”, infografía, en <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2019/women-in-politics-2019-map-es.pdf?la=en&us=3303> (fecha de consulta: 12 de julio de 2019). En 2002, se fijó una cuota obligatoria para que los partidos políticos asignaran 30% de sus candidaturas a las mujeres, porcentaje que aumentó a 40% en 2008. En 2014 se estableció el principio de paridad de género en la Constitución (artículo 41), que comenzó a aplicarse en 2015. El 5 de junio de 2019, el presidente de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, Martí Batres, realizó la declaratoria de aprobación del decreto por el que se reformaron y adicionaron los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución y de la reforma constitucional de paridad de género en los órganos del Estado, aprobado el 23 de mayo de 2019. Se trata de una reforma (a diferencia de la de 2014) que transversaliza el principio de paridad en la Constitución, para la conformación igualitaria de los órganos de representación y otros órganos públicos.

<sup>11</sup> ONU Mujeres, *op. cit.*

## México a la luz de las políticas públicas

En términos de gestión de recursos a través de políticas públicas puede constatarse la promoción, por parte del Estado, de un orden de género que relaciona a las mujeres con funciones reproductivas y de cuidado (como madres y amas de casa), es decir, como “receptoras necesitadas y pasivas”, lo que contribuyó a naturalizar “una jerarquía de género en la cual el trabajo femenino no se reconoció plenamente”.<sup>12</sup> Así, en México, hasta la década de 1960 estas políticas se orientaron a asegurar buenas condiciones sanitarias para la reproducción biológica y posterior cuidado de los infantes (políticas orientadas a disminuir la morbimortalidad infantil y materna, al establecimiento de estancias infantiles, centros de bienestar familiar, etcétera). Ana María Tepichin apunta al respecto que desde instituciones de salud como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se alentó el trabajo femenino gratuito en el cuidado a la niñez<sup>13</sup> y se las admitía para recibir sus servicios sólo en calidad de esposas o hijas de trabajadores.

En la década de 1970, el paradigma del desarrollo impulsado por las Naciones Unidas enfatizó la importancia de la incorporación activa al mismo de las mujeres como trabajadoras (sobre todo en su estrategia internacional para la Segunda Década del Desarrollo, 1970-1980). La clave para impulsar a las mujeres en el desarrollo (y con esto obtener resultados más igualitarios) sería en adelante asegurar su acceso a la educación, al empleo y a recursos como la tierra y al crédito en igualdad de condiciones —*igualdad de oportunidades*— con los hombres. Esto motivó un giro en las políticas públicas para promover la inserción de las mujeres en el mercado laboral asalariado (por ejemplo, en la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 se reconoció a las mujeres campesinas como sujetos agrarios susceptibles de que se les atribuyan tierras para labores productivas).<sup>14</sup> También

<sup>12</sup> A. M. Tepichin, “Política pública, mujeres y género”, en A. M. Tepichin, Karine Tinat y Luzelena Gutiérrez de Velasco (coords.), *Relaciones de género*, México, El Colegio de México (Los grandes problemas de México, vol. VIII), 2010, pp. 25 y 27.

<sup>13</sup> A. M. Tepichin, “Ciudadanía de las mujeres y política pública en México...”, p. 134.

<sup>14</sup> Véase Enrique Valencia, Mónica Gendrau y A. M. Tepichin (coords.), *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, Guadalajara/Puebla/Tlaquepaque, Universidad de

corresponden a esta década las políticas de control de la natalidad (Ley General de Población, 1974) que el gobierno mexicano promovió como “valiosa vía para la emancipación y la plena realización de la mujer” (presidente Luis Echeverría Álvarez)<sup>15</sup> y que tendrían como resultado la caída de los niveles de mortalidad materna e infantil, así como de la fecundidad promedio.

En 1974 se llevaría a cabo la más importante reforma constitucional en beneficio de las mujeres, al reformarse los artículos 4, 5 y 123 para promover la igualdad jurídica de mujeres y hombres. En el artículo 4 se estableció expresamente que “el varón y la mujer son iguales ante la ley” y se mencionó la protección de la organización y el desarrollo de la familia, el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada el número y espaciamiento de los hijos.<sup>16</sup> El artículo 5 es fundamental en términos de enunciación legal, ya que se sustituyó el término *hombre*, por el de *persona* como sujeto de derecho. En el artículo 123 se reconoció expresamente la participación laboral de las mujeres<sup>17</sup> —sería nuevamente reformado en 1986 para establecer en su fracción VII que “para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad” (reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1986).

---

Guadalajara/Universidad Iberoamericana/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 2000.

<sup>15</sup> A. M. Tepichin, “Ciudadanía de las mujeres y política pública en México...”, p. 136.

<sup>16</sup> Dictamen de la Cámara de Diputados sobre la Iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a los artículos 4; 5; 30, apartado B, fracción II; 123, apartado A, fracciones II, V, XI, XV, XXV, XXIX, y al apartado B, fracciones VIII y XI, inciso C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentado el 12 de noviembre de 1974. La reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1974.

<sup>17</sup> En general, se reconoció lo siguiente: “que las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que signifiquen un peligro para su salud; descansos, previo y posterior al parto, percibiendo su salario íntegro y conservando su empleo y sus derechos; se previeron descansos extraordinarios en el periodo de lactancia; se estableció la obligación al patrón de prevenir accidentes y garantizar la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas; se dispuso que el servicio de colocación de empleo se realizará en igualdad de condiciones, y tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia; y se contempló el otorgamiento de servicios de guardería.” P. Garduño, *op. cit.*, p. 3.

En 1975 se organizó el Año Internacional de la Mujer cuya conferencia se realizó en la Ciudad de México (19 de julio al 2 de julio). “En ella se exigió la generación de propuestas e instrumentos técnicos, jurídicos, financieros y administrativos que hicieran posible la inclusión de los criterios de equidad en todas y cada una de las políticas”.<sup>18</sup>

Aunque desde la década de 1970 se promueve desde las Naciones Unidas la inclusión explícita de las mujeres en las políticas públicas, sería hasta 1989 cuando oficialmente en México se haría mención a la promoción de la condición de las mujeres en los objetivos prioritarios del Plan Nacional de Desarrollo (mediante un modelo de desarrollo concebido con un enfoque integral de largo plazo) y se les designaría como actrices claves —*agentes estratégicos*— en el combate a la pobreza (sobre todo ante los embates de la crisis económica de los años ochenta). En la siguiente década se impulsaría el ingreso de la mujer al llamado “sector moderno de la economía”, mediante programas de promoción del empleo y autoempleo —incluida su participación en la gestión comunal del trabajo productivo y en la prestación y mejoramiento de servicios—<sup>19</sup>, y de capacitación y educación (se trataba de programas regionales de empleo para el desarrollo comunitario y rural, para mujeres empresarias-productoras, etcétera). El paradigma del desarrollo se vería trastocado por el del “combate a la pobreza”, que priorizaría la satisfacción de necesidades básicas. Como bien apunta Ana María Tepichin, se relegaron las políticas promotoras de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en favor de otras que reforzaron el papel de éstas como cuidadoras de sus familias y, por extensión, de sus comunidades, absorbiendo así, con su trabajo no asalariado, los costos del ajuste estructural que se implementó ante la crisis que se prolongaría durante la década de los noventa.<sup>20</sup>

En los noventa comenzó a predominar un enfoque en políticas públicas dirigidas a las mujeres, que del desarrollo pasó a las desigualdades de género como metarrelato en los documentos oficiales; por ejemplo, destaca

<sup>18</sup> A. M. Tepichin, “Política pública, mujeres y género,” p. 28.

<sup>19</sup> Tal es el caso de Mujeres en Solidaridad (Musol) (1989) como parte del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), dirigido a campesinos, pueblos indígenas y sectores populares urbanos.

<sup>20</sup> A. M. Tepichin, “Ciudadanía de las mujeres y política pública en México...”, pp. 137-138.

el Programa Nacional de la Mujer “Alianza para la Igualdad” (Pronam) como principal instrumento para promover la participación efectiva y en igualdad de condiciones de las mexicanas en las esferas económica, social, política y cultural de la nación. La equidad fue concebida en términos de acceso a la educación, la salud y el empleo con énfasis en la capacidad productiva de las mujeres. Se empezó a enfatizar la importancia de promover el acceso de las mujeres a todos los niveles y las instancias de toma de decisiones. La erradicación y la prevención de la violencia también se hizo presente en las agendas promovidas desde este programa. La estrategia que adoptaron estas políticas (su ideal) sería la “transversalidad” (*gender mainstreaming*). La *plataforma de acción* emanada de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Pekín, 1995) condujo a la adopción de la “integración sistemática de la dimensión de igualdad de oportunidades”. Definida como estrategia —no un fin en sí misma, sino un medio— para promover la igualdad de género, implicaría la consideración sistemática de las diferencias entre las condiciones, situaciones y necesidades de mujeres y hombres en el conjunto de las políticas y actuaciones de los poderes públicos. De acuerdo con la ONU, esto no implica el desarrollo de proyectos para mujeres dentro de programas, ni tampoco agregar componentes “femeninos” en los programas de trabajo existentes, sino que se atiendan las perspectivas de género como parte integral de todas las actividades, es decir, volverlas *transversales* a todos los programas.

Ya iniciado el presente milenio se implementaron reformas constitucionales que otorgan mayor soporte legal a las políticas públicas que ya se venían llevando a cabo, y son también resultado de las luchas nacionales e internacionales en pro del reconocimiento de derechos y, con ello, de ampliaciones a la definición de *sujeto de derecho*. En el año 2000 se reformó el artículo 4 constitucional, estableciendo el derecho de los niños a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. En 2001 se llevó a cabo una importantísima reforma constitucional cuando se estableció en su primer artículo la prohibición de toda forma de discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las

personas. Ésta fue la base de la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación sancionada en 2003,<sup>21</sup> que a su vez dio origen al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred). Ese año también se reformó el segundo artículo de la Constitución para reconocer el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación y autonomía. En el caso de las mujeres, se estableció que debe garantizarse su participación en condiciones de equidad con los hombres para elegir a las autoridades o representantes según sus formas propias de gobierno interno. El artículo 2 también establece que las autoridades tienen que promover la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.<sup>22</sup>

En 2001 se creó la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres y en 2006, la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres (cuya última reforma se llevó a cabo en 2018). En febrero de 2007, con el antecedente de la ratificación de la Convención de Belém do Pará en 1998,<sup>23</sup> se expidió la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre

<sup>21</sup> En términos del tema de este artículo, la equidad, es fundamental la definición de discriminación que esta ley establece: “[...] se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo. También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia.” Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, art. 1, párr. III.

<sup>22</sup> P. Garduño, *op. cit.*, p. 4.

<sup>23</sup> Se trata de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, que reconoce el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y obliga a los Estados Parte a condenar todas las formas de violencia contra las mujeres, así como a adoptar políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia.

de Violencia.<sup>24</sup> Se trata de leyes que responden a los compromisos internacionales del gobierno mexicano y a los reclamos de organizaciones de mujeres.<sup>25</sup>

De 2013 a 2018 el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (Proigualdad) fue el instrumento para dar cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) con relación a contar con una estrategia transversal de perspectiva de género en todos los programas, las acciones y las políticas de gobierno. Esto implica que programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales provenientes de las dependencias de la administración pública federal deberían contener de modo explícito perspectiva de género y acciones afirmativas que permitan reducir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres.

### Sudáfrica *postapartheid*

En Sudáfrica, la aceptación universal del principio de igualdad de género, tanto como valor constitucional formal, como imperativo político, coincidió

<sup>24</sup> Esta ley creó el mecanismo de alerta de violencia de género. Es importante agregar que en 2012 se tipificó en el Código Penal Federal el delito de feminicidio. En 2016 se creó el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres.

<sup>25</sup> En México, como signatario de tratados internacionales, están vigentes los siguientes tratados en relación con la protección, la promoción y el reconocimiento de los derechos de las mujeres: Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer (1936); Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores (1936); Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad (1938); Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer (1954); Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada (1979); Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1981); Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) (1981); Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (1981). En 1981, México se adhirió a la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Véase Estefanía Vela Barba, *El derecho a la igualdad y la no discriminación en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/ Instituto Electoral del Distrito Federal, 2012, disponible en <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/e864691f3aeeccf.pdf> (fecha de consulta: 15 de julio de 2019).

con el inicio del *postapartheid*<sup>26</sup> en la década de 1990.<sup>27</sup> En este sentido, el fin del *apartheid* en Sudáfrica puede considerarse como parte de la disputa por la ciudadanía para hacerla más amplia, mediante la exigencia de participación bajo el discurso de los derechos. Reflexionar sobre equidad de género en Sudáfrica es imposible sin tener presente la desarticulación de todo el aparato institucional del *apartheid* y las desigualdades —política, social, económica, cultural— que lo sustentaban. Las primeras elecciones universales de 1994 y una nueva Constitución (1996) fueron los puntos de arranque y, en el caso de la segunda, la base legal de un nuevo pacto social de ciudadanía fundado en una cultura de los derechos que incluye conceptos propios como el de *ubuntu* (responsabilidad ante la comunidad, según el principio de “soy porque somos” o “interconexión que permite el todo”, como lo definió Antjie Krog).<sup>28</sup> La Constitución<sup>29</sup> se basa en los principios de la democracia liberal y el constitucionalismo al establecer el sufragio

<sup>26</sup> En afrikáans *apartheid* significa separación o “situación de estar aparte”. Este término fue utilizado por primera vez en este idioma en 1929 y en inglés en 1947 cuando fue asociado a la idea de sistema de segregación racial legalmente sancionado. De eslogan de campaña política del Partido Nacional afrikáner (*National Party*) a fines de la década de 1940, el *apartheid* pasó a constituirse, con la llegada de este partido al poder en 1948 en el régimen imperante hasta inicios de la década de los noventa.

<sup>27</sup> Por cuestiones de extensión se hace referencia, en forma particular, al periodo que inicia en la década de 1990, si bien es cierto que la lucha por la igualdad entre hombres y mujeres es de más larga data, ya que está presente a inicios del siglo XX por el derecho al voto de las mujeres blancas (obtenido en 1921) y en las demandas por derechos políticos, sociales y económicos durante los años de oposición y resistencia al régimen desde la década de 1950.

<sup>28</sup> Según Obinna Okere, la concepción africana de ser humano no refiere a un individuo abstracto e individual, sino al integrante de un grupo animado por un espíritu de solidaridad (O. Okere, “The Protection of Human Rights in Africa and the African Charter of Human Rights and Peoples’ Rights”, en *Human Rights Quarterly*, vol. 6, núm. 2, 1984, pp. 141-159). Se trata entonces de un ser moral equipado con derechos, pero también deberes en tanto sus necesidades están intrínsecamente unidas a las de los otros. Sin lugar a dudas esta idea de ser humano contrasta con la idea liberal del individuo como contraparte del Estado; véase el artículo 29, inciso 7, de la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, disponible en <http://www.derechos-humanos.net/normativa/normas/afrika/CAFDH/1981-CAFDH.htm#p1c2> (fecha de consulta: 10 de julio de 2019).

<sup>29</sup> La Constitución de la República de Sudáfrica (establecida como república en 1966) —Ley 108 de 1996— fue aprobada por la Corte Constitucional el 4 de diciembre de 1996 y entró en vigencia el 4 de febrero de 1997.

universal, un parlamento conformado por la Asamblea Nacional y el Consejo de Provincias, un gobierno central fuerte con nueve gobiernos regionales, un sistema judicial independiente y una declaración de derechos. Siendo el derecho de igualdad piedra angular de la Carta Magna, todos los derechos deben ser interpretados con miras a hacerlo efectivo. La Constitución marcó entonces una ruptura con el pasado de *apartheid*, porque se estableció una estructura legal para un estado democrático comprometido con los derechos humanos. Para operacionalizar este cometido, la Constitución fijaba determinadas responsabilidades en el gobierno para atender las desigualdades socioeconómicas como política esencial para combatir las de género<sup>30</sup> y las basadas en criterios racistas. Una serie de instituciones y políticas, muchas de ellas resultado de las presiones constantes de la sociedad organizada, fueron puestas en práctica a lo largo de estos años *postapartheid* en los sucesivos gobiernos de Nelson Mandela (1994-1999), Thabo Mbeki (1999-2002 y 2002-2008) y Jakob Zuma (2009-2014 y 2014-2018).

La nueva Constitución aprobada en 1996 (Act 108)<sup>31</sup> dejó establecidos los principios primordiales del funcionamiento social: igualdad, dignidad humana y libertad, aparato legal no sexista y no racista; respeto a los derechos humanos, consideración del derecho internacional (debe ser tenido en cuenta en los tribunales); sufragio adulto universal y sistema multipartidista.

La Constitución de 1996 instituyó una ciudadanía inclusiva común sudafricana por la que todos los ciudadanos tienen igual acceso a derechos, privilegios y beneficios, y son igualmente sujetos a los deberes y las responsabilidades de la ciudadanía. Algunos de sus artículos apuntan específicamente a una ciudadanía inclusiva de género, en la medida en que abarcan todos los derechos y las garantías que asegurarían la equidad en una sociedad *postapartheid*. Por ejemplo, en el artículo 9, capítulo 2, inciso 3, se establece, respecto a la igualdad y la discriminación, que “el Estado

<sup>30</sup> Shireen Hassim, “Turning Gender Rights into Entitlements: Women and Welfare Provisions in Post-apartheid South Africa”, en *Social Research*, vol. 72, núm. 3, pp. 621-646.

<sup>31</sup> Véase el texto completo en [https://www.gov.za/sites/default/files/gcis\\_document/201409/act108of1996s.pdf](https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/act108of1996s.pdf) (fecha de consulta: 15 de julio de 2019).

no puede discriminar directa o indirectamente contra una persona con base en una o más de las siguientes premisas: raza, género, sexo, embarazo, estado civil, origen étnico o social, color, orientación sexual, edad, discapacidad, religión, conciencia, creencia, cultura, lenguaje y nacimiento”. Por su parte, en el Capítulo 2, numeral 12, inciso 2, se instituye el derecho a la integridad física y psicológica, que incluye a su vez los derechos a tomar decisiones concernientes a la reproducción; tener seguridad sobre y controlar el propio cuerpo, y no ser sujeto a experimentos científicos sin previo consentimiento. También es importante la aclaración de que la libertad de expresión no incluye las acciones que promueven el odio por cuestiones de raza, etnicidad, género o religión (Cap. 2, numeral 16, inciso 2-c). Asimismo se hace mención a derechos económico-sociales y culturales como los de propiedad (Cap. 2, numeral 25), a una vivienda adecuada (Cap. 2, numeral 26); acceso a servicios de salud incluyendo los de salud reproductiva, agua y alimentación suficiente y seguridad social (Cap. 2, numeral 27); a la educación básica incluyendo la educación básica de adultos (Cap. 2, numeral 29); al lenguaje y la cultura de elección siempre (numeral 30); de las comunidades culturales, religiosas y lingüísticas a disfrutar de su cultura, hacer uso de su lengua y practicar su religión y a formar, incorporarse y mantener asociaciones (numeral 31); acceso a las cortes (numeral 34).

A nivel institucional se estableció lo que se dio en llamar “A National Machinery for Women”, es decir, estructuras coordinadas dentro y fuera del gobierno con el objetivo de lograr la equidad de género que se fue implementando desde 1996-1997, basadas en el principio de *transversalidad* (*gender mainstreaming*). Entonces, en 1996 se instalaron dentro de la legislatura un grupo multipartidario de mujeres parlamentarias y un comité para el mejoramiento de la calidad de vida y el estatus de las mujeres. Este último quedaría a cargo del monitoreo del cumplimiento de las disposiciones de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), así como del análisis del presupuesto nacional con una perspectiva de género. En el seno del poder ejecutivo (dependiente de la oficina del vicepresidente con contrapartes a nivel provincial) se creó en 1997 una Oficina por el Estatus de las Mujeres (*Office for the Status of Women*), cuya misión ha sido coordinar y facilitar la implementación de las políticas y programas de género

del gobierno.<sup>32</sup> El gabinete presidencial aprobó en 1996 el establecimiento de “focos de género” en todos los departamentos del gobierno. Finalmente se estableció también un cuerpo independiente: la Comisión para la Igualdad de Género (*Commission on Gender Equality*, CGE) en 1997, formada por 11 integrantes con el mandato de promover el respeto por la igualdad de género y la protección, desarrollo y logro de la igualdad de género. Esta instancia fue dotada con el poder necesario, regulado por la legislación nacional, para llevar a cabo sus funciones, incluyendo el monitoreo, la investigación y la educación (puede presentar reportes en cuestiones concernientes a la igualdad de género). También para fungir como aparato consultivo de las políticas de gobierno.

Fue precisamente la CGE, la instancia gubernamental encargada de organizar en abril de 2014 la segunda cumbre nacional sobre género<sup>33</sup> bajo el lema “Reflexionando sobre los 20 años de democracia en Sudáfrica: celebrando logros y creando estrategias ante los desafíos de la igualdad de género”, con la participación de la sociedad civil, el sector privado, los académicos, los medios de comunicación, el sector gubernamental de sus nueve provincias y representantes de agencias de cooperación internacional. Como logro, tras 20 años de democracia, en materia de equidad de género se señaló, como ya se enfatizó, una de las constituciones más completas en materia de reconocimiento de derechos y protección contra la discriminación basada en el género. También se subrayó el establecimiento, primero de una Política Nacional de Mujeres (*Gender National Machinery*) con sus instituciones y, luego, desde 2009, de un ministerio de las mujeres, los niños y las personas con discapacidad; un parlamento con 45% de mujeres como representantes; la firma de instrumentos legales internacionales como la CEDAW y su ratificación (en 1993 y 1995, respectivamente), la Plataforma de Acción de Beijing (1995), la Declaración del Milenio (2000), el Protocolo de la Carta Africana por los Derechos Humanos y de los Pueblos

<sup>32</sup> A nivel provincial se implementaron en ocho de las nueve provincias.

<sup>33</sup> La primera cumbre se llevó a cabo en 2001 bajo el lema “Haciendo efectiva la igualdad de género: justicia, paz y erradicación de la pobreza.” Véase el informe del Grupo de Monitoreo Parlamentario de Sudáfrica en <https://pmg.org.za/committee-meeting/573/> (fecha de consulta: 6 de julio de 2019).

y los Derechos de las Mujeres en África o Protocolo de Maputo (2004),<sup>34</sup> la Declaración Solemne de Igualdad de Género en África (2004)<sup>35</sup> y el Protocolo sobre Género y Desarrollo de la Comunidad para el Desarrollo del Sur de África (2008).<sup>36</sup> A nivel nacional, la aprobación de leyes como la Ley de Elección de Terminación del Embarazo (Ley núm. 92 de 1996, enmendada en 2008, núm. 1),<sup>37</sup> la Ley de Reconocimiento de Matrimonios bajo Usos y Costumbres (núm. 120 de 1998),<sup>38</sup> la Ley de Igualdad en el Empleo (núm. 55 de 1998),<sup>39</sup> la Ley sobre Violencia Doméstica (núm. 116 de 1998),<sup>40</sup> la Ley de Pensión o Cuota Alimenticia (Ley núm. 99 de 1998),<sup>41</sup> la Ley de Promoción de la Igualdad y Prevención de la Injusta Discriminación (núm. 4 de 2000),<sup>42</sup> la Ley de Reforma al Derecho Penal (delitos sexuales y cuestiones

<sup>34</sup> El texto del Protocolo así como los países firmantes y sus ratificaciones pueden consultarse en [https://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/protocol\\_rights\\_women\\_africa\\_2003.pdf](https://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/protocol_rights_women_africa_2003.pdf) (fecha de consulta: 3 de julio de 2019).

<sup>35</sup> Aprobado en la Asamblea de la Unión Africana celebrada en Adis Abeba, Etiopía, en julio de 2004. El texto de la declaración puede consultarse en [https://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/declaration\\_gender\\_equality\\_2004.pdf](https://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/declaration_gender_equality_2004.pdf) (fecha de consulta: 3 de julio 2019).

<sup>36</sup> Este protocolo se aprobó y firmó en Johannesburgo, Sudáfrica, en agosto de 2008. El documento puede consultarse en [http://www.sadc.int/documents-publications/show/Protocol\\_on\\_Gender\\_and\\_Development\\_2008.pdf](http://www.sadc.int/documents-publications/show/Protocol_on_Gender_and_Development_2008.pdf) (fecha de consulta: 3 de julio de 2019).

<sup>37</sup> La Ley de 1996 puede consultarse en [https://www.westerncape.gov.za/text/2015/February/92\\_of\\_1996\\_choice\\_on\\_termination\\_of\\_pregnancy\\_act\\_regs\\_gnr\\_168.pdf](https://www.westerncape.gov.za/text/2015/February/92_of_1996_choice_on_termination_of_pregnancy_act_regs_gnr_168.pdf) (fecha de consulta: 3 de julio 2019). Para consultar la enmienda de 2008 véase [http://www.parliament.gov.za/live/common-repository/Processed/20140414/67169\\_1.pdf](http://www.parliament.gov.za/live/common-repository/Processed/20140414/67169_1.pdf) (fecha de consulta: 3 de julio de 2019).

<sup>38</sup> El documento de esta ley está disponible en <http://www.justice.gov.za/legislation/acts/1998-120.pdf> (fecha de consulta: 3 de julio de 2019).

<sup>39</sup> Para consultar esta ley, véase <http://www.labour.gov.za/DOL/downloads/legislation/acts/employment-equity/eegazette2015.pdf> (fecha de consulta: 6 de julio de 2019).

<sup>40</sup> Esta ley está disponible en <http://www.justice.gov.za/legislation/acts/1998-116.pdf> (fecha de consulta: 3 de julio de 2019).

<sup>41</sup> El documento de esta ley está disponible en <http://www.justice.gov.za/legislation/acts/1998-099.pdf> (fecha de consulta: 3 de julio de 2019).

<sup>42</sup> Para consultar el documento de esta ley, véase <http://www.justice.gov.za/legislation/acts/2000-004.pdf> (fecha de consulta: 3 de julio de 2019).

relacionadas) (núm. 32 de 2007),<sup>43</sup> la Ley de Protección contra el Acoso (núm. 17 de 2011)<sup>44</sup> y la Ley de Prevención y Lucha contra la Trata de Personas (núm. 7 de 2013).<sup>45</sup>

## Escollos y retos

A pesar del andamiaje legal e institucional que en ambas naciones marca el camino hacia una ciudadanía más equitativa entre mujeres y hombres, la brecha persiste<sup>46</sup> acompañada además por fenómenos como las diversas formas de violencia hacia las mujeres. Pese a la presencia de una masa crítica de mujeres en la función pública, se muestra poco compromiso con la aplicación de los principios de igualdad de género.

¿Cómo se explica esta aparente paradoja? En el caso sudafricano, Shireen Hassim coincide en que se han hecho grandes progresos en materia de igualdad legal, reformas al derecho y representación política. Sin embargo, esta igualdad formal se desdibuja a la hora de hacerla sustantiva, sobre todo para amplios sectores de la población rural femenina, que no pueden hacer efectivos sus derechos ciudadanos y siguen asolados por la pobreza en espacios donde la autoridad de los jefes tradicionales lejos de aminorar ha sido reafirmada.<sup>47</sup> Para el caso de las campesinas, se carece, por ejemplo, de mecanismos de monitoreo de la protección de sus derechos laborales. En los sectores urbanos, un gran pendiente sigue siendo

<sup>43</sup> El documento de esta ley puede consultarse en [https://www.issafrica.org/crimehub/uploads/sexual\\_offences\\_act32\\_2007\\_eng.pdf](https://www.issafrica.org/crimehub/uploads/sexual_offences_act32_2007_eng.pdf) (fecha de consulta: 23 de junio de 2019).

<sup>44</sup> Más información sobre esta ley en [http://www.justice.gov.za/forms/form\\_pba.html](http://www.justice.gov.za/forms/form_pba.html) (fecha de consulta: 3 de julio de 2019).

<sup>45</sup> El documento de esta ley está disponible en <http://www.justice.gov.za/legislation/acts/2013-007.pdf> (fecha de consulta: 3 de julio de 2019). Véase también Commission for Gender Equality, *The Concept Note: National Gender Summit, 9–11 April 2014*. (Unpublished).

<sup>46</sup> Véanse, por ejemplo, los datos que arroja el Gender Inequality Index del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, disponible en <http://bdr.undp.org/en/composite/GII> (fecha de consulta: 10 de julio de 2019).

<sup>47</sup> Shireen Hassim, “Texts and Tests of Equality: The Women’s Charters and the Demand for Equality in South African Political History”, en *Agenda*, vol. 28, núm. 2, 2014, p. 16.

la integración, el reconocimiento y el apoyo al comercio informal, sector económico de mayoría femenina, y el monitoreo del respeto a los derechos laborales de las trabajadoras del hogar.<sup>48</sup> En la esfera privada de sus familias, las mujeres también padecen inequidad sin poder controlar, por ejemplo, sus propios procesos reproductivos. Asimismo, el cambio en materia legal no se ha traducido en una transformación sustantiva de la calidad de los servicios que brindan las instituciones del Estado, que siguen dominadas por una cultura heteropatriarcal.

En el caso mexicano, respecto a las raíces de la pervivencia de mecanismos de reproducción de la inequidad se ha revelado cómo, en los partidos políticos y otros ámbitos —como manifestación de una cultura patriarcal y androcéntrica— operan dispositivos y estructuras que producen normas, rutinas y prácticas, y que disciplinan a sus integrantes estableciendo los límites precisos de su agencia. En el caso de las mujeres, esto se traduce en su carácter intrínseco de “invitadas” en lugar de protagonistas, de “clientas” en el mercado político, que votan como “grupo vulnerable” y “con necesidades especiales”.<sup>49</sup> De allí que su desafío sea producir un contradiscurso por el que sean reconocidas como sujetos autónomos que participan activamente en los procesos de toma de decisiones.

Otro foco de atención son las posibilidades de manipulación que desde el punto de vista técnico se generan mediante el sistema electoral —distribución electoral, candidaturas, procedimientos de votación y fórmula electoral, políticas de acción afirmativa para las mujeres como el sistema de cuotas—, su correspondiente legislación y su aplicación política por las dirigencias partidarias y sus efectos en el acceso de las mujeres a cargos de representación. Tal es el caso de la ubicación de las candidaturas femeninas en zonas intermedias y decorativas de las listas partidistas, así como en las suplencias, o como candidatas de distritos evaluados previamente como “perdidos”, o invocando alianzas electorales para desplazarlas de las

---

<sup>48</sup> Gray Aschman, “Commission for Gender Equality National Gender Summit”, en *Agenda*, vol. 28, núm. 2, 2014, p. 100.

<sup>49</sup> Véase Karla Jeannette Ortiz Gómez, *Formas de participación política de las mujeres en las oficinas de la mujer o de género: partidos políticos y Cámara de Diputados*, tesis de maestría en Estudios de la Mujer, México, UAM-X, 2011 (bajo la dirección de A. Lau Jaiven).

listas, lo que evidencia un uso ideológico de la igualdad que permite ocultar acciones discriminatorias, relaciones de poder que se perpetúan como asimétricas en detrimento de las mujeres.<sup>50</sup>

Así como ocurre con derechos civiles y políticos, también se dificulta —con consecuencias muchas veces letales— hacer efectivos los derechos sexuales y reproductivos consagrados en el andamiaje legal. Esto se hace evidente si incorporamos variantes como la etnicidad o la clase social de las mujeres al poner bajo una lente crítica los servicios de salud materna ofrecidos a mujeres indígenas en hospitales públicos y al analizar las actitudes moralizantes a la hora de discriminar como “irresponsables” a algunas de las usuarias de los servicios de interrupción legal del embarazo ofrecidos en la Ciudad de México, donde este derecho es reconocido, con lo que la sujeto irresponsable oblitera la posibilidad de la sujeto con derechos.<sup>51</sup> Estos pocos ejemplos, que representan una ínfima parte de la riqueza de estudios sobre esta temática en México y Sudáfrica, demuestran la complejidad de los aspectos que deben ser abordados cuando nos preguntamos sobre equidad de género y ciudadanía desde nuestros contextos.

<sup>50</sup> Véase Silvia García Fajardo, *¿Iguales, pero diferentes? La participación política de las mujeres en el ámbito parlamentario según su tipo de candidatura*, LVI Legislatura del Estado de México, tesis de maestría en Estudios de la Mujer, México, UAM-X, 2010 (bajo la dirección de A. Lau Jaiven).

<sup>51</sup> Véase, por ejemplo, Lina Rosa Berrio Palomo y Elyse Singer, “La salud sexual y reproductiva: un ámbito en disputa en la construcción de ciudadanía para las mujeres en México”, en Mónica Inés Cejas (coord.), *Mujeres frente a las paradojas de la ciudadanía*, México, Terracota/UAM-X, 2016, pp. 115-143.