

Trayectorias de los mecanismos institucionales a favor de la equidad de género en México¹.

Daniela Cerva Cerna²

La capacidad de los Estados para promover la incorporación de la perspectiva de género en todos los órganos y niveles gubernamentales, se ha fundado en la estrategia de creación y fortalecimiento de mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres. Ya sea como Secretarías, Oficinas o Institutos de la Mujer, la principal tarea de estos mecanismos ha sido impulsar el proceso de formulación y coordinación de las políticas de equidad de género, así como poner en marcha la agenda de género del gobierno.

Para el caso de los países de América Latina, es a mediados de los noventa en que se empiezan a establecer mecanismos institucionales asentados en el nivel ejecutivo. En gran parte como resultado del impulso generado por la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing en 1995 y los acuerdos internacionales, los gobiernos se han comprometido con los objetivos prioritarios derivados de la Plataforma de Acción, entre los cuales se contaba con la creación y fortalecimiento de instancias encargadas de impulsar políticas públicas de género a nivel gubernamental.

Así mismo, las coyunturas de cambio en el escenario político y los procesos de democratización social han sido un elemento fundamental en la generación de las condiciones para que la problemática de la equidad de género sea parte del debate e ingrese a la agenda pública. La legitimidad que el tema ha adquirido durante los últimos años ha obligado a los actores políticos y autoridades gubernamentales a responder institucionalmente y adquirir una nueva concepción que ponga en igualdad las preocupaciones e intereses de hombres y mujeres en la sociedad.

Si bien la Conferencia de Beijing se constituye en un parte aguas de la legitimidad que la perspectiva de género adquiere a nivel institucional, en la mayoría de los casos los gobiernos han contado con acciones o medidas previas que forman parte de la historia institucional a favor de las mujeres. Programas específicos en áreas como la salud, el control de la natalidad, el impulso productivo para el combate a la pobreza, entre otros, dan cuenta de los antecedentes que describen la forma en que las mujeres y sus demandas han ingresado al Estado³.

¹ En **Compendio de Avances de la Perspectiva de Género en las Acciones Legislativas**, Santillana, México, 2006. Comisión de Equidad y Género, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, p. 253-271

² Socióloga chilena, Maestra en Ciencias Sociales por FLACSO-México, Doctora en Ciencias Políticas por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Algunas de las reflexiones presentes en este artículo son parte del trabajo de investigación de tesis doctoral "Análisis Sociopolítico de los Procesos de Institucionalización de la Perspectiva de Género en el Estado: Avances y Retrocesos en el Contexto de Transformación del Sistema Político Mexicano", Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Por otro lado, como parte fundamental de los antecedentes de incorporación del género a las políticas gubernamentales tenemos la participación de actores no institucionales, como el movimiento feminista y de mujeres, quienes han sido una fuente de presión constante para colocar la agenda de género en el centro de los debates nacionales⁴. Así mismo, el desarrollo de marcos conceptuales e interpretativos derivados del trabajo académico y de investigación, han servido de apoyo para el diagnóstico y fundamentación de las acciones propuestas a nivel gubernamental.

El objetivo de este artículo es revisar la trayectoria institucional de la incorporación de las demandas de equidad de género en México, a partir del despliegue institucional de los mecanismos de género en el Estado durante la década de los noventa. La historia que informa sobre el desarrollo de estos procesos nos lleva a analizar críticamente las coyunturas y el contexto político que han posibilitado la conformación de una trama institucional a favor de la equidad y de los principales temas que son parte de la agenda de institucionalización de la perspectiva de género en el Estado.

Nuestro propósito es dar cuenta de los antecedentes políticos que están en la base de la historia institucional de inclusión de la equidad de género dentro del Estado, por lo que en primer lugar destacamos la conformación del Comité Oficial para Beijing en 1993 y su impacto en la generación del Programa Nacional de la Mujer (PRONAM). Posteriormente revisaremos el trabajo desplegado por la Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER) y la creación del Instituto Nacional de las Mujeres. En ambos casos la mirada analítica se dirige a describir la forma en que se ha concebido y conceptualizado la institucionalización de la perspectiva de género dentro del Estado, así como las estrategias y acciones implementadas para tal fin.

³ Desde los setenta se han impulsado varios programas orientados a la población femenina. En 1971, y como parte de la Ley Federal de Reforma Agraria, se crea la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer, incluida posteriormente en el Programa de Acción para la Participación de la Mujer Campesina en la Consecución del Desarrollo Rural (PROMUDER), en 1983. PROMUDER se formula en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988. En 1975, con motivo de la Primera Conferencia Internacional de la Mujer, funciona de enero a diciembre el Programa Nacional del Año Internacional de la Mujer, organismo que preparo el Informe de México para la Conferencia. En 1980, se creo la Coordinación del Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo, dentro del Consejo Nacional de Población CONAPO, institución responsable de “promover la plena integración de la mujer al desarrollo nacional”. En 1985 se establece la Comisión Nacional de la Mujer con el fin de coordinar actividades y proyectos sectoriales. Esta Comisión preparó la participación de México en la III Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Nairobi ese mismo año. En 1988 el Programa Mujeres en Solidaridad se creo como parte del Programa Nacional Solidaridad con el objeto de mejorar la calidad de vida de la población femenina de las zonas rurales y urbano populares que viven en condiciones de pobreza.

⁴ En tal sentido destaca el papel desempeñado por las organizaciones no gubernamentales de mujeres, que con una amplia experiencia en el tema han sido agentes movilizadores del cambio social.

Escenario político de los noventa e ingreso de las demandas de género al Estado: Impacto de la participación de México en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing 1995.

Los años ochenta en México se definen como un período de crisis nacional a raíz del desplome del arreglo político y del modelo económico que sustentaba el partido hegemónico. La reestructuración económica, junto con la necesidad de democratizar el régimen generó nuevas alianzas y un profundo cuestionamiento al papel del Estado y al partido que lo gobernaba.

La importante movilización social desarrollada a fines de los ochenta, tendiente a redefinir la relación tradicional entre Estado y sociedad, se empata con procesos de carácter externo, que para el caso de las demandas de género, implicaron una mayor apertura en la participación de grupos organizados de mujeres, así como el avance en la legitimidad que a nivel institucional se tenía de las problemáticas vinculadas a la igualdad de género.

En efecto, en este período se advierte una estrecha relación entre la estructura de oportunidades que ofrece el sistema político a fines de los ochenta y en gran parte de los noventa y la consolidación de acciones institucionales hacia las mujeres. Las características que adquieren las relaciones que se construyen entre los distintos sujetos políticos que forman parte, a nivel formal e informal, de la red de debate sobre el género y las circunstancias externas e internas que condicionan el proceso de legitimidad del enfoque de género a nivel público, son los componentes centrales que intervienen en la forma y en el grado de incidencia de la perspectiva de género a nivel institucional.

En tal sentido, como elemento externo sobresale la coyuntura que significó la realización de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y lo que representó la participación del gobierno mexicano en este evento internacional. Varios países latinoamericanos ya contaban con un mecanismo de género, y en el contexto de la celebración de la Conferencia, México se encontraba rezagado al respecto. La demanda de grupos organizados de mujeres por la creación de una instancia dentro del Estado que atendiera específicamente la problemática de las mujeres forma parte de la agenda de género durante la década de los noventa, la que a su vez fue favorecida por la presión internacional y por los procesos de democratización presentes en la región.

Para el actor feminista, la Conferencia gatilló la reorganización del movimiento y sus organizaciones, lo que significó replantear la relación con los espacios institucionales donde fuera posible desplegar iniciativas políticas destinadas a la equidad de género. Con antelación a la realización de la Conferencia, una de las más destacada feminista y académica mexicana, Graciela Hierro, convoca a mujeres de los partidos políticos, a representantes del feminismo, y otras del así llamado Movimiento Amplio de Mujeres para discutir sobre la necesidad de crear una instancia dentro del Estado que fuera más allá del ámbito de las políticas de

control de la natalidad y que se encargara de elaborar el diagnóstico de la situación de las mujeres mexicanas para Beijing. Aun cuando no estaba del todo claro el tipo de atribuciones y características que debía tener ese espacio institucional, lo importante fue la conciencia de lo que la coyuntura representaba y que en definitiva obligaba a definir una estrategia de participación e involucramiento de parte de los actores comprometidos con el feminismo.

Beijing se presentó como espacio ideal para fortalecer al movimiento feminista a nivel nacional, así como para hacer público el trabajo que hasta entonces se había desarrollado en diversas organizaciones sociales feministas y de la academia. El contexto político y social en el cual se enmarca la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer estuvo atravesado por una suerte de efervescencia de la participación política ciudadana, donde las mujeres y sus organizaciones destacaron por su importante presencia pública.

En efecto, el proceso preparativo a Beijing es evaluado como una parte fundamental desde el cual es posible reconstruir la historia de la incorporación de las demandas de género al Estado. El alcance e influencia de su realización estuvieron en todo momento afectados por las propias características del sistema político mexicano en transición, así como de la capacidad de los actores por poner sus demandas como asuntos de interés político.

Y es que como coyuntura, Beijing condensa a nivel discursivo la problemática de la equidad de género en un contexto de valorización de los derechos de participación ciudadana como un objetivo de democratización política nacional. La apertura política generó un escenario de integración de la sociedad civil permitiendo el ingreso no sólo de las demandas del movimiento feminista, sino que además, constituirlo como un actor capacitado para debatir con el gobierno, a través de las mujeres políticas y de funcionarias públicas. Es decir, este proceso abrió la posibilidad que funcionarios del gobierno trabajaran en conjunto con organizaciones de la sociedad civil.

De cierta forma el ingreso del tema de la democratización de la sociedad implicó integrar el tema de las mujeres y sus necesidades, por lo que los cambios en ese sentido adquieren mayor importancia y dinamismo. La sensación generalizada remitía al hecho que no hay oferta democrática que no pase por la inclusión social, en este caso de las mujeres.

En la esfera política del gobierno, la necesidad de generar un proceso de apertura social y de legitimación institucional del régimen significó que la administración de Salinas de Gortari (1988-1994) estableciera una estrategia que considerara a las demandas de equidad de género como una apuesta para fortalecer los procesos de modernización y apertura de la sociedad. Más que un convencimiento y adhesión a los principios de justicia que están en la base de la equidad de género,

el objetivo fue apoyar temas de vanguardia que contaran con una legitimidad, sobre todo a nivel internacional⁵.

Este dinamismo se vio reflejado en la creación, por parte de la Secretaría de Gobernación dentro del Consejo Nacional de Población, CONAPO, del Comité Nacional Coordinador para la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, en 1993. Impulsado por el ejecutivo, el trabajo desarrollado en este Comité fue de suma importancia (Riquer, 1998, Jusidman, 1999), no sólo porque la problemática de las mujeres es atendida por el Estado⁶, sino que además se conforma una plataforma institucional en la cual confluyen la experiencia y el conocimiento desarrollado desde dos décadas atrás por el feminismo en el país.

En este espacio confluyen diversos actores, que en una dinámica de debate, negociación y construcción de diálogos, tienen por objetivo elaborar un diagnóstico de la situación de las mujeres mexicanas en varios ámbitos de la vida social. Pero además de ello, los principales actores involucrados en el Comité tuvieron una visión de más largo plazo, en el sentido de posibilitar que los resultados obtenidos fueran el sustento para un proceso mayor que redundara en la institucionalización de la perspectiva de género dentro del quehacer regular del Estado.

Como sucedió en otros países, la Conferencia obligó a muchos gobiernos nacionales a tomar posición frente a diversos temas vinculados con la condición social de las mujeres, aspectos muchas veces invisibilizados ya sea por la forma en que se estructuran las relaciones sociales de género o por la propia acción que el Estado ha emprendido en torno a la ampliación de derechos e igualdad social para las mujeres. Como señala Clara Jusidman (1999) la finalidad primordial del encuentro consistió en definir objetivos estratégicos, a partir de los datos que arrojasen los diagnósticos regionales y que a su vez pudiesen convertirse en líneas de acción para el establecimiento de políticas públicas para las mujeres en el mundo⁷.

⁵ La apuesta modernizante de Salinas también se ve reflejada en la política social impulsada en su gobierno. Aun cuando se pueda reconocer que el programa de superación de la pobreza "Solidaridad" era otra forma de clientelismo y manipulación de los ciudadanos, la lógica que lo animaba fue de suyo un cambio importante, principalmente por la noción de programa bipartito que ponía en relación al Estado con las organizaciones de la sociedad civil. Es decir, tomar en cuenta al sujeto de la política como gestor de la misma. Dentro de este programa se funda Mujeres en Solidaridad, MUSOL, dirigido al micro crédito y proyectos productivos para mujeres. De este modo el problema de la pobreza y la desigualdad se incorpora como asunto de la agenda de la política pública y es desde ahí donde ingresa el tema de la desigualdad de género.

⁶ No debemos dejar de mencionar que en términos formales el gobierno mexicano ha participado en las sucesivas Conferencias realizadas desde 1975 a la fecha, así como ha aprobado la CEDAW y la Convención Belem Do Pará, entre otros acuerdos internacionales.

⁷ La Plataforma de Acción se constituye en el documento rector que recoge los casi 200 informes de los diferentes países, los resultados de las cinco conferencias regionales preparatorias y de la infinidad de actividades de reunión y concertación, así como del funcionamiento de redes a nivel regional y mundial.

Dentro del sistema de Naciones Unidas, fue la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer la que estableció los principales lineamientos operativos, dentro de los cuales estaba el que señalaba que los gobiernos de los Estados miembros debían establecer Comités nacionales para preparar su participación en la Conferencia. En general, antes de Beijing el tema de las mujeres a nivel de las Conferencias internacionales era sumido por el gobierno mexicano por un pequeño grupo dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores y en CONAPO, sin una incidencia manifiesta en otras instancias del Estado.

Ahora bien, el Comité Nacional Coordinador estuvo compuesto por un Consejo Directivo, un Consejo Consultivo y Grupos de trabajo temáticos. El funcionamiento de cada uno de estas instancias expresa el clima político que se vivía a mediados de los noventa en el país, junto con la valoración que el gobierno mexicano le imprimió a la Conferencia. Para el caso del Consejo Directivo, compuesto por los subsecretarios de algunas dependencias estatales y presidido por el Secretario de Gobernación, fue constante el poco interés y participación de casi todas las dependencias, a excepción de CONAPO, quien en todo este proceso estuvo activamente involucrado.

El escaso interés por parte de la mayoría de las Secretarías, incluidas las convocas al Consejo Directivo, así como la poca preparación y conocimiento de quienes participaban a nivel institucional, es sin duda producto de la nula integración que hasta ese momento tenía el tema dentro del Estado. Además de ello, la crisis política derivada del levantamiento Zapatista y el asesinato de Luis Donaldo Colosio, expresaban un ambiente de inestabilidad y cambio. Como muchas veces sucede con los temas vinculados a las mujeres que no forman parte de las preocupaciones prioritarias, estos hechos contribuyeron a que la Conferencia quedara rezagada a la periferia de la atención política.

Es por ello que podemos señalar que en general la estrategia del gobierno estuvo más bien vinculada a la apertura internacional frente a temas en los que países desarrollados tienen una posición y acción de avanzada, y en donde el gobierno de México no quería quedarse atrás.

Para el caso de los Grupos Temáticos, encargado de analizar la situación de las mujeres en varios ámbitos de interés social, y del Consejo Consultivo, quien fungía como asesor del Consejo Directivo, se advierte la importante presencia de diversos actores sociales, principalmente organizaciones no gubernamentales y personalidades del mundo de la política y el ámbito académico, junto con organizaciones sociales y de la administración pública.

Es importante señalar que la pluralidad en su composición dio señales de una nueva forma de gestión política, sustentada en el reconocimiento de aquellas esferas en donde el estudio y análisis de la condición de la mujer en México ha producido resultados y avances sumamente importantes. A ello debemos agregar que la propia definición de la Conferencia impuso una mayor apertura de participación a la sociedad civil. El gobierno mexicano respondió a este llamado

debido a los cambios que en el propio sistema se estaban produciendo a partir de la apertura política.

Ahora bien, en el contexto de cambio de la administración priísta se advierte una recomposición de las fuerzas políticas, lo que tiene un impacto sustantivo en el trabajo desarrollado por el Comité. Con la llegada de Ernesto Zedillo (1994-2000) al poder hubo un mayor acercamiento y participación de aquellos grupos vinculados a sectores empresariales, católicos y conservadores en México, aspecto que si bien fue asumido como un gesto de pluralidad política, más tarde tuvo un impacto negativo hacia el trabajo y esfuerzo que el conjunto de la Delegación habría de desarrollar.

No sólo se incorporó gente que al no haber participado en las actividades preparatorias carecía del conocimiento necesario acerca del grado de evolución del proceso, los debates producidos en las conferencias preparatorias y en general, de los contenidos y la importancia del encuentro. Además se produjo una contradicción de posiciones que debilitó el ánimo de consenso y acuerdo que caracterizó al grupo de trabajo.

En efecto, el ingreso de personas ajenas al trabajo que se venía desarrollando y con una ideología altamente conservadora significó que en vez de avanzar en la demanda por consolidar la perspectiva de género dentro del Estado y fungir como una delegación integrada, se produjera una suerte de distorsión de los objetivos centrales y con ello la difusión de una imagen que sólo puso el acento en aquellos temas más conflictivos⁸.

Si en Beijing se apreciaron importantes acuerdos, principalmente en torno al concepto de género y de los derechos de las mujeres, la imagen que se impuso en México fue otra. Como sucedió en otros países, más que una exposición argumentada de los hechos, lo que primó fue una pugna descarnada para influir en las definiciones y concepciones sociales acerca de la sexualidad, el papel de las mujeres en la sociedad, y el dominio del Estado en estos temas.

De esta manera, las condiciones políticas presentes en este contexto podrían caracterizarse como contradictorias. Por una lado asistimos a un proceso que empieza a gestarse dos años antes de la Conferencia y que permitió la generación de espacios de interacción y de comunicación entre el mundo de las organizaciones no gubernamentales (el cuál fue siempre condenado por el gobierno priísta), y algunos funcionarios públicos, principalmente aquellos más sensibles y comprometidos con incluir la problemática de las mujeres dentro del Estado. Con ello se generó un grupo de muy buen nivel intelectual, incluyendo a académicas, políticas, legisladoras, representantes de Ong's, para quienes la experiencia de Beijing fue muy intensa, a diferencia de otras Conferencias de la Mujer en las cuales escasamente estaban representadas.

⁸ A ello también contribuyeron los medios de comunicación que en la mayoría de los casos sólo resaltaban temas como el aborto, la defensa a la homosexualidad, entre otros.

Como ya se ha argumentado, una de las cuestiones que cobra interés en el marco de la transición política, ha sido la emergencia de nuevos actores de la sociedad civil en los procesos de debate público acerca de la necesidad de transformación de la institucionalidad política mexicana. Para el caso de esta experiencia, queda de manifiesto que la trayectoria de reflexión política, investigación académica y formación de instancias de trabajo para la promoción de derechos de la mujer, se constituyó en un insumo fundamental para que el gobierno de México elaborara un informe oficial acerca de la situación de las mujeres mexicanas.

Por otro lado, si bien el gobierno mantuvo una posición activa en torno a la Conferencia, éste hecho se explica por el interés y trabajo desplegado por aquellas personalidades, que ocupando una posición privilegiada dentro del Estado, pujaron dentro de sus dependencias para darle un carácter formal e institucional a este proceso. Quizás sin la participación de estos actores el impacto posterior no hubiese sido tan importante, sobre todo por la creación del Programa Nacional de la Mujer (PRONAM).

Es decir, aun cuando el sistema iba desplegando prácticas democráticas que incluían el desarrollo de un debate plural con la participación de distintos actores, el discurso de género y el sentido transformador de sus propuestas de cambio social estaban lejos de ser parte de la orientación política del gobierno, ya que en ese contexto dependían principalmente de la conciencia y sensibilidad de algunos funcionarios públicos involucrados en el tema y de la presión de algunas mujeres políticas y representantes de organizaciones de mujeres.

No obstante lo anterior, y en términos de descripción del proceso político que dio como resultado el desarrollo de una política de género dentro del Estado, así como la creación de una dependencia específica, esta coyuntura marca el momento inicial de inclusión de la perspectiva de género en el Estado, y con ello del desarrollo de una trama institucional en torno a la equidad de género. Lentamente se ha posicionado en el quehacer regular de las instituciones la consideración del enfoque de género dentro del modelo de desarrollo, a través de la implementación de acciones específicas y del establecimiento de un sentido compartido dentro de la administración pública.

Creación del Programa Nacional de la Mujer (PRONAM) y el Consejo Nacional de la Mujer (CONMUJER).

En general se reconoce que con el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) se da el primer paso explícito en el establecimiento de una institucionalidad abocada a las mujeres y el género, la cual retoma los lineamientos programáticos de Beijing, así como la experiencia de trabajo acumulada por quienes participaron en el evento. Surge el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, Alianza para la Igualdad PRONAM, en 1995, y posteriormente la Comisión Nacional de la Mujer, CONMUJER, encargado de su gestión, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

En tal sentido, uno de los efectos más inmediatos de la Cuarta Conferencia en México fue la creación de este Programa institucional. Una de las demandas que surgió del grupo plural fue la necesidad de atravesar todos los temas de la Plataforma en todas las políticas públicas del país, y que CONAPO y la SRE no eran instancias suficientes para tal propósito.

Es por ello que se reconoce que el PRONAM, como heredero de la experiencia de Beijing, es fruto de la acción colectiva de los distintos actores involucrados, de sus conocimientos, experiencias y demandas. La capacidad de conciliar posiciones y empujar hacia una misma dirección entre personas que provenían de espacios diferentes, es quizás una de las dimensiones que más caracterizan a este proceso.

Ahora bien, la formalización del PRONAM y posteriormente la creación del mecanismo, CONMUJER, debe ser vista como parte de un contexto más amplio, que aun cuando incluye la presión del movimiento de mujeres en México, responde también a la misma lógica de acuerdos surgidos durante la Conferencia, así como del desarrollo experimentado por otras naciones latinoamericanas que empiezan a crear sus mecanismos de género independientes.

Desde el análisis del papel jugado por los actores, es posible señalar que la fuerza que tuvo el grupo que se formó para Beijing impulsó la creación del Programa Nacional de la Mujer. El ingreso de actores que representaban posiciones contrarias al trabajo desarrollado por el Comité organizador y su posterior labor de descalificación, generó una reacción de cohesión y afianzamiento en el grupo de grupo.

La presión al entonces Secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet, fue la estrategia para que el Presidente Zedillo diera a conocer en 1995 el Programa Nacional de la Mujer, que en lo sustantivo fue el documento elaborado para la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer. Su instrumentación estaba en manos de un Consejo Consultivo, el cual incluía a representantes del poder legislativo y de los diferentes partidos, académicas e integrantes de asociaciones civiles de mujeres⁹.

Con la experiencia de trabajo acumulada por este grupo, el Consejo se compuso por actores que representan posiciones y puntos de vista distintos, pero que en lo sustantivo no era una expresión de antagonismos y disputas políticas. Es decir, concientemente con el propósito de evitar este tipo de situaciones, y a raíz de la experiencia de descalificación sufrida durante la realización de la Conferencia, se evitó la politización del Consejo y no se integró a personas que pudiesen ser un elemento disruptivo para el trabajo que se pretendía iniciar. En un segundo

⁹ Aun cuando este Consejo se conforma nombrado por el Pdte. Zedillo, el antecedente directo fue la gestión desarrollada en CONAPO, dependencia que estuvo a la cabeza en Beijing. Ésta puede considerarse la estructura que permitió el nacimiento del PRONAM.

momento se crea la Contraloría Social, cuya función fue vigilar y dar seguimiento a todas las acciones desarrolladas en el marco del PRONAM.

En el despliegue institucional del PRONAM se reconoce que uno de los problemas centrales fue el no contar con una dirección, espacio físico y recursos para poder operarlo. Ello da cuenta, una vez más, de uno de los aspectos que ha caracterizado al sistema político mexicano: la distancia entre la formalidad contenida en la ley y su aplicabilidad. En los hechos se crea una instancia en el vacío que se ve limitada para dar respuestas a su misión al carecer de una estructura institucional concreta. A nivel operativo los asuntos vinculados con el PRONAM seguían remitiéndose a CONAPO.

Es así como durante dos años la Coordinación General del PRONAM asumió la instrumentación y el seguimiento de las acciones realizadas por las dependencias gubernamentales, con el fin de dar cumplimiento a los compromisos gubernamentales adoptados en Beijing. Lentamente, el Programa fue adquiriendo presencia hasta convertirse en una dependencia que adquirió el estatus de un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación cuya tarea principal era dar seguimiento al PRONAM. Este órgano se denominó Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER).

Este primer mecanismo fue presidido por una destacada política priísta, Dulce María Sauri y su Programa contiene los primeros lineamientos de lo que hoy puede considerarse los elementos sustantivos de las acciones y políticas de género dentro del Estado. Siguiendo los temas y los objetivos de la Plataforma de Acción aprobada en Beijing, PRONAM estableció nueve objetivos dirigidos a mejorar la condición y posición de las mujeres frente a las oportunidades educativas, la atención de la salud, la pobreza, el trabajo, la violencia, la protección y promoción de sus derechos humanos y las imágenes sociales que sobre la feminidad circulan en el imaginario social del país.

Objetivos del Programa Nacional de la Mujer¹⁰

1. Acceso equitativo y no discriminatorio a la educación
2. Promover un sistema efectivo, oportuno y de calidad para el cuidado de la salud de las mujeres;
3. Enfrentar la pobreza que aqueja a las mujeres;
4. Ampliar las oportunidades laborales y protección de los derechos de las trabajadoras;
5. Estimular la capacidad productiva de las trabajadoras;
6. Fortalecer la familia como ámbito de promoción de la igualdad de derechos, oportunidades y responsabilidades para hombres y mujeres;
7. Defender los derechos de la mujer y ampliar su acceso a todos los niveles e instancias de toma de decisión;
8. Prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres;
9. Promover una cultura de la igualdad mediante imágenes plurales, equilibradas y no discriminatorias de la mujer.

¹⁰ Programa Nacional de la Mujer, Alianza para la Igualdad 1995-2000, Secretaría de Gobernación, 1996.

Para el despliegue de estos objetivos se establecieron cinco líneas estrategias, que en lo sustantivo representan la forma en que el PRONAM definió la institucionalización de la perspectiva de género en el Estado: Planeación con enfoque de género, Coordinación y concertación, Profundización de federalismo, Desarrollo jurídico e institucional y Seguimiento y evaluación.

Si bien las nociones de institucionalización y transversalidad no son conceptualizadas dentro de los objetivos del PRONAM, destaca una visión integral que apuntaba a la necesidad de llegar a todos los niveles y dependencias estatales. Es decir, la aplicación del PRONAM supuso generar medidas tendientes a impulsar los procesos coordinación interinstitucional que redundaran en la transversalización de la perspectiva de género¹¹.

Otro de los aspectos más trascendentes de las actividades desarrolladas por CONMUJER fue visibilizar la problemática de las mujeres, especialmente en torno a la violencia y participación política, como un asunto de carácter público. Las campañas comunicacionales desplegadas durante el período son el reflejo de la creatividad y el compromiso de quienes trabajaban con escasos recursos humanos y materiales. Así mismo se empieza a gestionar una política de diagnóstico, principalmente en torno a generar estadísticas desagregadas por sexo en distintos ámbitos como la educación, salud, trabajo, entre otros, desarrollar modelos de capacitación y sensibilización en género a funcionarios públicos y establecer mecanismos de seguimiento, junto a la Secretaría de Relaciones Exteriores, de los acuerdos y compromisos internacionales.

Sin duda que la problemática de la violencia fue central. En esta etapa el esfuerzo iba encaminado a un reconocimiento, por parte de las autoridades, de que la violencia es un asunto de interés público y que por tanto debía existir un compromiso del gobierno de generar acciones para combatirla. En este tenor se destaca la creación del Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar 1999-2000 (PRONAVI).

En general existe una evaluación positiva sobre la gestión desplegada por este mecanismo. Los esfuerzos por presentar el tema, por hacerlo público, pese a carecer de los recursos necesarios, es un aspecto altamente valorado. En efecto, CONMUJER fue un órgano eminentemente político que tuvo como objetivo ingresar el tema en la agenda pública, insistir en que las mujeres son un sujeto importante y que existen varios ámbitos de la vida de las mujeres en donde es preciso establecer medidas por parte del Estado.

¹¹ En este contexto se crean el Programa de la Mujer de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en 1998; la Dirección General de Equidad y Género de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en 1998; el Programa de Mujeres en el Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, en 1996; y la Dirección General para Asuntos de Género y Equidad en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado, en 1998. Para mayor información ver "Realizaciones y Retos", Programa Nacional de la Mujer, Alianza para la Igualdad 1995-2000, Comisión Nacional de la Mujer, octubre 2000.

Ahora bien, aun cuando CONMUJER contó en la dirección con una figura política que concitaba el respaldo del gobierno y de quienes habían participado en la Comisión preparatoria a Beijing, y que el Programa que lo sustentaba era fruto de un trabajo plural y participativo, las condiciones sobre las cuales se erige la institucionalidad hablan del bajo perfil que el gobierno en turno le atribuyó a la necesidad de formalizar dentro del aparato público, acciones en materia de equidad de género.

En efecto, la falta de preocupación por darle un carácter más consistente y estable a las demandas de las mujeres quedó de manifiesto en el último año de gobierno de Zedillo, quien no mostró el interés o la suficiente voluntad política por propiciar un estatus más trascendente a CONMUJER y transformarlo en un entidad autónoma, independiente de la Secretaría de Gobernación.

Debate político en torno a la Creación del Instituto Nacional de las Mujeres

Restando un año para las elecciones presidenciales del 2000, la dirección de CONMUJER pasa a manos de otra destacada priísta, Guadalupe Gómez Maganda. Durante su gestión se reconoce el hecho de haber presentado a las legisladoras la propuesta para que la Comisión se transformara en un Instituto. En este sentido, la idea de creación de un Instituto de la Mujer nace desde CONMUJER, a partir del trabajo de un grupo de expertas, principalmente quienes estaban involucradas en cuestiones legales, en conjunto con el Consejo Consultivo y la Contraloría Social¹².

La estrategia política que se dispuso fue que el Pdte. Zedillo anunciara públicamente la decisión¹³ de apoyar tal iniciativa durante la celebración del Día Internacional de la Mujer en el 2000. Como una forma de legitimar su gestión en un acto político, era necesario que sólo hiciera el anuncio oficial, ya que en términos legales su aprobación debía pasar por el Legislativo.

El hecho es que Zedillo no sólo no realizó el anuncio, sino que en el mismo acto desautoriza a la Directora de CONMUJER, quien respondiendo a las dinámicas políticas priístas no hubiese propuesto tal idea si no contaba con un apoyo previo del mandatario.

Son varias las interpretaciones que podemos desarrollar en torno a este hecho. Como lo reconocen varios analistas políticos, la gestión de Zedillo supuso un

¹² En julio de 1999, el Consejo Consultivo y la Contraloría Social de CONMUJER presentaron una propuesta de proyecto de iniciativa al titular de la Secretaría de Gobernación, para la creación del Instituto Nacional de la Mujer, a partir del diagnóstico que insistía en la necesidad autonomía técnica y de ampliar la capacidad de gestión que hasta ese momento tenía CONMUJER.

¹³ Los mecanismos políticos de gestión que operaron con antelación a dicho evento daban cuenta de una suerte de acuerdo ya establecido entre el mandatario y la directora de CONMUJER. De hecho Guadalupe Gómez Maganda envía el discurso que Zedillo debía pronunciar, en el cual se enfatizaba la idea de creación de un nuevo mecanismo, con atribuciones más amplias y con un perfil más destacado dentro de la gestión pública.

cambio importante en la forma de gobernar priísta, en cuanto a no respetar los acuerdos y normas implícitas características de la cultura política mexicana. Esto fue un signo de no consideración a la gestión de sus subordinados, cuando menos no a su subordinada en el tema de género. Así mismo, recae una crítica importante hacia la gestión desarrollada por sus asesores más directos, quienes no supieron prever la importancia del tema como política de Estado, así como la legitimidad que una decisión como esa podía conferirle a la gestión de Zedillo.

Lo cierto es que asumiendo que la ley para la creación del nuevo mecanismo ya estaba preparada y que además existía un consenso entre los actores involucrados, las consecuencias del desacierto político del último gobierno priísta fue dejar la propuesta como un logro del proceso de alternancia política.

Si bien el debate que se desarrolló en torno a la creación del Instituto Nacional de las Mujeres giró en torno a la necesidad de darle un carácter más trascendental a CONMUJER, nuestro análisis del proceso es que éste quedó reducido a la esfera política y no allanó el camino para que la sociedad en su conjunto participara informadamente. Tanto el actor feminista, las mujeres políticas y aquellos funcionarios públicos involucrados en la gestión de la política de Estado hacia las mujeres, comparten la idea¹⁴ de que la discusión que aquí se produjo fue un reflejo del contexto político que atravesaba México a fines de los noventa y de cómo las posiciones políticas entran en disputa, es decir, la creación de esta nueva institucionalidad se fundó en aspectos políticos que son el reflejo del cálculo que suponía la alternancia en el gobierno.

En efecto, el tema de la creación del Instituto se transformó en uno de los puntos nodulares en las disputas político-partidarias que anunciaban el proceso de arribo del gobierno panista; no podemos olvidar que es durante la transición al cambio de gobierno donde se produce el trabajo de concertación entre las diputadas de ese periodo parlamentario para redactar la ley de creación del mecanismo.

En términos concretos, la iniciativa de formación del Instituto queda en manos del Legislativo, específicamente de la Comisión de Equidad y Género. En un acto de pluralidad, no sólo fueron convocadas mujeres representantes de los distintos partidos políticos, la Comisión también integró a representantes de la sociedad civil y participantes de los Consejos Consultivo y la Contraloría de COMUJER.

Desde una mirada a los procesos políticos que explican cuál fue la lógica que aquí predominó, podemos señalar que desde el sector ligado al PRI y al PRD, se pensaba que el sexenio que seguía iba a ser conflictivo a raíz del ingreso de nuevos actores, principalmente ligados a una tradición conservadora que tiene como sustento la defensa de los principios ligados a la familia. El objetivo era

¹⁴ Entrevistas realizadas a Dulce María Sauri, Angélica de la Peña, María Elena Chapa, Tatiana Clouthier, Margarita Zabala, Blanca Gamez, Rosario Robles, Mercedes Barquet, Adriana Ortiz, Alicia Elena Pérez Duarte, Laura Salinas, Mónica Corona, Laura Henríquez, Cecilia Loria, Sandra Samaniego, Clara Jusidman, Janette Góngora, Marta Lamas, Patricia Mercado, Teresa Incháustegui, Florinda Riquer.

garantizar que la nueva institución no tomara una dirección más próxima a ideas conservadoras y de derecha¹⁵. Es decir, con el fin de garantizar la pluralidad que fue característica del primer mecanismo, podríamos decir que la nueva institucionalidad nace con un exceso de candados administrativos¹⁶, lo que más tarde produce una profunda revisión, por parte de la Comisión de Equidad y Género del Legislativo, de las características de la Ley del Instituto.

En tal sentido, uno de los problemas en la elaboración de la ley fue la falta de una visión más integral de lo que significa crear un mecanismo que se encargue de promover las políticas de género dentro del Estado. Más allá de sus atribuciones político administrativas, consideramos que el problema pasa por generar un debate que se orientado a analizar los elementos que posibiliten un cambio sostenido en el tiempo dentro del Estado, así como de los principales temas que son parte de la agenda de género que integre las necesidades de las mujeres en México. Ello implica considerar cuáles son los principales focos de desigualdad que existen en el país, cómo ello se relaciona con otras formas de discriminación y bajo que modelo de política de desarrollo se insertan las demandas de equidad dentro del Estado.

A nuestro juicio una alternativa podría haber sido priorizar la creación de una Ley de Equidad como instrumento rector de la política de Estado. Es decir, más allá de la existencia de un mecanismo como figura institucional que fuera capaz de orientar dicho proceso, pensar en una Ley implica considerar procesos más globales que trasciendan los periodos presidenciales y que se traduzcan en un compromiso de Estado, más que de un gobierno en particular¹⁷.

Despliegue institucional del INMUJERES: Avances y obstáculos de la política de género en el Estado.

En suma, y como resultado del proceso previo de cabildeo y concertación entre distintos grupos de mujeres, el H Congreso de la Unión, específicamente a través del trabajo desarrollado en la Comisión de Equidad y Género, crea el 12 de enero de 2001 el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), como un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus

¹⁵ Para la clase política ligada al gobierno priísta el proceso de alternancia política generaba muchas incertidumbres acerca del sentido que tendría la nueva institucionalidad, en el contexto de una administración panista. Es por ello que más allá de la necesidad de establecer un equilibrio de intereses entre quienes formaban parte del proceso político de definición de la nueva institucionalidad, el objetivo fue frenar la influencia que el panismo pudiera representar.

¹⁶ Entre otros aspectos destaca la composición de los Consejos Consultivo y Social, la Junta de Gobierno y los mecanismos de nombramiento administrativo.

¹⁷ En lo sustantivo este hecho hubiese significado discutir un tema crucial: la Reforma del Estado en México, cuestión que no convocó ni la voluntad política ni el necesario conocimiento y madurez para enfrentar. Este es un asunto que ni las legisladoras ni las representantes del movimiento quisieron asumir, y que una vez más da cuenta de un tema pendiente dentro del proceso de transición política en México.

atribuciones, objetivos y fines. La institucionalización de acciones a favor de las mujeres en el marco de este mecanismo tiene por mandato “promover y fomentar las condiciones que posibilitan la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país, bajo los criterios de transversalización en las políticas públicas con perspectiva de género, federalismo en el desarrollo de programas y actividades y fortalecimiento de vínculos con los poderes legislativo y judicial, tanto del ámbito federal como del estatal”¹⁸.

Sin duda que la creación del Instituto Nacional de las Mujeres significó un paso muy importante en la consolidación del mecanismo de género en el gobierno, debido principalmente al cambio en el estatus administrativo, al incremento en el presupuesto y las atribuciones asignadas. Es decir, se consolida en términos institucionales el fortalecimiento de un aparato público-administrativo destinado a diseñar políticas a favor de la equidad de género, legitimando el ingreso de este enfoque al Estado. Así, a partir del 2001, el INMUJERES se constituye en el órgano rector de la política de género a nivel federal. A nivel estatal, dicha tarea ha sido asignada a la entidad respectiva en cada Estado¹⁹.

Para implementar los objetivos nacionales en materia de equidad de género, la Ley dispone la formulación de programas específicos que recojan el conjunto de acciones que serán impulsadas en este campo. Así, surge el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación PROEQUIDAD, como un programa especial, subordinado al Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006²⁰. Sus contenidos son fruto de un proceso iniciado por foros de consulta ciudadana, en donde participaron representantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como integrantes de la academia y de la sociedad civil.

Entre los temas que fueron parte de los foros y que a su vez se constituyen en los principales problemas que forman parte de la agenda de género institucional, se encuentran: institucionalización de la perspectiva de género; educación; salud; medios de comunicación; economía, empleo y fomento productivo; pobreza; derechos humanos; violencia y seguridad pública; ejercicio del poder y participación en la toma de decisiones²¹.

¹⁸ PROEQUIDAD, Instituto Nacional de las Mujeres, 2001.

¹⁹ Actualmente todos los Estados de la República cuentan con un mecanismo de atención a la mujer.

²⁰ Proequidad recoge los principios de humanismo, equidad y cambio contenidos en el PND. Su implementación supone la intervención multisectorial como eje de la política pública en materia de género. En términos específicos, desarrolla el objetivo N°2 del Área de Desarrollo Humano del PND “acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades y utilizar criterios que reconozcan las diferencias y desigualdades sociales para diseñar estrategias de política social dirigidas a ampliar y ofrecer igualdad de oportunidades a todos los hombres y mujeres de la población mexicana.

²¹ Memorias de los Foros de Consulta PROEQUIDAD, Síntesis de Resultados, Instituto Nacional de las Mujeres, 2002.

En términos de la fundamentación de la política de género dentro del Estado, podemos señalar que existe una suerte de continuidad entre los objetivos y estrategias propuestas del PRONAM y PROEQUIDAD. El cambio más sustantivo se da en la relevancia que se le adjudica a la noción de institucionalización de la perspectiva de género, como un objetivo de la política claramente delimitado. Ello es resultado de la importancia y centralidad que ha venido alcanzando la idea de la “transversalización de la perspectiva de género” como una estrategia de impacto global en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Es decir, transversalizar la perspectiva de género supone la modificación de los métodos de interpretación y análisis de los problemas sociales, así como los procedimientos operativos y la cultura organizacional con que las dependencias estatales atienden los problemas públicos propios de su ámbito de intervención. Sin duda ello implica una reforma del aparato público y en la cultura organizacional, removiendo las inercias y resistencias propias de la administración pública.

En efecto, existe el reconocimiento que las acciones a favor de las mujeres por sí solas no generan cambios sustantivos si no van acompañadas por transformaciones en la concepción y el quehacer de la política pública. La idea de institucionalizar el género supone permear la estructura de las instituciones públicas al integrar la dimensión de género en el análisis e interpretación de los problemas sociales.

Objetivos del PROEQUIDAD:

1. Incorporación de la perspectiva de género como un eje conductor de los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo de la administración pública federal y estatal.
2. Mejorar la calidad y las oportunidades educativas de las niñas y las mujeres.
3. Garantizar el acceso a la salud integral
4. Mejorar las oportunidades y las condiciones de integración de las mujeres al mercado laboral
5. Promover el combate a la pobreza de las mujeres
6. Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres
7. Propiciar la participación política de las mujeres en las estructuras de poder
8. Defender y proteger los derechos humanos de las mujeres y,
9. Propiciar una imagen de las mujeres sin estereotipos.

Como se señala en PROEQUIDAD, dichos objetivos fueron establecidos reconociendo la persistencia de una serie de desafíos en materia de equidad de género que deberían ser superados mediante la ejecución de políticas de género. De este modo en primer lugar se reconoce la necesidad de contar con un programa de institucionalización de la perspectiva de género que permita incrementar la capacidad del aparato público para incorporar este nuevo paradigma en el proceso de planeación. Para ello, se definen como estratégicas cinco acciones, a saber:

- a) Generar estadísticas desagregadas por sexo e indicadores de proceso, de resultado y de impacto con perspectiva de género
- b) Etiquetar presupuestos públicos

- c) Establecer programas en contra de todas las formas de discriminación hacia las mujeres
- d) Crear capacidades técnicas en los tres órdenes de gobierno, y
- e) Fortalecer espacios que permitan la construcción de consensos básicos en materia de equidad.

La estrategia general que subyace a estos objetivos y prioridades de acción, es la creación de condiciones adecuadas para que las mujeres se integren a la vida pública en igualdad de condiciones que los hombres. De esta manera se incorporan estrategias de acción positiva para equilibrar los puntos de partida desiguales en el acceso a los servicios públicos o las oportunidades del mercado laboral. Las políticas de equidad de género no sólo incluyen la protección de los derechos de las mujeres, sino que además implican fortalecer la ciudadanía femenina y los mecanismos de empoderamiento, como son las cuotas de participación en organizaciones laborales, en partidos políticos, en espacios parlamentarios con el objeto de promover la participación y posición de las mujeres en la toma de decisiones en sus familias, sus comunidades y el Estado²².

En relación a las acciones tendientes a institucionalizar la perspectiva de género, que son parte del primer objetivo de PROEQUIDAD, los sucesivos informes de labores el Instituto de la Mujer dan cuenta de una serie de iniciativas, entre las cuales destacamos:

- Sensibilización, capacitación y asesoría técnica en materia de género.

A partir del desarrollo y puesta en marcha del Programa de Sensibilización y Capacitación en Materia de Género. Los procesos de capacitación y sensibilización en género son considerados como una de las acciones más frecuentemente utilizadas para crear capacidades técnicas y metodológicas para incorporar la perspectiva de género en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. En tal sentido, el INMUJERES ha desarrollado varios proyectos de capacitación, principalmente a funcionarios públicos de distintas dependencias estatales. Entre ellas se destacan las “Jornadas de Capacitación por la Equidad”, “Capacitación metodológica con perspectiva de género” y el “Diplomado sobre Género y Políticas Públicas”, desarrollado en conjunto con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, el cual otorga un certificado con valor curricular. Actualmente se ha impartido en más de quince estados de la República. También se incluyen Talleres con la Sociedad Civil con el objeto de adoptar el Modelo de Equidad de Género.

- Generación de información estadística e indicadores de género

La Dirección General y Desarrollo Estadístico del INMUJERES impulsa la creación de un sistema estatal de indicadores con el objetivo de medir los cambios en las relaciones de género en tres vertientes que son: a) Los avances en la incorporación del enfoque de género en los proyectos y procesos de las

²² En lo sustantivo, las políticas de equidad se proponen identificar las diferencias de origen que existen entre hombres y mujeres, tanto en materia de oportunidades como en cuanto a resultados, con el objeto de generar mecanismos formales que favorezcan un equilibrio equitativo y armonioso de distribución de beneficios y responsabilidades entre los sexos.

instituciones publicas, federales y estatales; b) Los avances en el empoderamiento femenino en los espacios de toma de decisión; c) El impacto de estos cambios en las relaciones estructurales entre hombres y mujeres.

Para esta tarea se ha desarrollado una estrategia metodológica de capacitación dirigida dependencias federales e instancias estatales de la mujer para crear las capacidades técnicas para producir información desagregada por sexo e indicadores de género. Así mismo, se ha actualizado el Sistema de Indicadores para el Seguimiento de la Situación de las Mujeres en México (SISESIM) creado por la Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER). Este sistema busca la sensibilización del uso y producción de estadísticas con enfoque de género y plantea un modelo de trabajo coordinado con otras instituciones especializadas en la producción de estadísticas (INEGI) y en el análisis de la situación de las mujeres (UNIFEM). Otra acción que contribuye a esta tarea es la política de publicaciones sobre estadísticas de género que ha seguido INMUJERES. Actualmente ha publicado una serie de documentos metodológicos para la producción de estadísticas con enfoque de género en temas como educación, mercados laborales, familia y participación política. De igual forma, la producción de información desagregada por sexo y la generación de indicadores de género también han sido desarrolladas por algunas direcciones de equidad de género de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría del Trabajo, el Programa Mujer y Salud de la Secretaría de Salud, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, así como por las dependencias estatales de la Mujer.

Finalmente cabe destacar la puesta en marcha de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003, que en colaboración con INEGI busca generar estadísticas para dimensionar y caracterizar la violencia de género, a fin de elaborar políticas para su erradicación.

- Colaboración y coordinación institucional

Uno de los requisitos fundamentales de la incorporación del género en el Estado ha sido contar con una masa crítica de funcionarios y profesionales comprometidos en la tarea de incorporar los criterios de equidad en sus procedimientos y mecanismos de trabajo. Para lograr este objetivo el INMUJERES y las dependencias estatales de la mujer realizan un conjunto de acciones encaminadas a fortalecer los mecanismos de coordinación a fin de generar objetivos y métodos de trabajo común que permitan sumar y alinear voluntades.

Actualmente funcionan varios mecanismos de coordinación interinstitucional impulsados por INMUJERES, entre los cuales se cuentan: Mesa Institucional para Coordinar las Acciones de Prevención y Atención de la Violencia intrafamiliar hacia las Mujeres; Mesa de Diálogo para el Seguimiento Técnico Jurídico a las Investigaciones en los Casos de las Mujeres Asesinadas en Ciudad Juárez, Chihuahua; Mesa Institucional del Gobierno Federal; Red Nacional de Centros de Documentación Especializados en Mujeres y Género; Red Nacional de Presidentas y Expresidentas Municipales; Red de Instancias para la Mujer en las Instancias Federativas; Agenda para el diálogo permanente.

Un resultado importante de la Mesa Institucional ha sido la aprobación de un código de conducta a favor de la equidad entre hombres y mujeres, con el fin de establecer el compromiso de las dependencias federales con un conjunto de lineamiento éticos en materia de equidad de género y combatir la discriminación y normas sexistas en: los procedimientos de reclutamiento y selección de personal, los mecanismos de equiparación salarial, las oportunidades de capacitación, el ejercicio de la maternidad y paternidad responsable, la supresión de la solicitud de certificado de gravidez, el combate al acoso y abuso sexual en el trabajo y el desarrollo de una cultura institucional de respeto a la equidad y a las diferencias entre hombres y mujeres²³.

Así mismo, con las dependencias estatales de la mujer se han firmado convenios de colaboración y se realizan periódicamente reuniones para acciones en conjunto.

- Incidencia en las políticas sectoriales para transformar sus objetivos y ampliar sus servicios

Con el objetivo de introducir criterios de equidad de género en los procedimientos y mecanismos para distribuir los recursos financieros y los servicios estatales a grupos focalizados, se han establecido importantes modificaciones a las reglas de operación de los proyectos y programas sectoriales. Se han revisados distintos programas sectoriales como por ejemplo el Programa Nacional de Salud, Programa Nacional de Desarrollo Social, Programa Nacional de Educación, Programa Nacional de Política Laboral, Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Programa Nacional de Cultura, Programa de Comercio Exterior y Promoción de la Inversión, Programa de Mejora Regulatoria y Programa Sectorial de la Vivienda.

Ahora bien, en términos de la estructura orgánica del INMUJERES, esta institución cuenta con una Junta de Gobierno y con un Consejo Consultivo y Social. Estos últimos son definidos como órganos auxiliares de carácter honorífico, representativos de la sociedad civil que colaboran en el análisis, seguimiento y evaluación de las políticas públicas desarrolladas en beneficio de las mujeres.

Como vemos, tanto CONMUJER como el INMUJERES han contado con órganos de consulta que incluyen la participación de integrantes de organizaciones de la sociedad civil, académicas y movimiento de mujeres. Es decir, se han generado espacios de concertación social en donde es posible debatir y revisar los principales avances de la agenda de género en el Estado.

No obstante lo anterior, y tomando en cuenta que en el despliegue inicial del INMUJERES se establecieron Foros de Consulta para la elaboración del PROEQUIDAD, así como se integró a un personal altamente calificado en materia

²³ Cabe señalar que este código no tiene el estatus legal para modificar normas sexistas inscritas en la legislación y las prácticas institucionales de las propias instituciones que lo promueven.

de género que incluía a destacadas feministas y académicas, el desarrollo posterior del mecanismo no ha estado exento de cuestionamientos y conflictos en su interior.

En efecto, la rotación del personal que significó la salida de aquellas personas que provenían de CONMUJER o estaban más vinculadas al feminismo, junto con el cuestionamiento a la capacidad técnica y operativa de su dirección, así como del manejo de los recursos y la relación de cooperación con los Institutos estatales, fueron los principales elementos que contribuyeron que a nivel institucional se impulsaran las reformas a Ley de creación del Instituto, las que fueron debatidas durante el 2004 por la Comisión de Equidad y Género del Congreso.

En términos políticos, esta coyuntura de cuestionamiento generalizado al papel desempeñado por el Instituto Nacional de las Mujeres para avanzar en la estrategia de integración de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas públicas, se sustentó en la falta de claridad y coherencia que el personal del Instituto tenían en tono a su misión institucional, la inexistencia de criterios para evaluar las políticas resultantes y su relación con organizaciones de la sociedad civil.

En lo sustantivo, las reformas propuestas²⁴ apuntaron a darle mayor claridad a los objetivos y atribuciones del Instituto, así como fortalecer la responsabilidad del Estado en la promoción de las medidas adecuadas para garantizar la igualdad y equidad entre hombres y mujeres. Dentro de las iniciativas se destaca el mejor funcionamiento de la Junta de Gobierno con el fin de precisar sus funciones de dirigir, supervisar, evaluar y controlar las actividades del Instituto, así como reducir el número de sus integrantes y elevar el nivel jerárquico de su presidencia al titular del Ejecutivo Federal. Además se propuso impulsar mecanismos de coordinación con las instancias de las mujeres en las entidades federativas. De igual forma se establecieron los requisitos que debe satisfacer quien ocupe la presidencia del Instituto²⁵, así como reformar los órganos auxiliares (Consejo Consultivo y Social), reduciendo el número de sus integrantes. Finalmente, otro tema expuesto fue la necesidad de transparentar la rendición de cuentas y lograr mayor correspondencia entre el Instituto y la Comisión de Equidad y Género del Congreso.

En tal sentido, y siguiendo el debate que en este contexto se produjo, el elemento de trasfondo fue el cuestionamiento, por parte de algunos sectores de la sociedad civil y de los partidos políticos, de la legitimidad de quienes encabezaban la

²⁴ Iniciativas presentadas a la Comisión de Equidad y Género por las Diputadas: Josefina Hinojosa (PRI), Blanca Eppen Canales (PAN), Angélica de la Peña (PRD), Consuelo Muro (PRI). De la Comisión de Equidad y Género, con Proyecto de Decreto que Reforma Diversas Disposiciones de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, mimeo, 2004.

²⁵ "Tener conocimiento y experiencia en materia administrativa, haber destacado en labores de promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres, a favor de los derechos humanos y por su trabajo activo en políticas públicas con perspectiva de género y tener grado de Licenciatura debidamente acreditado.

dirección del mecanismo y de su capacidad para cumplir con la misión institucional encomendada. Más que una crítica acerca del contenido de la política de género, en tanto los objetivos y metas planteados, el problema se ubicó en el papel desempeñado por los actores políticos vinculados al género, es decir, como efecto de la reubicación de las fuerzas políticas el nuevo mecanismo no ha sido ajeno a los conflictos que suponen que los actores más cercanos al panismo han sido quienes conducen la política de género.

Reflexiones Finales

Institucionalizar un enfoque de política pública basado en la perspectiva de género es un proceso mucho más complejo que el que la ingeniería institucional puede deducir. Aun cuando existen cambios institucionales, principalmente a partir de la creación de instancias tipo Institutos de la Mujer dentro del gobierno, éstos se han desarrollado bajo la lógica de prácticas enraizadas en una cultura política, que para el caso de las demandas de equidad de género, resultan adversas para su legitimidad y consolidación.

Es decir, pese a la apertura política de los últimos años hacia procesos políticos más democráticos, existen continuidades en las prácticas políticas que impactan el quehacer de las instituciones, aun cuando éstas surjan de las demandas ciudadanas e impliquen un sentido democratizador de la sociedad, como es el caso de la promoción de los derechos de las mujeres y la equidad de género.

En tal sentido, los factores políticos que están detrás de los procesos de institucionalización del género nos advierten del predominio de formas políticas sesgadas ideológicamente por el partido en turno y ambivalentes en su relación con la sociedad civil. Todos ellos son factores que condicionan el despliegue institucional de un enfoque de política como es el género.

No es nuestra intención hacer una evaluación negativa acerca del funcionamiento del Instituto Nacional de las Mujeres y principalmente de la puesta en marcha de la política de género durante el último tiempo, sin embargo, creemos necesario reflexionar críticamente acerca del papel jugado por los actores y la influencia que el contexto político ha tenido en el despliegue institucional de género, con miras a generar un debate que signifique considerar los elementos que es preciso revisar para potenciar el papel que deben desempeñar los mecanismos de género dentro del Estado, en el entendido que fungen como los representantes naturales de la agenda de género del país.

El problema central dentro de la lógica política que está en la base de estos procesos, es que aun cuando los discursos gubernamentales incluyan la equidad como un objetivo prioritario, no se observa una intencionalidad explícita por dar trascendencia a la maquinaria institucional en torno al género, así como construir canales de comunicación y participación con la ciudadanía en función de contribuir y fiscalizar la gestión pública desarrollada.

Y es que las trayectorias de los procesos de institucionalización de la perspectiva de género han ido de la mano de la forma en que se afianza la nueva institucionalidad democrática. El proceso político que ha privilegiado la construcción de legitimidad ha ocasionado que la discusión se oriente, en primer lugar, a la pertinencia de quien encabeza o preside dicho mecanismos, al equipo técnico y de trabajo que lo conforma y a las formas de relación con la oposición política y la sociedad civil. Rezagada se encuentra una discusión más sustantiva acerca de las prioridades en materia de orientación de las decisiones de política pública y la necesidad de dotar de una legalidad más trascendente a la integración del género dentro del Estado, de manera que las decisiones no dependan de los actores que se encuentran en el poder.

Finalmente, consideramos que institucionalizar la perspectiva de género es un proceso que va de la mano de la democratización de la sociedad, es decir, en la medida en que se incorpore la participación ciudadana y se atienda a una agenda de género que vaya más allá de los cambios políticos sexenales y de quien esté a la cabeza de su promoción, será posible avanzar en la concreción de comportamientos sociales favorables a la equidad de género. No debemos olvidar que el cambio no sólo debe producirse a nivel institucional, sino por sobre todo en la sociedad.

Bibliografía

- Andrew, Carolina (1993) “El costo de la filantropía estatal. Las mujeres y el Estado Benefactor”, en *El sexo Natural del Estado. Mujeres: Alternativas para la década de los 90*. Chejter, S., Editorial Altamira, Buenos Aires, Editorial Nordan Comunidad, Uruguay.
- Álvarez, Sonia (1998): “Los feminismos Latinoamericanos se Globalizan en los Noventa: Retos para un Nuevo Milenio”, en *Género y cultura en América Latina*. Tarrés, M. (Coordinadora) COLMEX. México.
- Barrig, Maruja (1998): *Los Malestares del Feminismo Latinoamericano: Una nueva Lectura*, ponencia presentada en el encuentro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago.
- Bartra, Eli, Fernández, Ana, Lau, Ana (2002) *Feminismo en México, Ayer y Hoy*. UAM, México.
- Camou, Antonio (1997) “Gobernabilidad y Democracia en una Transición Incierta”, en *México en el Desfiladero. Los años de Salinas*, Marcelo Cavarozzi (coordinador) FLACSO, México.
- Cerva, Daniela (2002): *Trayectorias de los Discursos de Género en Chile*. Tesis de Maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México.
- Cobb, R Y Elder, Ch. (1971): *The Politics of Agenda Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory*, en *The Journal Of Politics*, Volume 33, N°4.
- Cobb, R., Ross, J. Y Ross. M. (1976) *Agenda Building as a Comparative Political Process*, en *The American Political Science Review*, Vol. 70, N° 1.

- Comisión de Equidad y Género (1998): Parlamento de Mujeres de México. Comisión Bicameral, México.
- Cortazar, Juan Carlos (1997) Reflexiones sobre el marco institucional de las políticas públicas para la mujer. Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Perú.
- Cos-Montiel, Francisco (2003) “El traje nuevo de la emperatriz: lecciones de la integración de la perspectiva de género en México”, en Debate Feminista Año 14, Vol.28, Octubre, México
- Cunill, N. (1997) Repensando lo Público a Través de la Sociedad. Nuevas Formas de Gestión pública y Representación Social, CLAD, Venezuela.
- De Barbieri, Teresita (1997) “Sobre la categoría de género. Una introducción teórico –metodológica”, en Género Conceptos Básicos, Universidad Católica del Perú, 1997
- Durand, Victor Manuel (2004): Ciudadanía y Cultura Política. México 1993-2001, Siglo XXI Editores. México.
- FEMPRESS (1999): Feminismo Fin de Siglo. Una Herencia sin Testamento. www.fempres.cl
- Fraser, Nancy (1997), *Iustitia Interrupta*. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista, Siglo de Hombres Editores, Universidad de los Andes, Colombia.
- Gelb, Joyce (1989) *Feminism and Politics. A comparative Perspective*. Berkeley, University of California Press. <http://ark.cdlib.org/ark:/13030/ft3z09n8wj/>
- Gómez, Guadalupe (2000): *Mujer y Política. La lucha por a igualdad en México*. Comisión Nacional de la Mujer, Secretaria de Gobernación, México.
- Gutiérrez, Griselda (coordinadora) (2002), *Feminismo en México. Revisión histórico-crítica del siglo que termina*. PUEG-UNAM.
- Guzmán, Virginia (2001): *La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis*. Serie Mujer y Desarrollo N° 32. Unidad Mujer y Desarrollo., CEPAL, Stgo. de Chile, 2001.
- Guzmán, Virginia (2002), “El proceso de construcción de la institucionalización de género”, en Memoria del Primer Seminario Latinoamericano de metodologías de capacitación en género. Instituto Nacional de las Mujeres. México.
- Hafner-Burton, Emilie and. Pollack, Mark (2000) *Mainstreaming Gender In Global Governance*. University of Wisconsin-Madison. Department of Political Science.
- Incháustegui, Teresa (1999), “La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones”, en Revista La Ventana, Núm. 10, Centro de Estudios de Género, Universidad de Guadalajara, México.
- Jusidman, Clara (1999) “La experiencia de la participación de México en la IV Conferencia Mundial de la Mujer, Celebrada en Pekín”, en *Mujer Género y Población en México*, Brígida García (Coord), El Colegio de México.
- Lamas, Marta (compiladora) (1996), *El Género: La construcción cultural de la diferencia sexual*, PUEG, Porrua, México.
- Levy, Karen (1996) “Institucionalización del Género en Las Políticas y Panificación de los Asentamientos Humanos”, en *Asentamientos Humanos, Pobreza y Género. América Latina Hacia Habitat II*, Ducci, M., Fernández, V., Saborido, M. (compiladoras). Santiago de Chile.

- Levy, Karen (1996) The Process of institutionalising Gender in policy and planning: The Web of institutionalisation, Working Paper N° 74, University College London.
- Lovenduski, Joni (1997), "Feminismo Institucional: Género y Estado", en Mujeres en Política, Uriarte, E. y Elizondo, A. (coordinadoras). Ariel, Barcelona.
- March, J. y Olsen, J (1993) "El Nuevo Institucionalismo: Factores Organizativos de la Vida Política", en Zona Abierta 63/64. Madrid.
- Martínez, Eva (1997): "Políticas Públicas para la Igualdad entre los sexos: Reflexiones sobre el caso español (1975-1997)", en Mujeres en Política, Uriarte, E. y Elizondo, A. (coordinadoras). Ariel, Barcelona.
- Medina Peña, Luis (1996), Hacia el Nuevo Estado. México, 1920-1994, Fondo de Cultura Económica, México.
- Medina Viedas, Jorge (1998), Elites y Democracia en México, Cal y Arena, México.
- Pellicer, Olga (1995): "La historia Previa A Pekín", en Debate Feminista, Año 6, Vol 12, Octubre.
- Riquer, Florinda (Coord) (1998) La niña de hoy es la Mujer del Mañana, Informe Ejecutivo del Proyecto. GIMTRAP, DIF, UNICEF, México.
- Riquer, Florinda, (1993), "El Estado Mexicano, las feministas y los estudios de la mujer" en La investigación sobre la mujer en América Latina. Estudios de Género y Desafíos de Sociedad, Claudia Serrano, (Coord.), CLACSO, Santo Domingo.
- Ruiz Sotelo, Mario (2004), "De la Transición a la Consolidación", en III Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), México, octubre.
- Sensat, Núria y Varella, Reyes (1996): "Las Políticas dirigidas a las mujeres: La acción pública para la igualdad entre los sexos.", en Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno. Gomà, Ricard y Subirats, Joan. Ariel Ciencia Política, 1996.
- Tarrés, María Luisa (1998) "¿Importa el género en la política?", en Género y cultura en América Latina. Tarrés, M. (Coordinadora) COLMEX. México.
- Tarrés, María Luisa (2001), "Las organizaciones del movimiento de Mujeres en la Reforma Política", en La Sociedad Civil. De la Teoría a la Realidad, Olvera, J. (coordinador). El Colegio de México. México.
- Tarrés, María Luisa (2004) "Algunos Desafíos para Imaginar una Cultura con Perspectiva de Género", en La Ventana, núm. 19 vol. II, Universidad de Guadalajara.
- Urrutia, Elena (2002), Estudios sobre las mujeres y las relaciones de género en México: aportes desde diversas disciplinas. Colmex , México.
- Vargas, Virginia (2000), "Institucionalización democrática y estrategias feministas en los años 90", en De Poderes y Saberes. Debates sobre Reestructuración Política y Transformación Social. Eccher, Cecilia (Coord). DAWN- REPEN, Doble Clic Editores, Uruguay.
- Vargas, Virginia (2002), "Los feminismos latinoamericanos en su tránsito al nuevo milenio. (Una lectura político personal)", en Daniel Mato (coord) Estudios y Otras Prácticas Intelectuales Latinoamericanas en Cultura y Poder. Caracas, CLACSO y CEAP, FACES, Universidad Central de Venezuela. pp: 307-317.

- Verloo, Mieke (2002), The Development of Gender Mainstreaming as a Political Concept for Europe. Conference Gender Learning. Leipzig.

Documentos Oficiales

- Informe de México, IV Conferencia Mundial sobre la Mujer: Acción para la Igualdad, el Desarrollo y la Paz, 1995.

Comisión Nacional de la Mujer

- Alianza para la Igualdad, Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, Secretaría de Gobernación, 1996.
- Realizaciones y Retos, 2000.
- México, Informe de Ejecución Plataforma de Acción, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Pekín +5, Junio 2000.
- Síntesis Informe de Ejecución Plataforma de Acción, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Pekín +5, Junio 2000.

Instituto Nacional de las Mujeres:

- PROEQUIDAD, 2002
- Memoria de los Foros de Consulta PROEQUIDAD, Síntesis de resultados, 2002
- Primer Informe de Labores 2000-2001
- Segundo Informe de Labores 2002-2003
- Tercer Informe de Labores 2003-2004
- Cuarto Informe de Labores 2004-2005