



Revista de Estudios de Género. La ventana

ISSN: 1405-9436

revista_laventana@csh.udg.mx

Universidad de Guadalajara

México

Incháustegui Romero, Teresa

La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones

Revista de Estudios de Género. La ventana, núm. 10, diciembre, 1999, pp. 84-123

Universidad de Guadalajara

Guadalajara, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88411129005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones

Teresa Incháustegui Romero

De acuerdo con The American Political Science Association (1993) el interés del programa de investigación del enfoque de género en ciencia política se ha orientado a:

Criticar las maneras en la cuales la teoría política y los estudios empíricos en ciencia política han excluido tradicionalmente a la mujer como actor político, haciéndola invisible o tratándola como un ser apolítico (fuera de la política).

Hacer ingresar o sumar a la mujer dentro de la esfera política como actor, aceptando el marco teórico predominante en el análisis político.

Cuestionar el marco teórico preexistente señalando que las asunciones y los presupuestos teóricos de éste, así como las definiciones centrales de la ciencia política, no hacen posible la inclusión de la mujer como actor político, proponiendo en consecuencia una reconceptualización de este marco para darle cabida.

Dentro de esta última categoría se ubican las ya muy numerosas investigaciones aplicadas al estudio y desarrollo de políticas públicas con enfoque de género¹ que tienen como propósito analizar las hipótesis, procedimientos y prácticas sociales que han excluido, marginado o tergiversado —como señala Naila Kabeer— a las mujeres como sujetos o actores de las políticas públicas, haciendo visibles tanto los procesos sociales que reproducen las desigualdades entre hombres y mujeres, como la participación de aquéllas en el desarrollo social, económico y político de cada sociedad. Merced a estos desarrollos, el enfoque de género ha ingresado como directriz de política pública expresamente reconocido como tal en los países más desarrollados.

El enfoque de género en política pública (*gender oriented policy*) ha sido definido como: “tomar en cuenta las diferencias entre los sexos en la generación del desarrollo y analizar en cada sociedad, las causas y los mecanismos institucionales y culturales que estructuran la desigualdad entre los sexos, así como elaborar políticas con estrategias para corregir los desequilibrios existentes” (OIE, 1998). Por lo que es sin duda una orientación llamada a transformar de fondo los modelos de política pública predominantes en la mayoría de los países.

De acuerdo con este principio, la perspectiva de género en políticas públicas se traduciría en introducir la cuestión de la equidad entre los sexos no sólo en los métodos de análisis y de diagnóstico de

¹ Una parte muy importante de estas investigaciones ha sido desarrollada por expertas y expertos internacionales, quienes a su categoría de académicos, agregan la de participar directamente en la implantación y/o evaluación de experiencias de política pública bajo los auspicios de organismo internacionales, sobre todo en los países menos desarrollados. Naila Kabeer en su libro *Realidades trastocadas*, Paidós, México, 1998, ofrece una bibliografía abundante de estos trabajos.

la realidad social, que sirven de base para la elección y formulación de aquéllas, sino también en los procedimientos de evaluación, reprogramación y desempeño global de las mismas. Y lo que es más importante, en los mecanismos institucionales, formales e informales, que regulan la asignación de oportunidades y la distribución de cargas sociales entre los sexos, tanto en lo que toca a las estrategias y programas de política económica como a las políticas sociales, la política de derechos y la distribución de poder.

Pero, ¿qué quiere decir *institucionalizar* la perspectiva de género en políticas públicas? Si tomamos en cuenta las tesis del neoinstitucionalismo, las instituciones son cristalizaciones de compromisos que nacen o se construyen para administrar un *valor social* surgido del acuerdo político o del consenso cultural, cuya factura se expresa en confecciones de reglas, normas, procedimientos operativos, rutinas y estructuras estándar, que definen y defienden valores, intereses, identidades, creencias.

Mediante estas reglas escritas y no escritas, de sus rutinas, valores, significados y creencias que les dan identidad, las instituciones encasan la acción restringiendo su libre flujo, delimitan las claves de interpretación de las situaciones a las que se enfrentan y, por ende, fijan lo que es deseable o indeseable de acuerdo con un modelo previo. Así pues, sesgan la selección de alternativas de solución de lo que reconocen como "problemas" de su competencia, delimitan estas competencias entre ámbitos y actores, fijando los tiempos y las alternativas "apropiadas" para tomar ciertas decisiones, así como las rutinas del aprendizaje institucional. En este sentido, la base institu-

cional hace a la historia política y a las políticas dependientes de ella (March y Olsen, 1987 y 1989; North, C. D., 1966; 1990; 1981; North y P. Thomas, 1973; Sven Steirno, K. Thelen y F. Longstreth, ed., 1995; G. March y Johan P. Olsen, 1989 y 1984; Taylor y Hall, 1995).

De acuerdo con esto, institucionalizar la perspectiva de género en los modelos de las decisiones públicas supone, de entrada, hacer visible, contable y evaluable un conjunto de variables sociales y económicas referentes al mundo femenino, buena parte de ellas excluidas actualmente del funcionamiento de las instituciones públicas y de los modelos de política, por lo que, en muchos aspectos, institucionalizar esta perspectiva implica desplegar un nuevo paradigma de política pública, con el correspondiente desarrollo del instrumental teórico-conceptual, metodológico y operativo; éstos serían los indicadores, las bases de datos, el desarrollo de instrumentos de política y los mecanismos de gestión (incluyendo los de gestión financiera). Y otro tanto en lo que hace a leyes, normas y procedimientos de regulación de derechos, oportunidades y conflictos, por lo que en conjunto la institucionalización en política pública de esta nueva perspectiva implicaría una reforma institucional de vastas proporciones del aparato público y de las culturas institucionales que permiten su reproducción.

En este sentido, el desarrollo de este nuevo paradigma de política pública orientado genéricamente, no sólo está relacionado con los procesos de producción de todo un nuevo instrumental de política pública y de su difusión interinstitucional; es decir, ligado a las dinámicas propias de un proceso de creación de nuevas institucio-

nes sino, además y de manera muy importante, con el cambio de las instituciones y actores actuales de las políticas.

De ahí que analizar el grado de adopción, asimilación, difusión y, en suma, institucionalización alcanzada por el enfoque de género en las políticas públicas que se confeccionan actualmente en el mundo, particularmente en México, obligue a revisar tres aspectos estrechamente correlacionados:

El proceso mediante el cual se desarrollan, se despliegan, se institucionalizan y se difunden los paradigmas o modelos de políticas, de acuerdo con los estudios comparativos en política pública.

La constitución y el tipo de actores que impulsan el desarrollo y la adopción de la perspectiva de género en políticas públicas y la influencia de los mismos en la conformación de su agenda.

El análisis de las modalidades y consecuencias de la implantación de la agenda de género confeccionada por aquellos actores, en las instituciones vigentes, así como de las orientaciones y los sesgos que esto ha adoptado, a la luz de los estudios de género, en ciencia política y de las propuestas que el feminismo ha elaborado en su proceso de constitución como actor político.

Esto nos lleva a dividir el desarrollo de nuestra exposición en tres grandes apartados. El primero, dedicado a exponer las característi-

cas de los procesos de innovación en política pública desde la perspectiva de los estudios comparativos, para ubicar el tipo de agentes, procesos y mecanismos por medio de los cuales se ha producido la implantación de modelos de política pública.

El segundo, dedicado a analizar los actores, el proceso y los mecanismos que han estado impulsando la institucionalización del enfoque de género en política pública en los últimos años, destacando sus prioridades y restricciones. Y el tercero, dedicado a la crítica de este proceso, a la luz de las reivindicaciones del proyecto feminista.

La innovación e institucionalización de las políticas públicas; el marco para el desarrollo de un modelo de políticas en la perspectiva de género

El enfoque clásico en torno a las políticas públicas considera que éstas son, en general, resultado directo del sistema político. De acuerdo con esto, el análisis de cuál es el proceso que da origen a una cierta orientación en estas políticas se encamina, por una parte, a la investigación de los "inputs"; esto es, hacia la constitución de la demanda política y la articulación de intereses que ingresan como tales en el sistema político (Apter, D). Y, por la otra, hacia los "outputs"; es decir, hacia las respuestas y resultados de los procesos racional-burocráticos del aparato público y en el funcionariado que toma decisiones e instrumenta dichas políticas. En ocasiones estos estudios también incluyen el análisis de resultados de las acciones desarrolladas en los grupos o actores que generaron la demanda.

En cambio, trabajos más recientes como los de Lindblom (1990), Hecló (1972) y Majone (1989) o como los de Croizier y Friedberg (1977), resaltan más bien los aspectos dinámicos de la adopción y puesta en marcha de las políticas, introduciendo en el análisis una perspectiva en la cual éstas son visualizadas como el resultado de un proceso de aprendizaje, no siempre positivo, entre redes de actores públicos y privados que interactúan para construir las y desarrollarlas.

A partir de estudios comparativos, los análisis derivados de este enfoque pretenden explicar el proceso mediante el cual un cierto paradigma o modelo de política pública se establece como modelo institucionalizado en los Estados nacionales (con la influencia que en ello tienen tanto el desarrollo de las ciencias sociales, como el sistema internacional) (Setter Has, 1992; Setter, Hall, 1989; Ashford, D., 1990; Wagner, P., Hirschon, C. y Wiles, 1991; Wier y Skocopol, 1985).

Cuando un paradigma cristaliza en *instituciones*, quiere decir que se han establecido ciertos valores, fines y orientaciones como reglas formales y como procedimientos de acuerdo, que se traducen en prácticas estándar para la solución de conflictos; además, estructuran la relación entre los individuos y entre las diversas unidades de la comunidad política. Las instituciones son, en este sentido, modeladoras de estrategias y de fines (Steirno, Thelen y F. Longstreth, eds., 1995).

Con la institucionalización se establece no solamente un paquete de reglas para el tratamiento de los problemas corrientes, sino también la rutinización de significados y de la orientación de las acciones. A través de la institucionalización de un paradigma de

política, los problemas son interpretados en relación con *estructuras de significado*, generalmente consistentes con los valores sociales y los patrones normativos que prevalecen en una sociedad. En este sentido los paradigmas de política no son meras piezas de las cuales puedan echar mano los intereses asociados a su despliegue institucional, sino más bien *filtros, puntos focales, lentes* para que los que toman decisiones o hacen políticas puedan construir sus estrategias y hacer sus elecciones. Visto de esta manera implican procesos culturales de enorme complejidad y larga duración.

Esto introduce nuevas dimensiones en el análisis del proceso de las políticas, como son los márgenes de incertidumbre o las modalidades en la adopción de cierto paradigma entre los diferentes países, así como las modalidades de interpretación e institucionalización de las ideas por los actores del proceso que se produce en cada caso.

De acuerdo con ello, el proceso de las políticas se visualiza como un proceso evolutivo con cuatro grandes etapas: 1. La etapa de la innovación de las políticas que se produce en algún ámbito organizacional o país específico; 2. La etapa de difusión de las mismas entre naciones, instituciones, sectores y niveles de gobierno; 3. La etapa de selección, adaptación y refinamiento de sus fundamentos políticos, financieros, técnicos, etc., de acuerdo con el contexto cultural e histórico-político de cada país, con el carácter de la organización de la que se trate, así como con la coyuntura internacional y; 4. La persistencia o el arraigo de las políticas de un paradigma una vez que ya está establecido institucionalmente, lo que se relaciona con los actores y el establecimiento político que las hace persistentes.

Recogiendo estos desarrollos, trabajos como los de Lindblom (1990), Knott y Wilensky, H. L. (1990) consideran que las políticas públicas son la variable dependiente del sistema político y del interjuego de actores, y proponen al conocimiento o al saber profesional (*knowledge*) como la variable independiente que es altamente significativa en el proceso de innovación, elección y elaboración de las políticas, razón por la cual las comunidades profesionales –también denominadas *comunidades epistémicas*– que tanto en el ámbito nacional como en el internacional desarrollan el marco conceptual de los modelos de políticas en cuestión, juegan un papel preponderante, tanto o más que los actores políticos o sociales que son sus impulsores.

El término de *comunidades epistémicas* se define en esta literatura como:

La red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un dominio particular, con una demanda, posición y voz autorizada en el "conocimiento relevante" de una política, en un dominio, tema o área (C. Radaelli, 1993).

Estas comunidades están integradas por centros de investigación, colegios profesionales o grupos académicos, técnicos y, en general, lo que se conoce como *expertos* en los temas de referencia de las políticas. Desde esta perspectiva, el conocimiento, los saberes y la agenda de las políticas están estrechamente relacionados.

De acuerdo con Charles Lindblom (1990), el conocimiento de-

desarrollado por los científicos sociales es una especie de creencia validada por medios empíricos, y la información que lo sustenta es un arreglo de datos a los cuales dicho conocimiento otorga y especifica relaciones entre variables y consecuencias, basadas en hipótesis. De tal suerte que, en la arena argumentativa de las políticas públicas, este conocimiento no sólo es proveedor de la información que permite el desarrollo de indicadores, datos, modelos organizados de datos, ideas, conclusiones o consecuencias de las cosas, sino que es también fundamental para la construcción de banderas políticas para su legitimación, ya que contribuye a la construcción de la argumentación necesaria para la transformación de estos "temas" en "problemas" de la agenda pública social; esto es, de aquello que debe y puede ser asumido en política pública, al mismo tiempo que enriquece los elementos para la elección y/o legitimación de las decisiones dentro de ciertos marcos de orientación política.

En este aspecto, la creación de comunidades epistémicas o redes de profesionales con reconocida experiencia y competencia en el dominio de las políticas, con una demanda, posición y voz autorizada en el "conocimiento relevante" de algún tema, es una cuestión crítica para el desarrollo de nuevos enfoques y paradigmas de política o para el propio sostenimiento de las existentes, ya que el conocimiento se requiere como un elemento generador para la acción, al menos en tres momentos: a) en la toma de decisiones para hacer elecciones; b) en la puesta en marcha de decisiones; c) en el desarrollo de leyes, estándares o de normas de procedimiento y operación que son parte fundamental del proceso de institucionalización.

Este reconocimiento a la importancia de las comunidades epistémicas en el proceso de institucionalización de nuevos enfoques de política, es reforzado por los aportes de Peter Gourevitch (1994), quien destaca el papel determinante del sistema internacional en la definición o adopción de las políticas domésticas de los países, sobre todo a partir de la segunda guerra mundial.

Contrariamente a los trabajos de los clásicos de la ciencia política (Apter, Seymour), que enfocan a las políticas domésticas como exclusivamente derivadas del sistema político de cada país, Gourevitch afirma que la interdependencia, permeabilidad y el conocido declive de la soberanía de los Estados nacionales en cuanto a la definición de sus políticas internas, no es una novedad propia del actual sistema internacional globalizado, sino una característica presente desde mucho tiempo atrás. Al respecto destaca dos fuentes importantes de influencia del sistema internacional sobre las políticas domésticas:

La distribución del poder y de la riqueza entre Estados en el orden internacional, que ya de suyo marca ciertos sesgos en la distribución del poder de influencia de unos sobre otros.

El peso de las ideas o ideologías, o de la "intrusión" de lineamientos de políticas impulsadas por el sistema internacional, que tiene efectos variados en el orden

doméstico al producir acontecimientos y decisiones específicas, inducir políticas y aun hasta influenciar en la selección de un tipo de régimen político.²

² Aún más, la influencia del sistema internacional -dice- llega a auspiciar el desarrollo de un patrón específico de coalición política dentro de las estructuras domésticas, en aras

El caso de la difusión de keynesianismo como modelo de desarrollo y como modelo de políticas es el ejemplo quizá más estudiado, entre los trabajos comparativos en este campo (Ashford, 1990; Hall, 1989), pero no es el único. La difusión e institucionalización de las políticas bismarkianas de los seguros sociales por caso, así como el de las políticas sanitarias y de las políticas de urbanización de la Francia napoleónica en la Europa del siglo XIX, son ejemplos de la larga data que tienen estos procesos. Como ejemplo reciente, la difusión e institucionalización de las políticas neoliberales orientadas por el *Consenso de Washington* y los gemelos de Bretton Wood (FMI-BIRD) es un caso muy ilustrativo.

El caso de las políticas en la perspectiva de género que han tenido un impulso cada vez más evidente por parte de organismos internacionales es otro de los más recientes, ya que al menos desde la llamada "segunda década del desarrollo", en los años setenta, los organismos internacionales ligados a la Organización de las Naciones Unidas (OIT, FAO, FNUD, entre otros) han impulsado a lo largo de sus conferencias un conjunto de directrices y lineamientos de trabajo con las mujeres, hasta adoptar en los años noventa la perspectiva de género como uno de sus criterios en la definición de las estrategias de desarrollo. Así, la determinación de las políticas públicas domésticas no escapa a la influencia del modelo internacional vigente o emergente.

Pero hay otra cosa más que subrayar aquí, y es que los diversos regímenes internacionales y sus elecciones de política afectan áreas

de ajustar el tiempo de desarrollo de ésta al sistema internacional. Ver Gurrevitch, Peter. "La segunda imagen invertida: los orígenes internacionales de las políticas domésticas". *Revista Zona Cero*.

concretas de la organización y de la gestión de las políticas en cada país, impactando de manera diferencial a los países según su mayor o menor vulnerabilidad internacional, según la sensibilidad ante dichas áreas de intervención o incluso según la permeabilidad de su sistema político.

Para decirlo brevemente, las nuevas políticas impulsadas o difundidas por medio del sistema internacional en cada caso, alteran muchas veces las estructuras domésticas al traducirse en cambios de poder de ciertas instituciones gubernamentales a otras, o al inducir reacomodos y reasignación de responsabilidades entre distintos actores del gobierno, actores privados, actores sociales nacionales, niveles de gobierno e incluso actores internacionales y externos.

La política pública se convierte, así, en el resultado de un remolino de fuerzas en el que participan *coaliciones defensoras*, que conjuntan en su interés a partes del gobierno, empresas, sindicatos, partidos, grupos de presión, organizaciones académicas y de expertos nacionales e internacionales. En cada uno de los casos, el efecto de las políticas se deriva de la voz que las estructuras de poder dan a determinados actores, argumentos y coaliciones sustentadoras de las políticas, frente a la de sus oponentes.

De ahí que el análisis sobre las políticas públicas se ligue tanto al sistema político que sustenta la elección de unas y el rechazo de otras, como a la investigación de cómo usan y qué armas utilizan los intereses específicos ligados a determinada política pública, en su lucha para conseguir sus objetivos por medio de las instituciones. Es decir, cómo se forman las "coaliciones defensoras de las políticas" y cómo

se integra el contenido de los intereses y esfuerzos de grupo para formar alianzas e institucionalizar determinado modelo de políticas.

A estas alturas resultará obvio el papel fundamental que juegan tanto las *comunidades epistémicas* nacionales e internacionales, como los actores políticos de ambas arenas en el proceso de conformación de las *coaliciones defensoras*, ya que mientras los primeros elaboran la información empírica y los contenidos valóricos relevantes para cierto tema de política, los segundos articulan los intereses a partir de la construcción de una argumentación y una capacidad de influencia relevantes.

No obstante, el hecho de que tales comunidades produzcan un cierto cuerpo de ideas, conocimiento e información relevantes para las políticas, no quiere decir que éstas se institucionalicen forzosamente. En todo caso, hay en el medio una serie de factores propios del sistema político, de los grupos burocráticos en cuestión y de las propias características de los aparatos gubernamentales que "filtran" o sesgan el proceso de asimilación e institucionalización, introduciendo dos elementos: primero, la incertidumbre en torno a la orientación e interpretación que se hará de los principios y del modelo de políticas en un contexto cultural-político particular y, segundo, la forma que adoptará el proceso de institucionalización de estas ideas.

Y aquí, de nuevo, encontramos que la intervención que las comunidades epistémicas realizan es clave, ya que una comunidad epistémica puede ser capaz de generar una definición más clara de intereses al iluminar ciertas dimensiones de un tema, de suerte que un actor político ubicado en este campo pueda deducir sus intereses

a partir de esto. Por lo que los intereses derivan en una variable dependiente y dinámica, construida por el conocimiento, y ello incluso cuando muchas de las condiciones facilitadoras del poder están ausentes.

Esto no quiere decir que la definición de intereses corre automática con la generación del conocimiento relevante por parte de las comunidades epistémicas; no es suficiente que una comunidad epistémica produzca conocimiento para que los Estados acaten u apliquen los modelos de política desarrollados. La difusión es un delicado proceso en el que las comunidades epistémicas adquieren poder burocrático, por ejemplo, mediante su participación en comités de expertos o de asesores internacionales y nacionales, o del isomorfismo por el cual la difusión de paradigmas se realiza por "contagio" entre unas organizaciones a otras.

En la práctica, las comunidades epistémicas innovan y crean una nueva realidad, pero no ajustada a su deseo, ya que intervienen las condiciones bajo las cuales trabajan. Esto tiene que ver con el grado de libertad o de libre orientación de su investigación, que significa la ausencia de un curso o dirección fija en un tema y, por ende, la imposibilidad de calcular los resultados esperados de diferentes cursos de acción. Cuando esto último se presenta pueden asumir una gran apertura en cuanto a intereses independientes de las organizaciones y grupos de interés que cuentan en las elecciones de política pública.

Como proceso, el análisis que Peter Hall (1989) efectúa acerca de la asimilación y difusión del paradigma keynesiano de políti-

ca económica, consideró que la asimilación de las ideas o paradigmas de política en un marco institucional tiene dos partes: la primera es más o menos un análisis de interpretación de cómo las ideas del paradigma son juzgadas en tres dimensiones del conocimiento: 1. la económica, 2. la política y 3. de viabilidad administrativa.

La segunda parte del proceso es la relativa a cómo las ideas ingresan en el terreno político; es decir, cómo son asimiladas de acuerdo con la orientación del partido gobernante y por el propio aparato administrativo público. Y aquí son relevantes cuatro características predominantes de la estructura del Estado: 1. La permeabilidad de la administración y organismos burocráticos a los grupos que forman la coalición defensora de las ideas y valores que buscan institucionalizarse; 2. El grado de fragmentación de la estructura burocrático-administrativa versus el nivel de concentración del poder de decisión que puede tanto hacerlas más viables técnicamente como, en ocasiones, dificultar su difusión; 3. Las modalidades de la elección de políticas en el gobierno; es decir, el cómo y quiénes son los que toman las decisiones, así como el grado de apertura de estos procesos y la capacidad de influencia de las coaliciones defensoras de las nuevas políticas en las esferas de decisión; 4. La permeabilidad social y el grado de articulación del discurso político que legitima la adopción de las nuevas políticas, ya que la conversión de una situación en un problema de política y en una agenda es el resultado de una intensa y estrecha relación con la creación de un discurso capaz de ganar consenso y aceptación entre diversas capas sociales y del propio personal del Estado.³

³ Según han revelado estudios diversos, la transmisión de ideas suele ser más importante que su propia producción.

Y aquí se establece una diferencia muy importante entre el conocimiento económico con respecto al conocimiento sociológico o antropológico que orientan cambios de políticas, ya que mientras el conocimiento económico es transmitido en elecciones racionales, en función del cálculo que los actores e individuos asumen casi automáticamente y tiene un efecto independiente sobre las políticas, las otras formas de conocimiento deben ser transmitidas, inducidas o traducidas en el mercado político bajo la forma de ideas con buena aceptación.

Una vez aceptado un paradigma por los hacedores de política, comienza un proceso de *institucionalización*. Como ha demostrado Goldstein (1993) para el caso de la economía, la institucionalización de un conocimiento afecta tanto a actores, instituciones y redes funcionales ligadas al campo de ese paradigma, y transforma las percepciones de los actores acerca del cambio futuro, porque la acepta-

ción de las ideas de un paradigma en las estructuras cognitivas de quienes diseñan las políticas derivadas de un paradigma es, a su vez, causa de su persistencia. Por ello las políticas son capaces de una longevidad incluso más allá del umbral de su pertinencia y de su eficacia para resolver los problemas a que están orientadas, ya que no es fácil cambiar el marco de creencias, valores y rutinas cristalizadas en las instituciones.

Sin embargo, a partir de que aquéllos pueden eventualmente cambiar, el relevo de las políticas puede ocurrir; por esto, la capacidad para interpretar tanto el cambio como la persistencia de las políticas y de los marcos institucionales para su operación aparece como la dimensión más importante en el análisis de proceso de institucionalización.

En resumen, la institucionalización de una política, cualquiera que ésta sea, requiere:

El desarrollo de un conocimiento y de una información que muestre como problema una cuestión determinada, así como

la creación de propuestas para hacer operativa la intervención requerida. Lo que es dependiente de la formación de comunidades profesionales de académicos y expertos en el tema.

La creación de un discurso que legitime y difunda las propuestas derivadas, y que sea eficaz en la generación de una sensibilidad social favorable en torno al tema.

La capacidad de articular los intereses de los actores sociales ligados al tema, con las comunidades de profesionales abocadas a su estudio, partidos, organizaciones, grupos de funcionarios y legisladores concernidos, integrando una coalición defensora de la política pública en cuestión, al tiempo que se logren neutralizar los intereses en contra.

Lograr la permeabilidad del aparato público y la remoción de las resistencias e inercias cristalizadas en las instituciones.

Resolver los problemas legales, normativos, financieros, técnicos y de gestión, ligados al despliegue y difusión de la política propuesta.

Los actores y mecanismos que promueven la institucionalización del enfoque de género en política pública. Prioridades y restricciones

Como vimos en la sección anterior, las comunidades epistémicas interactúan con los actores sociales concernidos y con los hacedores de política respectivos, para hacer inteligibles o dotar de sentido

común las transformaciones sociales y económicas que ocurren en lo que hace a sus actores o situaciones de interés. A largo plazo, esta interacción se canaliza mediante la institucionalización del discurso que legitima una determinada política, ya que los marcos institucionales contribuyen a la creación de disposiciones específicas y capacidades orientadas para las políticas.

La construcción o el tejido de estos "marcos" es una actividad de selección, organización e interpretación de una realidad compleja, que provee "señuelos", guías, indicios para el conocimiento e interpretación de esta realidad, con vistas a orientar la acción. Un marco no es otra cosa que una perspectiva desde la cual una situación adquiere sentido y permite la intervención gracias a que orienta la construcción de políticas.

Pero este marco se aterriza de modos distintos en virtud de las características del contexto institucional, cultural y político de cada país, de modo que las políticas y los paradigmas de política se asimilan y adoptan de manera distinta en cada lugar y momento. A diferencia de los modelos de desarrollo generalmente definidos por rasgos muy generales, que marcan la orientación global de las relaciones entre la economía y las relaciones entre las grandes infraestructuras institucionales: Estado (derechos), mercado (intercambio) y familia (necesidades) —para usar la nomenclatura de Gosta-Esping, Andersen (1990)—, los modelos o paradigmas de políticas públicas ponen en juego los elementos de cada sistema social que interviene en la confección de las decisiones sobre fines, objetivos, medios, técnicas, procedimientos y actores participantes

de las prioridades públicas. Así, mientras el modelo de desarrollo se deriva del sistema internacional, las políticas públicas expresan en su confección una influencia más marcada del sistema político, de las relaciones que privan entre los grupos profesionales que desarrollan conocimiento sobre los temas de la agenda pública y las estructuras de poder, así como los grados de maduración de los actores sociales involucrados en su promoción.

En el caso de la perspectiva de género, hay cuatro actores claramente involucrados en su promoción: 1) los organismos internacionales del sistema de Naciones Unidas que desde los años setenta han asumido en su agenda para el desarrollo, temas atinentes a la situación de la mujer y que con ese fin inducen acuerdos entre las naciones firmantes para la adopción de políticas, canalizando fondos de ayuda para ello; 2) los organismos internacionales no gubernamentales que coadyuvan a muchos de los objetivos de las políticas internacionales con la dotación de fondos para la investigación o el desarrollo de *expertise* en este campo, que se canalizan al sector académico o no gubernamental de los países; 3) las organizaciones de mujeres y el movimiento feminista, que movilizan recursos diversos para la integración de la demanda de las mujeres y para su transformación en interés público, a partir de la formulación de propuestas de políticas y, 4) las comunidades profesionales o epistémicas, integradas por los centros académicos o de investigación y las organizaciones sociales que contribuyen a la formación de profesionales y que han venido desarrollándose desde finales de los años setenta.

⁴ Para este tema es muy recomendable la lectura de N. Faerber, sobre todo los capítulos 2, 4 y 8.

Sin embargo, como lo señalan numerosos estudios,⁴ las orientaciones que los organismos internacionales, tanto públicos como privados, promueven en torno a las políticas para la mujer, a pesar de su retórica reivindicatoria, distan mucho de traducir fielmente los intereses en pro de la emancipación y el desarrollo humano de ésta, constituyendo a veces incluso formas veladas de neutralización.

El control de los recursos, tanto como la orientación de muchas de las investigaciones financiadas por las agencias e instituciones internacionales, determinan con frecuencia los parámetros del debate y la problematización de las situaciones asumibles, prefigurando de esta manera las "soluciones" propuestas. Así, los países que dominan

⁵ Estados Unidos y Japón son los países más influyentes en las decisiones de organismos como el Banco Mundial, el IM y otros, concentrando en conjunto casi 35% de los votos.

los votos de estas agencias⁵ han sesgado la asistencia al desarrollo hacia programas a favor del control natal de las mujeres pobres del Tercer Mundo, así como su participación en programas alimentarios y tareas productivas complementarias al ingreso familiar, desplazando cuestiones relativas a la redistribución en términos políticos y económicos.

En todo caso, tanto los organismos internacionales públicos como los gobiernos que suscriben los acuerdos correspondientes, eligen aquellas políticas que pueden poner en práctica con los instrumentos y recursos disponibles, o aquellas que son compatibles con sus metas o ideologías, rechazando otras que ponen en tensión tanto sus apoyos políticos como la jerarquía de género que estructura las desigualdades entre hombres y mujeres.

Los casos de la aplicación compulsiva y autoritaria de las políti-

cas de población, salud y derechos de las mujeres en países como la India, China, Puerto Rico y algunos de los países de África y América Latina,⁶ muestran a estas políticas subordinadas a las creencias religiosas, los intereses de control natal de sus gobiernos o la búsqueda de compatibilización de las funciones de las mujeres en el ámbito económico y en el doméstico, sin que se pretendan modificar las responsabilidades de hombres y mujeres en el hogar, ni el estatuto de ciudadanía secundaria que guardan las segundas en el ámbito público.

De ahí que para evaluar en qué medida la asimilación de la perspectiva de género realmente contribuye a "El fortalecimiento del poder de acción de las mujeres y la equidad hombre-mujer" en que se condensan las principales directrices de política en las Declaraciones de Beijing (1995), es útil introducir en el análisis de las políticas, la categorización sugerida a partir de una teoría de las necesidades por autores como Molyneux (1985), entre otros, distinguiendo entre:

Política *Ligada a los intereses* de las mujeres en función de modificar la condición actual y arribar a la meta estratégica de la emancipación y la equidad, por lo que buscan redistribuir recursos y oportunidades.

Política *Ligada a las necesidades* en función de la situación actual de las mujeres, que usan como soporte de la intervención las necesidades prácticas de éstas, pero que refuerzan las desigualdades establecidas en la división del trabajo y de los recursos entre sexos.

⁶ Al respecto es ilustrativo apuntar la política de esterilizaciones forzadas de mujeres practicadas en la India, África, China y Puerto Rico entre las mujeres pobres.

Entre las primeras se ubican las políticas que tienden a la abolición de las jerarquías de género: en primer término los derechos reproductivos y sexuales de las mujeres (maternidad voluntaria, contracepción elegida, aborto libre, libre sexualidad); la democratización de la familia y de las responsabilidades domésticas, las reformas educativas a favor de la igualdad de oportunidades, de trato escolar y de reconocimiento simbólico público de la mujer; la eliminación de las formas institucionalizadas de la discriminación de la mujer en el ámbito público-político, en el trabajo, en el mundo financiero, político y militar; las políticas en contra de todas las formas de violencia y explotación.

Entre las segundas encontramos las políticas destinadas a regular la reproducción femenina como las versiones *light* de la salud reproductiva: la planificación familiar (sobre todo la que sólo responsabiliza de la reproducción a las mujeres); los programas de salud materna e infantil, como la capacitación para la nutrición de los miembros menores de la familia; la organización de servicios sociales que liberaran a las mujeres de cierta parte de la carga doméstica (cuidado temporal de menores y ancianos) en aras de facilitar su ingreso en el mercado de trabajo, así como los programas de promoción para la productividad de las mujeres pobres rurales que, sin negar que contribuyen a flexibilizar y modificar el *status* social femenino, sobrecargan los presupuestos de tiempo de las mujeres con dobles y triples jornadas sin modificar sustancialmente, o peor aún, reciclando las jerarquías de la desigualdad, como ha ocurrido en los últimos veinte años por la inclusión de cada vez más mujeres en los nichos de empleo precario y con jornadas múltiples de trabajo.

La distinción anterior no significa que las políticas que se orientan a atender las necesidades derivadas de la situación actual de las mujeres, deban desestimarse porque no contribuyen realmente al fortalecimiento de su autonomía y al establecimiento de la equidad entre los sexos; pero sí hay que advertir en lo que respecta al emasaramiento de propuestas gubernamentales o de partidos, que al pretenderse a favor de la mujer asumen temáticas como éstas, desplazando cuestiones más polémicas como son los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres o la eliminación decidida de las formas institucionalizadas de discriminación.

El hecho de que buena parte de las nuevas orientaciones en políticas de integración de la mujer al desarrollo propuestas se hayan desarrollado de los años ochenta –cuando las crisis financieras, el estancamiento económico y las políticas neoliberales han generado ajustes en el gasto social, la caída de los salarios y se ha incrementado la participación de las mujeres en el mercado de trabajo–, ha sido decisivo para que la orientación de muchas de las directrices de políticas impulsadas por los organismos internacionales y los gobiernos, recurrieran nuevamente a la figura de las mujeres como madres, en franco reciclaje de lo que ha sido el “papel histórico de la mujer”, descargando en el ámbito de las familias buena parte de las responsabilidades que el Estado tuvo que asumir en los años setenta, cuando las políticas de bienestar comenzaron a asumir el principio de la igualdad entre hombres y mujeres.⁷

La cuestión decisiva, en todo caso, no se centra tanto en los temas que se asuman –que pueden ser

⁷ Es a partir de la asunción de estrategias en contra de la discriminación de la mujer de los años setenta cuando se legitima la vinculación entre las cuestiones de las mujeres y el desa-

rollo como un valor instrumental de política pública, la idea de "alerzar la integración de todas las mujeres al esfuerzo global de desarrollo, como agente y beneficiaria en todos los sectores y en todos los niveles del proceso", la acción gubernamental, sobre todo en los países industrializados, se tradujo en el despliegue de un brazo del aparato de bienestar para proveer servicios que liberaran a las mujeres de las cargas domésticas. Esto, además de elevar los costos de los sistemas de bienestar, dejó casi intacta la distribución sexual de recursos, oportunidades y obligaciones, tanto en el ámbito privado como en el público, de suerte que numerosos estudios acerca del Estado de bienestar efectuados desde la perspectiva de género, hicieron énfasis en las maneras en las cuales la provisión social del Estado reforzaba o fortalecía la conformidad con la división tradicional del trabajo entre los géneros y la concomitante dependencia de la mujer. Ver Ann Shola Orloff. *Gender in Liberal Welfare States*. Working Papers 1996/79, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Madrid, marzo, 1996.

los mismos tanto la perspectiva estratégica como en la práctica—, sino en el emplazamiento y la orientación desde donde se definen dichas políticas. Es decir, que tomen a las mujeres como actores activos —valga la redundancia— en la elección de estas políticas y programas, o que las consideren sólo en el papel de clientes o beneficiarias de los programas previamente elegidos por las agencias gubernamentales. Lo central es cómo ingresa la categoría "mujer" en los modelos de política y cómo se conceptualiza y articula el ámbito doméstico dentro de éstos.

Hasta ahora, no obstante, la perspectiva de género ha sido un enunciado más retórico que realmente efectivo en la orientación de las políticas hacia la mujer, sobre todo para los países que no son del primer mundo. Las políticas de salud preventiva o de

salud reproductiva continúan descargando exclusivamente en la mujer la responsabilidad de promover la salud, la alimentación y el cuidado de la familia; las políticas de planificación familiar continúan acentuando programas compulsivos de control, no dan a las mujeres la capacidad para elegir métodos y alternativas; los derechos sexuales y reproductivos siguen esperando que los gobiernos moderen las resistencias de los grupos conservadores, especialmente de la Iglesia católica, en contra de los mismos. Mientras tanto las políticas de participación comunitaria, productivistas o ambientalistas, han tenido como premisa el trabajo no remunerado de las mujeres.

De hecho, la ausencia de los intereses de las mujeres en la configuración de estas políticas ha sido característica casi en todo el mundo y ello ha obedecido a que buena parte de las decisiones sobre estas políticas se ha tomado al margen de los círculos de retroalimentación política de los gobiernos. Esto es, los temas que interesan a las mujeres han estado al margen de las arenas públicas, de los parlamentos y partidos, donde siguen predominado paradigmas de política que sólo incluyen en la agenda cuestiones de la economía monetarizada y de la política institucional. Esto no sólo debe aborrazarse a la actual jerarquía de poder y desigualdad entre los géneros o a la resistencia de la ideología patriarcal, sino también a la relativa ineficacia de las organizaciones feministas para hacer más permeable su discurso entre sectores más amplios de la sociedad, incluyendo a muchas más mujeres que no comparten del todo el optimismo de las feministas por cambiar las actuales relaciones de género.

La presencia de 3 mil representantes de ONG de mujeres en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing, que reunió a 17 mil participantes y 6 mil delegados de 191 países, dinamizó la incorporación de los intereses feministas en las doce esferas de la Plataforma de Acción y sus respectivos mecanismos estratégicos que incluyen la revisión y reforma de legislaciones, así como la implantación de políticas orientadas explícitamente por una perspectiva de género.⁸

La adopción de la equidad como un objetivo estratégico para un desarrollo sustentable, centrado en la persona, implica para los países firmantes de

⁸ Las temas objetos de preocupación de dicha Plataforma son: 1) La persistente y creciente carga de pobreza sobre la mujer. 2) La inequidad y falta de adecuación en la educación y capacitación de las mujeres, así como la desigualdad sobre el acceso que pesa

sobre las niñas. 3) La violencia contra las mujeres. 4) El impacto de los conflictos armados sobre las niñas. 5) Las desigualdades entre hombres y mujeres procuradas por las estructuras políticas y económicas. 6) La desigualdad entre los sexos en la distribución del poder y en la toma de decisiones colectivas. 7) La insuficiencia de mecanismos para promover el avance de las mujeres. 8) La falta de observancia e inadecuada promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres. 9) La persistencia de estereotipos de las mujeres en los medios y su falta de participación. 10) La desigualdad entre los sexos en el manejo y preservación de los recursos naturales y el medio ambiente. 11) La persistente discriminación contra las niñas y las violaciones a sus derechos.

los Acuerdos introducir un enfoque más integrado que los precedentes en las políticas para el desarrollo, ya que para lograr la equidad entre hombres y mujeres, las estrategias de desarrollo deben integrar un cierto número de elementos fundamentales como un marco de políticas públicas favorables; mayor inversión en el desarrollo social; fortalecimiento de la participación de actores locales y de la sociedad civil y, principalmente, de las organizaciones de mujeres, en un contexto internacional marcado por la globalización, el nuevo rol del Estado, la degradación ambiental, la creciente participación y activi-

dad de la sociedad civil, la escasez de recursos públicos, los conflictos armados y la extensión de la pobreza (OPE, 1998).

Otro cambio de enfoque fundamental es el paso en la consideración de que el tema de la equidad de las mujeres es un asunto de mujeres, para ser reconocido como un asunto de interés general, un asunto de hombres y mujeres que debe ser combatido o abordado concertadamente. En este sentido, la equidad no es una demanda de grupo, sino un objetivo del desarrollo.

El enfoque de género que se recomienda como principal directriz de política implica que los gobiernos y los actores sociales deberán fortalecer la adopción de medidas enérgicas y visibles con vistas a asegurar que se tome en cuenta la problemática de hombres y mujeres en todas las políticas y programas, a fin de que se puedan analizar las consecuencias específicas de toda decisión de política

en la población de ambos sexos. Un aspecto fundamental es reexaminar los efectos que sobre la condición de la mujer han derivado de las formas de cooperación y de los proyectos de ayuda, los programas de ajuste y las prioridades del gasto público.

Esto supone la adopción de un enfoque integral y una estrategia global, además de medidas que deben considerar e incorporar los puntos de vista de hombres y mujeres en su elaboración y en las decisiones concernientes a todas las cuestiones de desarrollo.

El enfoque incluye medidas y programas centrados en los hombres, que se visualizan como necesarias y complementarias en la medida en que —se dice— favorecen la igualdad. Lo anterior se enlaza con un modelo de desarrollo que privilegia las iniciativas locales y las estrategias locales.

Adicionalmente, las directrices de política reconocen la falta de un conocimiento suficiente en torno a la estructura de las desigualdades entre los géneros, por ello recomiendan a los gobiernos preparar los análisis económicos, sociales y políticos que describan y comparen la situación de hombres y mujeres, y den cuenta de las disparidades económicas y políticas entre ellos, de modo que se puedan definir políticas y estrategias nacionales y analizar la capacidad institucional de cada país para integrar las cuestiones de equidad en sus políticas y programas.

Este objetivo propone promover el diálogo entre expertos de diversas disciplinas para favorecer el desarrollo de enfoques integrales, elaborar procedimientos de examen previo a la aplicación o formulación de programas de ayuda y prever la incidencia de las

distorsiones ligadas a la disparidad económica y los impactos de la reforma económica y la globalización entre los sexos, así como la discriminación en el trabajo, en los servicios y en la inequidad de los intercambios al seno de los hogares.

Igualmente propone promover reformas institucionales que incidan positivamente en la equidad y fortalezcan el poder de las mujeres, ayudando a la supresión de los obstáculos y a mejorar la capacidad de aquéllas para responder en condiciones de equidad a las necesidades y prioridades de los hombres y las mujeres.

La institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas en México

La interacción de cuatro actores –organismos internacionales públicos, agencias privadas financiadoras, organizaciones feministas, académico y expertos– que, como hemos visto, es clave en la determinación del grado de eficacia tanto en cuanto a la construcción de un discurso legitimador de la perspectiva de género como en el aterrizaje o asimilación de sus propuestas en política, ha alcanzado diversos grados en distintas políticas e iniciativas, destacándose desde el punto de vista de la institucionalización, la influencia que ejercen los organismos internacionales sobre las agencias de gobierno, sobre los programas de investigación académica y sobre el desarrollo de *expertise* de las oas, de mujeres, por medio del financiamiento de programas o de los convenios internacionales.

Los centros de estudios, las publicaciones y los grupos de expertos y expertas se han multiplicado en la última década, gracias al apoyo financiero de agencias privadas de financiamiento internacional u organismos del sistema de Naciones Unidas y, aunque en las políticas de control poblacional y salud preventiva hay una trayectoria de relaciones entre las comunidades profesionales y el sector público de más de dos décadas, en otros ámbitos de política social (laboral, de vivienda, educación) y en política de derechos es aún ocasional o casuística la relación entre los tomadores de decisión y el sector académico.⁹

En general, en nuestro país ha sido lenta la asimilación de las políticas dirigidas hacia la mujer, a la perspectiva de género. En parte, esto se debe a la naturaleza del aparato público mexicano, muy sectorizado y altamente dependiente en su funcionamiento de la voluntad y preferencias de los gobernantes en turno, aunque también hay que contar las resistencias culturales que dicha perspectiva encuentra entre el alto y medio funcionariado, sin descontar la orientación neoliberal de la reforma del Estado que se ha venido efectuando desde 1982, que limita tanto los recursos como las responsabilidades sociales que asume el Estado como objeto de su intervención. A pesar de ello hay avances innegables, aunque en un área muy acotada, gracias al mayor arribo de mujeres a cargos públicos y de elec-

⁹ Según Mercedes Barquet, (1996) el impulso a la promoción de estudios de la mujer en México comienza a partir de 1975, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer que se realiza precisamente en México. Posteriormente, de acuerdo con la autora, en 1980 la misma hizo una sugerencia para el establecimiento de estos estudios en México, y es hasta 1983 cuando se funda el Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer en El Colegio de México, que es el programa en su especialidad que adquiere institucionalidad más rápidamente entre el conjunto de estudios académicos. Algunos meses más tarde se crea el Centro de Estudios de la Mujer, antecesor del *ruw* (*unw*). Para los años posteriores, Parada y Goldsmith, ("Diagnóstico de centros y programas de estudios de la mujer y de género en instituciones de educación superior", *ruw*, México, 1999) actualmente hay en México 41 espacios académicos en instituciones de educación superior, 21 programas de estudios de género o de estudios de la mujer, formalizados en sus instituciones, aunque en diferente nivel de maduración. Sin embargo, todavía muy pocos de ellos trabajan programas de investigación dirigidos a orientar la elección de políticas públicas.

ción popular, y a la creciente vinculación de las organizaciones feministas con grupos parlamentarios.

Respecto a las orientaciones de política, en los últimos años una gran cantidad de estudios y trabajos de investigación (Gimtrab-COMEX, 1994; Irma Aguirre y O. Pastrana, 1998; Gustavo Cabrera, 1994; J. G. Figueroa, 1998; S. González Montes, 1995 y 1999; Florinda Riquer *et al.*, 1996; Brígida García, 1999) que reconstruyen las trayectorias y orientaciones generales de las políticas de salud y población—que representan las políticas más institucionalizadas en lo que hace a la inclusión de políticas hacia las mujeres— se han desarrollado en México y muestran que, al igual que en otros países de mundo en desarrollo, éstas han sido intervenciones sistemáticamente promovidas por los organismos internacionales dedicados a regular la fertilidad y a promover la participación de las mujeres en las política de salud preventiva en la relación madre-hijo, como *costo-sam-*

¹⁰ El llamado *costo-sombra* hace referencia a costos ocultos, no internalizados en el cálculo de las intervenciones, por lo que si se contabilizara el valor de las intervenciones no remuneradas de las mujeres, dichas políticas implicarían muchos más recursos.

bra de estas intervenciones.¹⁰

A excepción de estos programas estrechamente ligados con las directrices de política de los organismos del sistema de las Naciones Unidas y de los programas de ayuda para los países en desarrollo, ha habido poca consistencia en las políticas del gobierno mexicano respecto a la mujer.

Hasta fines de los años cincuenta, en México, como en el resto del mundo, la mujer no era una categoría específica de la política de desarrollo, aunque siguiendo los dictados de la Convención Internacional sobre los Derechos Políticos de la Mujer celebrada en 1952, así como las propias conveniencias internas del régimen polí-

tico, se reconoció el derecho de voto a las mujeres en 1953, aunque el convenio fue ratificado por el gobierno mexicano hasta 1981. Sin embargo, en política de derechos el gobierno mexicano ha ido a la zaga y con bastante retraso de las convenciones internacionales.

En el Año Internacional de la Mujer, cuya conferencia inaugural se realiza en México, el Código Civil reconoce los derechos económicos de la mujer (atribución de persona física, con capacidad para establecer tratos civiles comerciales y celebrar contratos sin mediación de persona alguna). En 1979 se aprueba por el Senado la convención internacional sobre los derechos a elegir nacionalidad de las mujeres casadas, aprobada internacionalmente en 1958, y en 1983 entran en vigor en nuestro país los dictados de la Comisión sobre el Estatus de las Mujeres, sobre el derecho de las mujeres a contraer matrimonio de manera libre y de disolverlo libre y voluntariamente, aprobados internacionalmente en 1962.

A partir de los años ochenta, no obstante, ha sido más acelerado el proceso de asimilación y adaptación de las directrices internacionales de política en las instituciones de gobierno en México. Así, en 1981, cuando entra en vigor la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en Copenhague, ésta fue ratificada por el gobierno mexicano.

En estos años surge el primer Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo, bajo la coordinación del ~~compro~~, en la Secretaría de Gobernación, y con la concurrencia de otras secretarías de Estado. Su propósito específico, además de ser un instrumento coadyuvante a la política de control poblacional, era "estimular

cambios en la imagen de la mujer en el ámbito social, así como fomentar el arraigo de las mujeres en sus lugares de origen mediante proyectos productivos en pequeña escala" (Jusidhan, Kusnir, L. y Townsend, 1994).

En el gobierno siguiente surge el Programa Nacional de la Mujer 1983-1988, bajo el mismo marco de la Secretaría de Gobernación, que se proponía canalizar programas de desarrollo social hacia las mujeres, en acciones de mejoramiento de vivienda, alfabetización, salud preventiva y mejoramiento ambiental al menos en 18 entidades y 103 localidades del país, además del Distrito Federal. Sin embargo, como ocurrió con buena parte de los programas sociales del gobierno de Miguel de la Madrid, los recortes al gasto público en general y al gasto social en particular afectaron su desarrollo, de modo que en los hechos fue prácticamente cancelado. Posteriormente, las directrices de política de este programa se incorporan en el Programa de Mujeres en Solidaridad (1988-1994), dirigidas hacia mujeres en pobreza extrema, agregándose acciones de financiamiento a proyectos productivos y de organización comunitaria.

El signo de todas estas intervenciones fue la conocida estrategia MD (Integración de las Mujeres en las Estrategias de Desarrollo), característica de las políticas públicas impulsadas por los organismos internacionales en el decenio de los ochenta, que funciona en los hechos como el establecimiento de una ventanilla para la atención de problemas y demandas de las mujeres, especialmente en condiciones de pobreza, pero hace poco por modificar las condiciones inequitativas en que se desenvuelven.

Sin embargo, a partir de los años noventa, por la creciente movilización e influencia de las organizaciones del movimiento feminista transmutadas en las *ONGs*, en la generación de acuerdos entre grupos parlamentarios de diversos partidos políticos, ha sido posible alcanzar reformas jurídicas a favor de una política de derechos para las mujeres.¹¹ Esta participación fue muy destacada también en todo el proceso de preparación de la Conferencia de Beijing, durante decenas de reuniones. Pero es quizá el impacto de la participación de organizaciones feministas en esta Conferencia y el triunfo de sus demandas frente al conservadurismo internacional lo que finalmente rompió la resistencia de los funcionarios representantes del gobierno mexicano y del propio gobierno, para dar cabida en sus políticas a asuntos como las cuotas de participación política y otros temas relacionados con la violencia en contra de las mujeres, que enfrentaron la resistencia tanto de políticos de todos los partidos como de funcionarios de gobierno.

Los triunfos legislativos, la capacidad de alcanzar consensos interpartidarios que ha caracterizado a las propuestas de las organizaciones feministas y de mujeres en esta década, en contraste con las dificultades que para el acuerdo parlamentario se han dado en otros campos del quehacer legislativo, han demostrado a simpatizantes y no simpatizantes del movimiento feminista, hombres y mujeres, que el papel de

¹¹ Destacan aquí la reforma del Código Penal en 1990 para elevar la punitividad a delitos sexuales como la violación y el hostigamiento sexual, que representó el triunfo de una movilización de organizaciones feministas y del movimiento amplio de mujeres que venía demandando desde 1981 reformas legales y servicios especializados para las víctimas de violaciones y maltrato. La reforma contó el apoyo a su impulso de más de 5 mil mujeres de diversas tendencias y partidos y fue aprobada por unanimidad en las Cámaras. A partir de aquí ha sido claro la generación de un consenso entre mujeres políticas de distintos partidos, con mujeres de organizaciones no gubernamentales que han impulsado acciones afirmativas traducibles en cambios a favor de los derechos de las mujeres, entre ellos, la mayor inclusión de mujeres en cargos de elección pública, que quedó en el ámbito de recomendación en la reforma constitucional y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aprobados en 1996. Finalmente, la legislación en contra de la violencia intrafamiliar introducida en otra reforma en el Código Penal, en 1998.

las mujeres en política puede ser muy eficiente y exitoso. El efecto de demostración ha servido como acicate a la incorporación de cada vez más mujeres en la arena pública y al surgimiento de una cierta identidad de género que funciona como una palanca detonadora de otros procesos de cambio. La creación del Parlamento de Mujeres que conjunta a legisladoras y representantes populares de todos los partidos, además de líderes y dirigentes de organizaciones feministas y de mujeres, así como la creación de la Comisión de Equidad y Género en el Congreso y en quince estados de la República, son logros también de las mujeres.

Por otra parte, la reciente integración de tres agrupaciones políticas de mujeres con registro ante el Instituto Federal Electoral: Mujeres y Punto, Diversa y Mujeres en Lucha por la Democracia, con al menos siete mil afiliadas cada una –según el rasero establecido por el ~~CFE~~– es una muestra de la emergencia de una activación política de la población femenina que va más allá de las ideologías. Otra es sin duda el cambio notable en el discurso de los políticos con referencia a las mujeres, que ha dejado atrás de manera definitiva la invisibilidad lingüística que las sumaba en sus arengas entre el genérico masculino de “los ciudadanos”, “los mexicanos”, para distinguir las en un “ciudadanas y ciudadanos”. Así, aun cuando no se ha alcanzado todavía la masa crítica de 30% en la proporción de la representación legislativa, la activación de las organizaciones de mujeres y su transformación en una base electoral codiciada por todos los partidos, ha incrementado en esta década la visibilidad de sus demandas e intereses.

Esto se ha reflejado en las instituciones públicas de todos los niveles de gobierno. La creación en 1998 de la coordinación general de la Comisión Nacional de la Mujer en la Secretaría de Gobernación, como instancia de enlace y operación del Programa Nacional de la Mujer 1995-2000,¹² con su Consejo Consultivo, integrado por legisladoras y legisladores, además de una Contraloría Social integrada por ciudadanas feministas y de organizaciones de mujeres, ha sido el marco para una serie de iniciativas de política en todo el aparato público, tanto en la federación como en los estados. Destaca la creación de diversas estructuras como la Unidad de Coordinación y Enlace de la SER; la Dirección de Equidad y Género de la SIYES; la Dirección de Asuntos de Género y Equidad del ISSSTE, además de la creación de trece instancias dedicadas a las mujeres en los gobiernos estatales, cuatro bajo la figura de institutos estatales de la mujer y 19 proyectos de fortalecimiento institucional, concertación y coordinación en materia de empleo, educación y salud; pero sobre todo en materia de derechos, ya que las reformas en los códigos civiles de buena parte de los gobiernos estatales para elevar las penalidades a los actos de violencia en contra de las mujeres han cobrado un impulso que se ha venido reproduciendo en cascada en todos los niveles de gobierno. De tal suerte, que podemos afirmar que en el ámbito de los valores culturales se están removiendo las visiones que ubicaban el maltrato y la violencia en contra de las mujeres como un hecho natural, casi legítimo, para ser visto como acto de barbarie punible que debe erradicarse. Igualmente, se comienza

¹² En esta Comisión funciona un Consejo Intersecretarial formado como órgano de consulta y seguimiento para la operación del PRONM, está integrado por: SRE, SHCP, SEDESOL; SEMARNAP, SECOFI, SECODAM, SEP, SS, SIYES, IMSS, ISSSTE, INEGI, DIF.

a reconocer la influencia de la desigualdad de reconocimiento simbólico establecida en las instituciones como cultura implícita, empezándose a tratar como algo no natural, sino inducido a partir de la enseñanza escolar, como una práctica corriente en los espacios laborales y como moneda común en la política de comunicación de los medios.

En esa labor de transparentar las desigualdades de la jerarquía de género es destacable también la generación de información estadística e indicadores que documentan cada vez más los fenómenos sociales y económicos diferenciando su impacto por sexos. Lo que es un insumo indispensable en la elaboración de políticas pertinentes.

El optimismo que surge de este recuento, empero, se ve oscurecido por el hecho de que buena parte de las acciones que se promocionan como derivadas de un enfoque de género son las mismas que se realizaban bajo el modelo MED, el conocido mimetismo y la capacidad de simulación del aparato público mexicano obliga por ello a poner en tela de duda buena parte de los programas de política, pero eso no resta importancia al hecho de que, al menos en el terreno discursivo, los intereses de las mujeres en México están ganando terreno en la arena pública.

El reto que tienen por delante, en cuanto a la asimilación institucional de la perspectiva de género, es, sin embargo, todavía muy grande. Se requiere elevar la profesionalización del personal de las ONG feministas –muchas de las cuales han reclutado activistas y dirigentes con gran experiencia práctica, pero bajas calificaciones educativas–, fortalecer la institucionalización y el desarrollo del

curriculum escolar de los programas universitarios de formación en materia de problemas de la mujer y en políticas públicas, que se imparten en los centros y programas especializados y, sobre todo, vincular mucho más el programa de investigación en estos temas a las necesidades prácticas de las instituciones públicas encargadas de instrumentar las políticas género-orientadas.

Otro factor que también ha contribuido a la mayor visibilidad de las demandas de las mujeres y los intereses del género es, sin duda, la transformación de las mujeres en un mercado electoral muy importante y activo, ya que para el año 2000 seremos más de 60% de la población y 62% del padrón electoral.

Bibliografía

American Political Science Association. "Political Science: The State of The Discipline II", 1993.

ASHFORD, Douglas (ed.). "History and Context in Comparative Public Policy", en *Pitt Series in Policy and Institutional Studies*, 1990.

BARQUET, Mercedes. "Los estudios de género en México hoy", Seminario Permanente de Estudios de Género, Departamento de Estudios de Género y Familia, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 22-23 de febrero de 1996.

DOUGLAS, C. North. *Instituciones y cambio institucional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

EISENSTADT, S. *Las instituciones políticas de los imperios*, Labor, Madrid, 1971.

- GESIA, Esping-Andersen. *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Alfons El Magnànim, Valencia, 1993.
- HILL, Peter (ed.). "The Political Power of Economic Ideas", en *Keynesianism Across Nations*, Princeton University Press, Princeton, 1989.
- JUSIDMAN, C. L. KUSNIR y J. TOWNSEND. "Consideraciones para la elaboración de un estado del arte sobre las políticas públicas y la mujer", en *Las mujeres y la pobreza*, GIMIRAB/COIMEX, México, 1994.
- KABER, N. *Realidades trastocadas*, Paidós, México, 1998.
- MARCH, G. y Johan P. OLSEN. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Free Press, Nueva York, 1989.
- "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", en *American Political Science Review*, 1984.
- MIES, M. *Patriarchy and Accumulation on a World Scale*, Zed Books, Londres, 1986.
- MOLYNEUX, Maxine. "Mobilization Without emancipation? Women's Interests, State, and Revolution in Nicaragua", en *Feminist Studies* 11, 2, 1985.
- MOREIRO G. C. "Paradojas del sistema institucional de protección de los derechos económicos, sociales y culturales", en *Política social internacional europea*, F. M. MARIÑO y C. FERNÁNDEZ, Universidad Carlos III de Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1996.
- OECD. *Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation*, 1998.
- "Participación política y políticas públicas: ¿Cómo hacer el vínculo en el caso de las mujeres?", en Ana Ma. Fernández Poncela (comp.). *Las mujeres en México al final de milenio*, El Colegio de México, México, 1995.

- "Política feminista en el contexto mexicano actual: estrategias y viabilidad", en *Women in Contemporary Mexican Politics II: Participation and Affirmative Action*, University of Texas en Austin, Austin, abril, 1996.
- SHOLA ORLOFF, Ann. *Gender an Liberal Welfare States*, Working Papers 1996/79, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Madrid, marzo, 1996.
- SIEMENSON, L. "La política de género en el proceso de democratización en México; eligiendo mujeres y legislando delitos sexuales", en *Revista Estudios Sociológicos*, CIMEX, núm. 50, México, mayo-agosto, 1999.
- SVEN STEINMO, K. THELEN y F. LONGSTRETH (eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- WAGNER, P., W. HIRSCHON, B. WITIROCK y H. WOLLMAN (comps.). *Ciencias sociales y Estados modernos*, FE, México, 1998.