

**PRIMER FORO NACIONAL SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA
SOCIEDAD CIVIL EN LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA
EL ADELANTO DE LAS MUJERES**

México, D. F., 26 y 27 de octubre, 2006

DOCUMENTOS BASE

Análisis Legislativo

**Institucionalización y transversalidad de la
perspectiva de género en las agendas públicas**

Relación Sociedad Civil – Estado

CONSEJERAS CONSULTIVAS

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres

Comisión de Análisis Legislativo

Aída González Martínez
Ángeles Corte
Septiembre 2006

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en los mecanismos para el adelanto de las mujeres se presenta como una exigencia fundamental de un Estado democrático. La idea de sociedad civil supone un nuevo eje en la forma de analizar los procesos de democratización de las sociedades contemporáneas. De hecho, la consideración de la sociedad civil es un prerrequisito de la transición democrática ya que plantea una forma de relación entre los movimientos sociales y actores políticos de carácter complementario y que pretende evitar los riesgos del clientelismo y del corporativismo.¹

“La recuperación nacional de la idea de sociedad civil expresa a la vez la emergencia de una voluntad colectiva antiautoritaria y el abandono de fundamentalismos políticos arrasados por la historia. ”La recuperación de la idea de sociedad civil ha revestido en México fundamentalmente un carácter “identitario.”

“Ha servido en primer lugar, al igual que en los países donde se luchó a favor de la democracia, como un medio para diferenciar a la sociedad del Estado.

“Dos nuevos principios empiezan a dirigir el sentido de la acción colectiva: la autonomía y la autolimitación.” “El primero se refiere a que los actores sociales ya no se definen por la forma en que se incorporan al sistema político; adquieren autoconciencia de su doble cualidad de especificidad y universalidad: sus intereses y valores específicos pueden ser legítimamente difundidos, y no son contradictorios con otros, en tanto van de la mano con la aceptación de la pluralidad; a la vez, se asume la igualdad fundamental con los otros en términos de derechos de ciudadanía, cuya extensión y aplicación real es reclamada como eje de la conciencia colectiva.” “La autolimitación se refiere al abandono de toda perspectiva fundamentalista: no se trata ya de que algún actor social o político convierta a los otros a una sola causa o programa, o que se busque homogeneizar a la sociedad mediante la acción del Estado.”²

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en los mecanismos para el adelanto de las mujeres supone una continuación en el proceso de ciudadanía de las entidades públicas como una exigencia del derecho de las personas a colaborar en la determinación de las políticas públicas, desde su propia identidad.

Las organizaciones de la sociedad civil han tenido un importante papel en la inclusión de sus agendas dentro de las políticas públicas. Este papel de las organizaciones de la

1 Olvera J, Alberto (coordinador) La Sociedad Civil, De la Teoría a la Realidad. El Colegio de México. México 1999. 35

2 Op. cit.

sociedad civil ha tenido especial importancia al hacer visibles problemáticas sociales no siempre tomadas en cuenta por los gobiernos, al igual que en la introducción de principios, criterios y temas de derechos humanos en referencia a las políticas públicas.

Además de la participación social previa a la toma de decisiones por parte del gobierno, también se han dado formas de participación dentro del establecimiento y participación en los mecanismos de seguimiento de las políticas públicas y de la sociedad civil. Existe otra opción de participación en el proceso de realización de las políticas públicas que consiste en **mecanismos institucionalizados** de participación de la sociedad civil organizada dentro de las distintas instancias gubernamentales. Esta última forma de participación institucionalizada, ha planteado nuevas preguntas y exigencias básicas de definición. La participación ciudadana en la toma de decisiones relativas a las políticas públicas tiene un componente de tensión que no es conveniente omitir y que obliga a encontrar un nuevo marco conceptual, legal y político. Por otro lado, la participación ciudadana institucionalizada ha hecho surgir cuestionamientos ante la posibilidad de mantener el carácter autónomo de las organizaciones de la sociedad civil. También ha sido cuestionada la posibilidad de una colaboración sin sumisión y de una inclusión efectiva sin que se pretenda anular la participación, por naturaleza crítica, de las organizaciones de la sociedad civil organizada. Otro punto a discutir es si dentro de esa participación social debe de estar incluida la participación de los partidos políticos

Instrumentar cómo y en qué forma pueden y deben, las organizaciones de la sociedad civil, participar en mecanismos institucionalizados dentro de instancias gubernamentales para la determinación, ejercicio, evaluación y transparencia de políticas públicas constituye hoy un reto todavía pendiente de resolver.

Más allá de las particulares decisiones políticas de los respectivos gobiernos, es importante entender que el derecho político de participar en la discusión y determinación de las políticas públicas, es un derecho humano reconocido universalmente. A partir de las distintas Conferencias de la Mujer así como las de Población y Desarrollo, se ha ido perfilando y precisando la exigencia relativa a la necesidad de institucionalizar en los distintos países, mecanismos específicos para el adelanto de las mujeres.

Estos mecanismos se han ido concretando en los distintos países, de distintas maneras, Secretarías de la Mujer, Institutos Nacionales de las Mujeres, Institutos Estatales de las Mujeres, Consejos de la Mujer, etc. Dentro de dichos mecanismos, se incluyen instancias de participación ciudadana que se han concretado de diversas maneras: consejos consultivos, consejos sociales, consejo de asesores, etc.

La experiencia que en México han tenido las organizaciones de la sociedad civil organizada dentro de las instancias *ad hoc* dentro de los mecanismos para el avance para las mujeres ha generado una serie de dudas con respecto a la posibilidad, eficacia y sentido de dicha participación. Desde ese planteamiento es que resulta necesario hacer un análisis del “estado de la cuestión”. Si bien el marco jurídico de ninguna manera agota la realidad de dicha participación, se propone el análisis de dicho marco jurídico como un primer eslabón para la construcción de un espacio real de participación ciudadana en la determinación de las políticas públicas, entendidas como un derecho fundamental de la sociedad civil dentro un marco de derecho democrático.

MARCO REFERENCIAL EN EL CAMPO DE LOS DERECHOS HUMANOS:

Desde los años sesenta y más específicamente con el **Convenio sobre los Derechos Políticos de las Mujeres** y posteriormente el **Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos**, se reconoce el derecho de las personas a participar en la toma de decisiones relativas a las políticas públicas de su país.

En la **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** artículo 7 b, se señala la obligación de los Estados Partes de garantizar a las mujeres el derecho a participar en la formulación de las políticas públicas. En la fracción c del mismo artículo señala el derecho a participar en las organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

El **Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer**, órgano responsable de vigilar la debida aplicación de la Convención antes mencionada ha señalado en su Recomendación General No. 23, adoptada en 1997, referida al Artículo 7 antes citado, que: *“Los Estados Partes deben velar también por que se nombre a las mujeres para cargos en órganos consultivos gubernamentales, en igualdad de condiciones con los hombres, y porque dichos órganos tengan en cuenta, según proceda, las opiniones de los grupos representativos de mujeres.”* *“Incumbe a los gobiernos la responsabilidad fundamental de alentar estas iniciativas para dirigir y orientar la opinión pública y modificar actitudes que... discriminan contra la mujer y desalientan su participación en la vida política y pública”.* (párrafo 28)

El **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** consagra el derecho de toda persona *“a asociarse libremente con otras...”* (Artículo 22, parr. 1). En su artículo 25, párrafo a, dispone que: **“todos los ciudadanos gozarán, sin restricciones...” del derecho a: “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos..”**

La **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, garantiza la libertad de asociación en su Artículo 16, párrafo 1, cuando estipula que *“Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole”.*

En su artículo 23, párrafo 1 a), establece que *“Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*

“...participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”.

La **Plataforma de Acción, adoptada por la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing 1995**, señala en el Capítulo relativo a los Mecanismos para la Igualdad entre mujeres y hombres, Párrafo 201 que:

“.....Para lograr un funcionamiento eficaz de los mecanismos nacionales es preciso que:

b) *“Existan mecanismos o procesos institucionales que agilicen, según proceda, la planificación descentralizada, la aplicación y el seguimiento con miras a lograr la participación*

de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias,....”

d) *“Haya oportunidades para influir en el desarrollo de todas las políticas gubernamentales”.*

En el párrafo 205, b) estipula entre las medidas que han de adoptar los mecanismos nacionales, la de

b) *“Promover y establecer relaciones de cooperación con las dependencias pertinentes del gobierno, los centros de estudio e investigación sobre las mujeres, las instituciones académicas y educativas, el sector privado, los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales, especialmente las organizaciones de mujeres y todos los demás agentes de la sociedad civil”.*

La Declaración de Beijing, adoptada por la misma Conferencia, señala, por su parte en su Párrafo 20 que:

“La participación y contribución de la sociedad civil, en particular de los grupos de mujeres y redes y de otras organizaciones no gubernamentales y organizaciones populares, con pleno respeto de su autonomía, en cooperación con los gobiernos, son importantes para una aplicación y seguimiento eficaces de la Plataforma para la Acción”.

En el documento de “Nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y Plataforma de Beijing” adoptado por el Vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en junio del año 2000, los Estados Miembros, México entre ellos, ratificaron los compromisos de Beijing y asumieron nuevos compromisos para poner en marcha “nuevas medidas e iniciativas a fin de superar los obstáculos y acelerar la plena aplicación de la Plataforma de Acción en todos los niveles y en todas las esferas”, entre ellos:

“Los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales, reconocen la aportación y el papel complementario de las organizaciones no gubernamentales, dentro del pleno respeto a su autonomía, para lograr la aplicación efectiva de la Plataforma de Acción y deben continuar fortaleciendo la colaboración con las organizaciones no gubernamentales, particularmente las organizaciones de mujeres, con miras a contribuir a la aplicación y al seguimiento efectivos de la Plataforma de Acción”³

“Crear mecanismos institucionales o reforzar los ya existentes en todos los niveles, para que colaboren con los mecanismos nacionales a fin de fortalecer el apoyo de la sociedad a la igualdad de género, en cooperación con la sociedad civil, especialmente las organizaciones no gubernamentales de mujeres”⁴

MARCO DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL:

La participación de la sociedad civil en los órganos o mecanismos institucionales creados con el objeto de desarrollar programas y acciones que coadyuven a asegurar a las mujeres el goce efectivo de sus derechos humanos en igualdad de condiciones que los

3 Doc. S-A/23/10/Rev.1, párrafo 50.

4 Ibid, párrafo 76 a)

varones, en particular su derecho a la no discriminación, se ha venido dando desde hace varios años, concretamente desde 1995, cuando se estableció, por Decreto Presidencial, el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, cuyo órgano ejecutor, la Coordinación Ejecutiva contó con dos órganos auxiliares: un Consejo Consultivo y un Consejo Social, ambos integrados por personas pertenecientes a diferentes sectores sociales y con funciones muy similares a las de los Consejos Consultivo y Social del Instituto Nacional de las Mujeres.

En la actualidad, a nivel federal, se cuenta con el Instituto Nacional de las Mujeres:

La Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, que es de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, determina que el INMUJERES es “un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal” (Artículo 2) y que contará “con dos órganos auxiliares de carácter honorífico, **representativos de la sociedad civil**: un Consejo Consultivo y un Consejo Social” (artículo 21), **constituyendo así el marco jurídico de la participación ciudadana dentro de los mecanismos institucionales de la mujer en México.**

La propia Ley del INMUJERES incluye una fórmula adicional para la participación de la sociedad civil en el órgano de gobierno del propio Instituto, al disponer que la Junta de Gobierno esté integrada, además de los representantes de las Dependencias de la Administración Pública Federal y Paraestatal, por dieciséis mujeres pertenecientes a organizaciones sindicales, campesinas, no gubernamentales, empresariales, representativas de la academia y en general de los diferentes sectores de la sociedad, ocho de las cuales habrán de ser integrantes del Consejo Consultivo y ocho del Consejo Social, según se observa en la Fracción II b) del Artículo 12.

La calidad de Vocal Propietaria de la Junta de Gobierno que tienen las Consejeras Consultivas y Consejeras Sociales que fueron designadas por la propia Junta, no significa, según ha sido interpretado en dicho órgano de gobierno, una representación de los Consejos a los que pertenecen, sino una fórmula más directa y ejecutiva de la participación de la sociedad civil.

El Consejo Consultivo está definido por la Ley del Instituto como “**un órgano asesor y promotor de las acciones que se emprendan en beneficio de las mujeres**” (Artículo 22). Las funciones que la Ley señala al Consejo Consultivo están detalladas en el Artículo 26 de la Ley, facultándolo para “impulsar.. la participación de los sectores interesados... promover vínculos de coordinación con los responsables de iniciativas a favor de la igualdad de oportunidades de las mujeres ... y apoyar el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres..”.

El Estatuto Orgánico del INMUJERES, por su parte, establece en su Artículo 34 funciones adicionales para el Consejo Consultivo, entre otras la de “analizar las demandas y las propuestas con enfoque de género planteadas por los diferentes sectores de la sociedad civil...”, así como “hacer y promover propuestas ante el Instituto que se orienten al fortalecimiento de las organizaciones de las mujeres...”.

Adicionalmente, en el Reglamento Interior se dispone que la Junta de Gobierno analizará “**el anteproyecto del Programa Operativo Anual, el cual deberá contener la opinión del Consejo Consultivo...**”, lo que significa que el Consejo Consultivo debe analizar

el anteproyecto de Programa Operativo Anual y emitir una opinión sobre el mismo, para lo cual puede presentar comentarios y observaciones al Instituto sobre los proyectos de programa, sus objetivos y la presupuestación que se haya previsto.

Integración del Consejo Consultivo:

La Junta de Gobierno tiene la facultad de elegir a las integrantes del Consejo Consultivo, mediante una convocatoria pública, que deberá expedir en el segundo semestre del tercer año de encargo del Consejo. Asimismo, debe elegir entre las Consejeras a las ocho que serían Vocales Propietarias de la Junta de Gobierno, según determina el Artículo 39 del Estatuto

Las integrantes del Consejo Consultivo tendrán un mandato de tres años y podrán permanecer un período más, mediante aprobación de la Junta de Gobierno. (artículo 23 de la Ley)

En resumen, el Consejo Consultivo tiene asignadas por Ley, funciones de: asesoría, análisis, promoción, enlace con las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil, observación y revisión de programas, sus objetivos y sus resultados.

De conformidad con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006) el Gobierno Federal, a través del Instituto Nacional de las Mujeres, deberá definir y/o elaborar (adoptar) una Política Nacional en materia de igualdad, que incluya acciones tanto en el ámbito político, como en el económico, el social y el cultural.

Para el desarrollo o implementación de la Política Nacional de Igualdad, la Ley establece tres instrumentos: un Sistema Nacional, al que ya se hizo referencia anterior, un Programa Nacional para la Igualdad y una Observancia (o sea un Observatorio).

Es de esperarse que en la aplicación de la Ley General para la Igualdad confluya la voluntad política de todos los niveles de Gobierno, tanto el Federal, como el Estatal y el Municipal, en el objetivo de elaborar y poner en marcha un Programa Nacional para la Igualdad, en el que se incorporen las autoridades e instituciones de los tres niveles de Gobierno y, particularmente, la sociedad civil, tanto para su promoción como para el correspondiente seguimiento que cae bajo la responsabilidad del Observatorio, estipulado en los Artículos 46 a 49 de la Ley en comentario.

La participación de la sociedad civil está igualmente prevista en el Artículo 44 de la citada Ley General para la Igualdad, en el que se sientan las bases para la creación o fortalecimiento de órganos de representación de la sociedad civil (como lo son los Consejos Consultivos) al señalar que “el Ejecutivo Federal... promoverá la participación de la sociedad en la planeación, diseño, aplicación y evaluación de los programas e instrumentos de la política de igualdad... a que se refiere” la Ley al señalar en el mismo Artículo 44, al Sistema Nacional de Igualdad, se involucra directamente a los Gobiernos estatales y municipales, con lo que se puede esperar también que se establezcan o, en su caso, se fortalezcan los órganos de representación social de los mecanismos estatales y municipales de la mujer.

Una opción que está actualmente en funciones es, precisamente, a través de los

llamados “órganos auxiliares” o los Consejos Consultivos de las instituciones creadas para promover la igualdad de las mujeres y eliminar la discriminación que todavía enfrentamos en el quehacer social, económico y político de México, en el marco que ahora proporciona la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Los Consejos son, o deben ser, el enlace o vínculo entre las instituciones gubernamentales (en los tres órdenes de gobierno) y la sociedad misma, precisamente para identificar las áreas en las que deben instaurarse o reforzarse, en su caso, las medidas y acciones necesarias para el logro de la igualdad, tanto de jure como de facto. La participación en los Consejos requiere del apoyo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC's) no sólo para definir las áreas prioritarias de atención, que pueden ser diferentes en las distintas áreas geográficas (o Estados o municipios) y demandar una permanente vinculación entre los grupos sociales, según el sector de que se trate, esto es: en lo económico podrían abarcar el mercado de trabajo, la capacitación para el empleo y en el empleo, el acceso al crédito, etc. En el sector social, habría de atender el acceso a la educación en todos los niveles, que presenta problemas graves en algunos Estados de la República y en particular en las poblaciones indígenas; el acceso a la salud, en especial en las poblaciones de las zonas rurales, que presenta problemas graves entre las poblaciones indígenas.

Un problema que demanda atención constante, tanto del sector gubernamental como de la sociedad civil, es el de la violencia contra las mujeres, de cualquier edad, tanto en el núcleo familiar (violencia intrafamiliar) como en la sociedad en general. A pesar de los programas hasta ahora en marcha, es claro que la violencia persiste, presentando síntomas alarmantes tanto en las áreas urbanas como en las rurales. En este caso, se requiere de la aportación valiosa que puede dar la sociedad civil tanto para identificar las características que pueden presentarse según las zonas geográficas y grupos sociales específicos.

Un sector que puede aportar información importante, pero en particular ayuda significativa es el de los medios de comunicación masiva, no sólo para la difusión de campañas de concientización sino también para lo que se ha dado en llamar la “educación social”, esto es, la toma de conciencia para identificar áreas de riesgo y problemas específicos.

Instituciones y/o mecanismos afines en el ámbito estatal.

En la mayoría de las entidades federativas, se han creado mecanismos institucionales cuyos objetivos en general, aunque con algunas variantes, se orientan, al igual que el mecanismo nacional, a eliminar la discriminación y promover la igualdad de las mujeres y los hombres, así como la adopción de políticas públicas orientadas a tales objetivos.

Son fundamentalmente tres las figuras jurídicas que sustentan en nuestro país a los distintos mecanismos para el adelanto de las mujeres a nivel estatal, estos son: organismos descentralizados, organismos desconcentrados y organismo coordinador. 26 mecanismos son organismos descentralizados, 4 mecanismos son organismos desconcentrados y un se constituye como una coordinación.

Los organismos descentralizados se caracterizan fundamentalmente por lo siguiente: se crean invariablemente por un acto legislativo, o bien por decreto del Ejecutivo, tiene régimen jurídico propio, tiene personalidad jurídica propia, tiene patrimonio propio, tienen una mayor autonomía, están sujetos a una serie de sistemas de vigilancia y control, su fin es la

el procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz.

Los órganos desconcentrados se caracterizan por fundamentales por las siguientes características: son creados por una ley o reglamento, dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado, su competencia deriva de las facultades de la Administración Central, su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque pueden tener presupuesto propio, las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano del cual dependen, tienen cierta autonomía, llamada autonomía técnica, que significa el tener la facultad de decisión (limitada) y cierta autonomía financiera presupuestaria, depende siempre de un órgano superior.

Desconcentrados	Descentralizados
Órgano inferior subordinado a una Secretaría de Estado o a la cabeza del Ejecutivo	Órgano que depende indirectamente del titular del Ejecutivo
Puede contar o no con personalidad jurídica	Tiene invariablemente personalidad jurídica
Puede contar o no con patrimonio propio	Siempre tiene patrimonio propio
Posee facultades limitadas	Posee facultades más autónomas ¹

De conformidad con los datos señalados, el marco normativo de los mecanismos estatales de la mujer más idóneo en términos jurídicos y políticos es el de organismo descentralizado.

De igual manera, en la casi totalidad de las instituciones estatales, se ha dispuesto la incorporación de órganos similares al Consejo Consultivo del INMUJERES, en los que participan representantes de la sociedad civil, en un cargo que también en la mayoría de los casos es de carácter honorífico, esto es, sin retribución económica o monetaria alguna. El mandato o gestión del cargo de Consejera(o)s por lo general es de 3 años y en algunos casos (cuando se especifica) es renovable.

Funciones o competencia de los Consejos

De forma general, aunque con algunas variantes, los Consejos Consultivos de los mecanismos estatales de la mujer tienen atribuciones parecidas entre sí y con el Consejo Consultivo del Instituto Nacional de la Mujer, esto es: analizar la situación de las mujeres en el Estado y, consecuentemente, proponer los programas y/o acciones que se consideren necesarias para alcanzar los objetivos fijados al Instituto o mecanismo en particular eliminar la discriminación y lograr la igualdad entre mujeres y hombres; proteger el reconocimiento y respeto de los derechos humanos de las mujeres, etc. etc.

CONCLUSIÓN:

Ante este vasto marco referencial en el ámbito de los derechos humanos, la realidad

de la participación institucionalizada de las organizaciones de la sociedad civil en México en los mecanismos para el avance de las mujeres ha sido contradictoria, cuando no francamente violatoria a los derechos de participación. No puede soslayarse la problemática jurídica, política y social del proceso de ciudadanía en las entidades públicas, al mismo tiempo que se reconoce su necesidad en términos de consolidación del orden democrático.

Es necesario presentar, a través de las conclusiones de este Foro, una colaboración al avance de una cultura democrática al revisar, cuestionar y hacer una propuesta con respecto a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los mecanismos para el avance de las mujeres.

La implicación práctica del trabajo consiste en aportar un análisis de desarrollo de los órganos de participación ciudadana dentro de los mecanismos para el avance de las mujeres y que pueda resultar útil para los legisladores federales y estatales, para los propios mecanismos para el avance de las mujeres y sobre todo para los organismos de la sociedad civil.

Es urgente encontrar la manera conveniente de relación por parte de los organismos públicos y de las organizaciones de la sociedad civil en términos de complementariedad y colaboración y al mismo tiempo de exigencia, transparencia y sobre todo, de respeto, promoción y exigibilidad/ justiciabilidad de los derechos humanos. Como puede fácilmente comprenderse, esta reflexión sobre la relación mencionada va más allá de una voluntad política y social, sino que tiene que ver también de manera substancial con su institucionalización y operación.

A modo de reflexión inicial, sugerimos la reflexión definición e implementación de los siguientes aspectos como punto de partida inicial para la adecuada conformación de la participación de los organismos de la sociedad civil en los mecanismos para el adelanto de las mujeres.

1. Las formas de integración de tales órganos, (nombramiento, elección abierta, etc.)
2. La duración de la membresía o mandato de sus integrantes.
3. La composición (mixta o solamente sociedad civil).
4. Alcance de sus responsabilidades o funciones, en el marco de la estructura del mecanismo estatal, si es sólo un órgano propositivo o ejecutivo.
5. Vinculación con el órgano directivo del mecanismo estatal.
6. Procedimiento que le permita vincularse eficientemente con la sociedad civil o con las organizaciones no gubernamentales, esto es, si puede actuar de manera independiente o si su programa de trabajo debe ejecutarse sólo a través o por conducto del mecanismo estatal.

El motivo fundamental que sustenta la participación de los organismos de la sociedad civil en la determinación de las políticas públicas consiste en su carácter de observador

con criterios de transparencia y rendición de cuentas, de representación de los actores a los que se dirigen las políticas públicas, de aportación de información específica acerca de la realidad social, de colaboración en la elaboración de las políticas pública.

Si se consigue que existan las instancias ad hoc de participación ciudadana en los mecanismos para el avance de las mujeres será posible limitar el carácter autoreferencial que tiene la evaluación de las políticas públicas y se abre la posibilidad de hacer de los derechos humanos el punto de partida, marco inicial y final de evaluación de dichas políticas.

(Footnotes)

1 ACOSTA ROMERO, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa México 1975 pg. 178

“La participación de la sociedad civil en los mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres”

Documento de trabajo: **Institucionalización y transversalidad de la perspectiva de género en las agendas públicas^{1*}**

Contenido

- I. Antecedentes históricos
- II. Institucionalización y transversalidad de la perspectiva de género en las agendas públicas
- III. Ejes de análisis
 - Eje 1. Concepciones acerca de la equidad de género en las políticas públicas y en los programas de gobierno
 - Eje 2. Incorporación de la perspectiva de género en las agendas públicas y en las agendas institucionales
 - Eje 3. Exigencias de la creación de la institucionalidad del género en la administración pública. Plataforma de Acción, IV Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing, 1995
 - Eje 4. Condiciones institucionales: normativas, simbólicas y políticas
 - Eje 5. Espacio institucional
 - Eje 6. Gestión y evaluación de las acciones y programas relacionados con la equidad de género en la administración pública
 - Eje 7. Sustentabilidad de las instituciones encargadas de la equidad de género
- IV. Bibliografía mínima sugerida
- V. Guía metodológica para el análisis

^{1*} Quienes estuvimos a cargo de la elaboración del presente texto, Malú Valenzuela, Mercedes Barquet y Ma. Angélica Luna Parra, hicimos uso *in extenso* de varios textos entre los que destacan los de Guzmán (2001 y 2006), Incháustegui (2006) y Montaña (2006). Por lo mismo, solicitamos a quien maneje este documento de trabajo, **no citarlo, y menos atribuirlo a nuestra autoría.**

Desde hace alrededor de tres décadas, han cobrado legitimidad e importancia las condiciones de la población femenina como un asunto que le compete al Estado y a la sociedad. Desde distintos enfoques y aproximaciones teórico-políticas se han instaurado a nivel nacional e internacional, por organismos públicos, de la sociedad civil y por los movimientos feministas y de mujeres, diversos procesos y mecanismos ubicados en el complejo entramado social cuyas implicaciones de orden institucional, legal, económico y cultural han dado origen y orientación a diversos programas y políticas públicas para atender las desigualdades de género, y cuyos resultados e impacto han sido objeto de muy diversos estudios y evaluaciones.

En el marco del Foro de los Consejos Consultivos de los Institutos y Programas de las Mujeres en México, este breve documento tiene dos propósitos:

- a. suscitar la reflexión en torno a algunos elementos que desde distintas dimensiones se han considerado fundamentales para la institucionalización de la perspectiva de género en las agendas públicas, y
- b. brindar herramientas de carácter metodológico que permitan hacer un balance de los elementos que han favorecido o en su caso limitado el avance de dicha institucionalización en cada una de las entidades federativas.

I. Antecedentes históricos

La emergencia de las luchas de las mujeres tiene una larga historia y sus avances devienen de las condiciones concretas y determinadas por múltiples factores de índole económico, social, político y cultural, en diversos puntos del mundo.

La visibilidad de la condición y posición de las mujeres, así como de sus luchas y reivindicaciones, han sido objeto, en las últimas décadas, de un proceso de análisis e interpretación por diversos actores sociales y políticos hasta colocarse en las agendas públicas y convertirse en un asunto que le atañe a la sociedad en su conjunto. Esto ha representado un largo proceso que ha dependido del grado de precisión y conceptualización de las demandas y su ponderación dentro de los problemas nacionales, así como del grado de cohesión y organicidad de las mujeres por ejercer presión dentro de la compleja dinámica de relaciones de poder, el establecimiento de alianzas y las estrategias políticas empleadas.

La incorporación de las demandas de las mujeres en la agenda pública no es un asunto menor, dado que forma parte de la modernización del Estado y sus instituciones, a la vez que implica y ha impulsado el avance de la democratización de la sociedad y la constitución de los individuos como sujetos de derecho, cuya condición ciudadana les permite participar activamente en los asuntos que les competen.

Acreditando la importancia de la movilización de las mujeres por conquistar plenos derechos -entre ellos a la participación política y el derecho al voto- dicha participación se ha extendido sin fronteras a partir de la década de los años 70, en una trayectoria que marca su proceso de reconocimiento como sujetos sociales que reivindican el derecho a la igualdad y el respeto a la diferencia.

II. Institucionalización y transversalidad de la perspectiva de género en las agendas públicas^{2**}

A lo largo de estos años, la articulación de las luchas y la experiencia acumulada por visibilizar las desigualdades de género, así como la importancia de crear instancias dentro de los aparatos gubernamentales que atendieran la problemática de la población femenina fueron cobrando importancia en diversos países y dentro de los organismos internacionales. Las conclusiones de la Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en México en 1975 y de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) en 1979, evidencian los inicios de un camino de institucionalización que había de ser continuado y a la larga consolidado, por sucesivas conferencias, tratados y convenciones internacionales.

En este contexto surgen inicialmente modelos de atención orientados por el enfoque de *Mujer en el Desarrollo* (MED), que resultaron limitados al no considerar los factores de carácter estructural tanto económicos como políticos que inciden en la subordinación de las mujeres en las esferas de la producción y la reproducción. Las primeras oficinas encargadas de atender los problemas de las mujeres, particularmente de aquéllas que se encontraban en situaciones de vulnerabilidad, se caracterizaron por su parcialidad y acotamiento temático, de modo que estuvieron aisladas de los asuntos centrales de las administraciones gubernamentales.

De las críticas de los años anteriores, se desarrolla un nuevo marco denominado *Género en el Desarrollo* (GED) que orienta las recomendaciones emanadas de la tercera Conferencia Mundial de la Mujer –Nairobi, 1985- que centra su atención “no sólo en las relaciones desiguales entre los géneros sino también en las estructuras que generan la desigualdad” (Guzmán, 2001). Se plantea entonces la necesidad de generar los mecanismos para formular, en los altos niveles de gobierno, las políticas que permitan el avance de las mujeres en todos los órdenes del quehacer gubernamental. De ahí el surgimiento de la propuesta de transversalidad del enfoque de género (*gender mainstreaming*) en los programas que orientaron las instituciones y oficinas de la mujer a partir de entonces.

El proceso de institucionalización es, pues, producto del devenir del movimiento feminista y de las mujeres a nivel internacional, y que, con particularidades propias, ha tenido lugar en los distintos países y regiones del mundo. El avance y la evaluación de la creación de las oficinas de las mujeres, responsables de abordar los problemas derivados de la discriminación de género, son la expresión concreta no sólo de estos movimientos, sino también de las recomendaciones surgidas de la distintas Conferencias de las Naciones Unidas sobre la Mujer y por los debates en torno a la modernización del Estado y la redefinición de sus relaciones con la sociedad.

La Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing 1995) y el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe (1995-2000) marcan un hito importante en el proceso de definición de la institucionalización de género.

² ** **Nota:** A lo largo del texto se usarán, como equivalentes, los términos de ‘institución’, ‘institucionalidad’, ‘mecanismo institucional’, ‘mecanismo para el adelanto de la/s mujer/es’, ‘mecanismo de género’.

III. Ejes de análisis

Eje 1. Concepciones acerca de la equidad de género en las políticas públicas y en los programas de gobierno (Incháustegui, 2006)

Dentro de los programas y las acciones de gobierno a favor de la equidad de género, es importante considerar el “modelo de equidad”, es decir, “las concepciones que están presentes en el discurso explícito o implícito de las instituciones públicas a la hora de diseñar o definir las acciones a favor de las mujeres. Ya que dependiendo de la manera en que la desigualdad de género expresada en brechas de inequidad –sea conceptualizada o interpretada en un cierto dominio de política, así será definida la orientación de las acciones públicas que se implementen y los criterios con que se evaluarán los resultados e impactos previstos.

El aspecto central en este debate es saber si se parte de reconocer que las diferencias de acceso a recursos y poder entre mujeres y hombres derivan de un posicionamiento estructural desventajoso para las primeras, y en función de esto se definen las políticas de equidad que deben modificar este desequilibrio de poder. O, si por el contrario, se parte del principio de que estas diferencias son “naturales” y “culturales”, y entonces el problema de la equidad es sólo reconocer “la igualdad en la diferencia”. Lo que lleva a definir acciones que no alteran el posicionamiento estructural de fondo y por el contrario, reproducen el mito de la división entre las esferas pública y privada, y de los roles y funciones de género a partir de la división sexual del trabajo.

Si el enfoque de la equidad se define desde el objetivo de transformar ese posicionamiento estructural, las políticas tendrían que pretender modificar la distribución del tiempo y la división sexual del trabajo, procurando una rearticulación entre la esfera doméstica, el mercado y el estado, buscando un mejor equilibrio distributivo de acuerdo al dominio o ámbito que se trate, transformando por ende las condiciones que producen la desigualdad entre los sexos.

Otra manera de acercarse al análisis del modelo de equidad utilizado, es captar las concepciones de equidad vigentes en un campo de la política pública. Es decir, analizar si se consideran los impactos potenciales de una política de equidad en otras estructuras o sistemas sociales no directamente vinculados con la política en cuestión, donde la población objetivo se inserta. Por ejemplo, en el caso de política o programas para fomentar el empleo para las mujeres, se reconoce que no es lo mismo en términos de equidad de género, instrumentar una política de responsabilidades compartidas entre el estado, el mercado y la familia, que facilite el ingreso y mejor posicionamiento de las mujeres en el mercado de trabajo, a partir de servicios o apoyos que les permitan compatibilizar el trabajo de casa y el trabajo profesional, sin demérito de una esfera u otra. Otro efecto distinto, es adoptar una vía de flexibilización laboral abierta al ajuste de la jornada y de las remuneraciones en el mercado, según el tiempo disponible de las mujeres, que en los hechos institucionaliza el trabajo precario y la doble jornada, sin compensación en otras esferas como la vida familiar y los servicios de cuidado.

Esto nos indica la importancia de considerar la equidad de género como un criterio que trasciende la separación público-privado establecida en la estructura androcéntrica de la organización social y busca el equilibrio en la distribución y en las compensaciones que

hombres mujeres obtienen en las diversas esferas sociales.

Lo óptimo sería buscar, al momento del diseño de estas políticas, que los cambios que se procuran en un dominio sean compensados o sustentados con cambios en el resto de los dominios, para evitar políticas que refuncionalicen los roles tradicionales de género y que, lejos de promover avances en el empoderamiento femenino, refuercen sus desventajas sociales. O que al final, arrojen una serie de paradojas donde los avances en un ámbito, se paguen con costos en otros, como parece ocurrir en muchos de los casos.

Eje 2. Incorporación de la perspectiva de género en las agendas públicas y en las agendas institucionales (Guzmán, 2001)

Las agendas públicas están integradas por todos los asuntos que los miembros de una comunidad política perciben como asuntos de legítima preocupación, y merecedores de atención pública.

La agenda institucional está constituida por el conjunto de problemas, demandas y asuntos explícitamente aceptados, ordenados y seleccionados por parte de los encargados de tomar decisiones, como objetos de acción (Cobb y Elder, 1986; Cobb y Ross, 1976, citados por Aguilar, 1990; Muller y Surel, 1998).

Los problemas de interés público se incorporan a las agendas con diferente calidad y posicionamiento, dependiendo de la manera como son interpretados los problemas, y en manos de quién está esta interpretación, del poder y los recursos con que cuentan las instituciones y los sujetos involucrados, de las estrategias de los actores que se movilizan, y finalmente, de la especificidad del ámbito institucional al que pretenden incorporarlo. Adicionalmente, los problemas deben ser formulados en términos compatibles con los referentes cognitivos y valóricos generales –creencias y normas – para ingresar a las agendas.

La interpretación y definición de los problemas, así como la determinación de alternativas de solución dan lugar a sucesivos intercambios, confrontaciones y acuerdos entre los distintos sujetos e instituciones que participan en la elaboración de las agendas, y que pueden tener intereses diversos y aun opuestos. Por esta razón, la comprensión y sentido de los problemas se transforman en el transcurso del tiempo de acuerdo a los espacios donde se discuten, los actores que participan, y las alianzas y compromisos que se establecen entre ellos.

Los sujetos que movilizan tales problemas deben desarrollar estrategias discursivas y políticas orientadas a posicionar y aumentar la visibilidad e importancia de los problemas frente a otros sujetos y autoridades. (David Knoke y Edward Laumann, 1979)

Sin embargo, no todos los sujetos que participan en este proceso cuentan con los mismos recursos, ni tienen las mismas oportunidades de acceder a los espacios donde se debaten las agendas. Tampoco los espacios están abiertos de manera similar a los diversos tipos de problemas. Un ejemplo puede ser la discusión en torno a la violencia doméstica, diferente a la discusión sobre los derechos sexuales y reproductivos.

Los problemas que tienen mayores posibilidades de acceder a las agendas son aquellos movilizados por los actores centrales del sistema social y político y que presentan mayor sintonía con las concepciones y normas discursivas compartidas. Asimismo, es más

fácil que ingresen a la discusión asuntos que suscitan el apoyo público y son difundidos y debatidos en los medios de comunicación. Sin embargo, también logran ingresar aquellos temas de carácter controversial o con alto potencial conflictivo, movilizadas por grupos y movimientos sociales que han adquirido fuerza y visibilidad.

De aquí la importancia de ubicar y reconocer actores estratégicos, que sirvan como puente entre la sociedad civil y el Estado, que articulen las demandas de las mujeres, que las traduzcan en asuntos de política pública, y amplíen el apoyo de su agenda. En este sentido es fundamental reconocer la existencia de intereses coincidentes, convergentes o en conflicto; identificar los mecanismos de construcción de diálogo; admitir cómo los actores sociales y políticos involucrados avanzan o retroceden de acuerdo a circunstancias y coyunturas; y ubicar las dinámicas, las instituciones y las estructuras del Estado en tiempos históricos y sociopolíticos específicos, en el marco de constelaciones de poder determinadas. (Lycklama *et al.*, 1998)

Las dinámicas de construcción de las agendas públicas resultan de utilidad en el análisis de los procesos de legitimación e institucionalización de las desigualdades de género como problema público:

El modelo de movilización pretende dar cuenta del paso de un tema desde la agenda político-institucional a la agenda pública por actores políticos e institucionales. Se trata de aquellas decisiones, iniciativas y políticas movilizadas por algún actor político para las cuales pretende ganar apoyo público o legitimidad, por lo cual se esfuerza por hacerlas conocidas y aceptadas por la comunidad. El problema crucial es mover el asunto de la agenda formal a la agenda pública.

El modelo de acceso interno da cuenta de las dinámicas de tematización que se producen al interior de la agenda política-institucional donde distintos grupos de interés ejercen influencia para presionar a favor de sus intereses, desde los Poderes y las estructuras del propio Estado.

En **el modelo de la iniciativa externa** participan actores colectivos con visibilidad pública, que tienen interés de participar de las discusiones sobre temas de carácter público. Los principales actores que participan en la constitución de esta agenda son, por ejemplo, grupos organizados de la sociedad civil, colegios profesionales, iglesias, sindicatos, federaciones de estudiantes, movimientos étnicos, de mujeres, de derechos humanos, asociaciones voluntarias.

En el proceso de incorporación de los problemas de género en las agendas públicas pueden estar presentes las tres dinámicas de acceso según el momento y los actores que participen. El modelo de iniciativa externa da cuenta de los inicios del proceso que corresponde a la inclusión de las desigualdades de género como problema público de las mujeres que se organizan y movilizan desde la sociedad civil. Sin embargo, una vez institucionalizado el tema en el estado, nuevos actores políticos e institucionales pueden movilizar problemas a la agenda pública, los que generalmente tienen una definición más precisa y propuestas de solución con incidencia sobre la formulación de política pública.

Desde otra perspectiva (*Incháustegui, 2006*), relacionada con la definición de las políticas referidas a la equidad de género, es conveniente considerar el *enfoque de la es-*

trategia elegida. Y aquí hay varios elementos a considerar. Por una parte, identificar si los criterios de equidad ingresan a la ejecución de una política que ya está establecida, con objetivos fijados previamente; o si por el contrario, se trata de una nueva agenda de políticas que se define desde el principio como intervenciones dirigidas a conseguir metas de equidad o justicia de género.

Si se trata de políticas preestablecidas es preciso analizar los *alcances* que asumen o adquieren los criterios de equidad en estas políticas. Es decir en qué momento o etapas de la “cadena de producción” de dicha política, se agrega el valor de la equidad. Este criterio permite captar la medida en la cual el enfoque de género está transformando efectivamente el dominio de la política y la construcción del problema a atender. Esto es, si el criterio de la equidad de género se incorpora desde el punto de partida en el diseño mismo del bien, servicio o apoyo que se va a entregar, o por el contrario, se endosa como componente marginal al final de la cadena, en el momento de llegar a la población beneficiada.

Hay un importante debate centrado en la relación proceso-estructura de las políticas, a la hora de hacer intervenir el valor de la equidad en la cadena de producción de la misma. El meollo de la discusión es si la transversalidad es un principio que debe intervenir en *todos* los procesos de la política en cuestión y a lo largo y ancho de toda la estructura o si se trata de intervenir en aquellos eslabones que resultan estratégicos para orientar o transformar las políticas en cuestión, a saber: la determinación de las necesidades e intereses a atender; el diseño o elección de las acciones concretas, y la evaluación o seguimiento de las mismas acciones a fin de valorar los resultados en términos del objetivo de la equidad.

Para no duplicar la estructura vertical de la institución, parece más conveniente identificar los cruces estratégicos para la equidad de género, en el proceso de gestión de la política establecida y, a partir de esto, identificar la red de puntos de entrada -red de puntos focales o de agentes de género- que requieren ser habilitados y monitoreados en el proceso de gestión de la transversalidad.

Es importante resaltar el análisis de los resultados previstos de una cierta política pública, con el fin de determinar si la lógica del objetivo que ordena el diseño de la política referida es una racionalidad en orden al valor de la equidad en sí mismo, o si por el contrario, se trata de un agregado que solamente busca potenciar alguna de las finalidades de la política establecida en la institución, como ocurre en el caso de las políticas anti-pobreza, de salud o algunas variantes de las políticas ambientalistas, que instrumentalizan la participación de las mujeres en el logro de los objetivos principales de dichas políticas, sin considerar la sobrecarga de funciones que esto conlleva para las mujeres.

Eje 3. Exigencias de la creación de la institucionalidad de género en la administración pública. Plataforma de Acción, IV Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing, 1995 (Guzmán, 2001)

La creación de nuevos mecanismos u oficinas de género y la incorporación de nuevos problemas en las agendas de gobierno están condicionadas por los contenidos de los textos constitucionales y reglamentarios, y por las formas y lógicas institucionales de funcionamiento del aparato político administrativo.

La legitimidad e institucionalización de la perspectiva de género pasa por un proceso

en el que intervienen a nivel nacional e internacional, la sociedad civil y el Estado. Estos procesos abarcan, por un lado, la construcción de nuevas concepciones sobre las relaciones de género en distintas sociedades; y por otro, la incorporación de los problemas derivados de las desigualdades a las agendas públicas y la institucionalización de esta problemática en el Estado.

La institucionalización se refleja y manifiesta en forma de nuevos marcos de sentido que orientan el diseño de políticas, en los cambios en las agendas institucionales, en programas específicos, leyes y normas, así como en recursos asignados al avance de la situación de las mujeres.

La legitimidad e institucionalización no se da en el vacío, sino que tiene lugar en situaciones concretas, con distintos grados de densidad cultural, organizativa y política. Las posibilidades de legitimar las desigualdades de género como problema público están condicionadas económica, política, legal e institucionalmente, considerando el grado de apertura cultural, de democratización e integración social.

Los mecanismos institucionales (institucionalidad de género u oficinas de la mujer) enfrentan serias contradicciones en torno a sus funciones:

- La contradicción existente entre la magnitud de las tareas que le son asignadas, y los recursos que se le destinan, y la demanda social de su solución
- La amplia brecha entre las concepciones y comprensiones sobre el tema que tienen las y los expertos de las oficinas, y las concepciones de las autoridades y funcionarios (as) del resto de los sectores del Estado.
- La distancia e incluso las contradicciones entre los discursos de las autoridades y funcionarios, y sus prácticas institucionales.
- El carácter inestable del proceso, ya que ni la posición jerárquica, ni los logros alcanzados son estables en el tiempo.

El clima ideal para la emergencia, el desarrollo y la estabilidad del proceso de institucionalización comprende varios elementos: a) una cultura de igualdad y pluralidad; b) un estado de derecho; c) una institucionalidad pública y estatal transparente; d) una ciudadanía vigilante; y e) la existencia de políticas económicas y sociales que reduzcan la inequidad entre las personas

Este contexto permite a las instituciones de género desarrollar un abordaje más sistemático y dinámico sobre los distintos escenarios, actores e instituciones que participan en los procesos de legitimación e institucionalización del género, especialmente para la concertación de alianzas políticas y estrategias de acción orientadas a la transversalización del género en las políticas públicas y el fortalecimiento de las mujeres como actores sociales y políticos. De la misma manera, también puede contribuir a reposicionar el sentido del quehacer de la institucionalidad del género en las problemáticas más amplias que enfrentan los gobiernos de la región, como son crecimiento económico y equidad social, democratización y modernización del estado, gobernabilidad y generación de una cultura política y cívica más democrática.

La Plataforma de Acción de Beijing (PAB) pone de manifiesto la existencia de sistemas de desigualdad de género en todas las sociedades, el origen sistémico de los problemas de género cuyas raíces se asientan en distintos niveles de la realidad: simbólico, normativo, en las prácticas sociales y en las subjetividades personales. La Plataforma de Acción identifica igualmente a los distintos actores implicados y responsables del cambio de las relaciones de género.

La Plataforma propone mejorar la situación de las mujeres en los distintos ámbitos sociales, desde los más privados a los más públicos; afectar los mecanismos que exponen a las mujeres a situaciones de vulnerabilidad extrema y las predisponen a caer en situaciones de pobreza, explotación y maltrato; lograr una más justa distribución de los recursos y oportunidades sociales entre mujeres y hombres; fortalecer la participación y protagonismo de las mujeres en todos los espacios sociales en que se encuentren, en el debate público y en los círculos de decisión. En definitiva, fortalecer su autonomía y aumentar sus grados de libertad para decidir el destino de su vida personal y de su sociedad.

Asimismo, la PAB responsabiliza al Estado en coordinación con otros actores, de tareas que solamente son posibles en un Estado reformado, y que se refieren a contrarrestar los mecanismos que generan desigualdad en sus distintos ámbitos de intervención; a implementar políticas de carácter integral que atiendan a las multicausalidad de la desigualdad de género; y a reconocer y favorecer la participación de las mujeres como interlocutoras en distintos espacios públicos e institucionales.

Por las razones anteriores, y en concordancia con los objetivos de la PAB, se gestó un conjunto de lineamientos para asegurar la integración de la perspectiva de género en la corriente principal de las políticas de desarrollo, de donde se generalizó el término “gender mainstreaming” para hacer referencia a esta directriz de la política pública, que hoy conocemos como transversalidad, en tanto implica la *integración sistemática de la igualdad entre los sexos, en todos los sistemas, estructuras, políticas, programas y procesos del Estado*.

Sería entonces conveniente preguntarse por la brecha que existe entre el funcionamiento de los Estados reales y concretos de cada uno de los países de la región latinoamericana y los planteamientos del Programa de Acción Regional y de la Plataforma. En este sentido sería sugerente analizar la distancia entre la propuesta ideal de institucionalidad de género y la posibilidad de ser incorporada en Estados que funcionan todavía de manera muy centralizada, jerárquica y sectorializada.

Eje 4. Las condiciones institucionales: normativas, simbólicas y políticas

- **Consideraciones de orden legislativo, jurídico y administrativo**

La creación de nuevas institucionalidades de género y la incorporación de nuevos problemas en las agendas de gobierno -al no depender sólo de la voluntad de las autoridades públicas ni de la fuerza momentánea alcanzada por el movimiento de mujeres- están condicionadas tanto por los contenidos de los textos constitucionales y reglamentarios, como por las formas y lógicas institucionales de funcionamiento del aparato político administrativo, cuestiones que a veces obligan a cambios más o menos sustantivos de las propuestas de las agendas de gobierno.

La adecuación de las problematizaciones a las configuraciones político-institucionales adquiere una dimensión particular con la importancia otorgada al Derecho en la calificación de los problemas y de sus soluciones, los que deben ser planteados entonces bajo fórmulas jurídicas aceptables.

Las reglas y normas, los procedimientos, los roles y las formas organizacionales, no determinan totalmente la acción pública, ni encierran a los actores dentro de su rutina, porque las reglas, frecuentemente múltiples y contradictorias permiten un margen de acción importante a las autoridades e integrantes de las nuevas institucionalidades de género, quienes requieren de un enorme esfuerzo de aprendizaje, no exento de contradicciones y frustraciones, para conocer, dominar y flexibilizar las leyes, normas, reglas y procedimientos administrativos a favor de sus objetivos institucionales.

- **Condiciones de orden simbólico y político.**

Las instituciones no están constituidas sólo por reglas, sino también por creencias, códigos culturales y saberes que rodean, sostienen, elaboran y contradicen estos roles y rutinas.

Las políticas son expresiones de un determinado orden interpretativo y simbólico de la realidad, que se fundan en los mecanismos de interpretación que operan en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de políticas.

En cuanto a los tipos de programas o modelo de equidad de género por el que se opte, es más fácil –tal como se ha demostrado en las oficinas de la Mujer en la región latinoamericana- la aceptación y legitimidad de problemas de género tales como la violencia intrafamiliar o la articulación del trabajo doméstico y el productivo, que el diseño de políticas que propician una redistribución significativa de oportunidades y poder entre hombres y mujeres, que afirman el protagonismo político y social de las mujeres, independientemente del sector social de procedencia.

La elaboración de los Planes de Igualdad de Oportunidades para las mujeres o de planes semejantes, puede jugar un importante papel para abordar las restricciones de orden simbólico ancladas en las diversas concepciones de género que sustentan las políticas. Al proponer los planes políticos para el conjunto de los sectores de gobierno de manera transversal, hacen visible la complejidad y el carácter sistémico de las desigualdades de género. Al anticipar un objetivo común al que pretende llegar a través de la implementación de las distintas políticas, debilitan la tendencia a asociar la desigualdad de género a la vulnerabilidad, y ayudan a su reconceptualización en el discurso de la igualdad y los derechos.

- **Condiciones del ámbito político**

Las decisiones de políticas no sólo se toman dentro de los círculos de decisión localizados en la administración pública (presidencia, gabinetes de ministros, secretarías, etc.), sino también en los círculos de decisión que se sitúan en los espacios de interacción e interlocución que establece el gobierno con distintos actores privados, sociales gremiales y políticos.

Las decisiones que se adoptan están condicionadas por los recursos, la visibilidad y la fuerza de los distintos actores involucrados en las políticas. El grado de organización de

los actores, las características de sus liderazgos y la capacidad de decidir de manera más o menos autónoma su identidad, condicionan la calidad de su participación en estos círculos de decisión.

Los temas incluidos en las agendas no se mantienen necesariamente en ellas dado que éstas están sometidas a permanentes presiones ejercidas por distintos actores para incluir nuevos temas, otorgar una nueva prioridad a los problemas y por excluir aquéllos considerados menos importantes. Sólo la presencia y actuación de actores institucionales, políticos y sociales logran dar fuerza, legitimidad y estabilidad a la agenda de género.

Resulta útil recordar la importancia que adquieren las estructuras de intermediación entre el estado y la sociedad ya que pueden constituirse en lugares privilegiados desde donde los actores interesados pueden incorporar nuevos problemas a las agendas y mantenerlos como objeto de políticas.

Es pertinente señalar la importancia de las alianzas políticas entre actores involucrados en el posicionamiento de los temas de género. Tres conjuntos de actores son apuntados con frecuencia, en lo que Lycklama *et al.* (1998) denominan el triángulo del empoderamiento –movimiento de mujeres, políticas y legisladoras feministas, y servidoras públicas o ‘femócratas’-. También podemos incluir entre estos sujetos a las y los académicos comprometidos con la incidencia política.

Eje 5. Espacio institucional

La posición jerárquica de la institucionalidad de género, sus atribuciones y los recursos humanos y materiales asignados son el resultado de negociaciones entre distintos actores institucionales, políticos y sociales dentro y fuera del Ejecutivo y del Estado. El margen de acción del instituto o programa variará sustantivamente si éste tiene rango de ministerio, subsecretaría o dirección; si está localizado en un ministerio social o político; si cuenta o no con un staff profesional y con recursos suficientes.

No se puede desconocer que la transversalidad del género requiere la puesta en marcha de procesos sostenidos de transformación a varios niveles. Lo que implica cambios en las visiones y en la cultura organizacional, así como en la estructura y sistemas de trabajo de las dependencias públicas. (Incháustegui, 2006)

En cuanto al funcionamiento interno de las instituciones públicas, es necesario considerar las reglas escritas y no escritas, así como la organización y jerarquía de los sistemas y procedimientos de trabajo.

Entre las normas escritas del funcionamiento de las organizaciones, es importante destacar el tipo de *mandato* que se establece en torno a la incorporación de la equidad de género. Si éste es débil en el sentido de constituir una regulación marginal al arbitrio de las decisiones y la voluntad de los directivos y acotado a ciertas áreas, o si es fuerte en el sentido de ser vinculante y obligatorio.

Otra variable importante en la normatividad explícita es *el grado de institucionalización* que tiene el trabajo con el género en las rutinas laborales. Si se trata de un proceso incorporado a las pautas de la organización, con el correspondiente desarrollo de equipos de trabajo, comisiones, agendas de trabajo, informes, etc. O, es algo extra-curricular al trabajo

cotidiano, informal en el sentido amplio, sin pautas, sin equipos, ni tiempos expresamente fijados para ello. Este punto tiene especial relevancia para los enlaces de género en las distintas dependencias de la administración pública, cuyo compromiso laboral no es únicamente con la temática específica de género sino en el entrecruce con el área sustantiva de competencia de la secretaría u oficina en turno, y quienes por tanto, enfrentan una doble tensión.

Igualmente importante en lo que hace a la dimensión de la estructura y su incidencia para las condiciones de anclaje de la transversalidad, es la llamada *cultura laboral*. Siguiendo los aportes de la sociología feminista de las organizaciones y del neoinstitucionalismo feminista, se ha considerado que el género es un factor que interviene en el ordenamiento de las jerarquías internas de la organización, a través de las rutinas, valores y normas escritas y no escritas, que distribuyen los recursos simbólicos y materiales de autoridad, poder e influencia en la toma de decisiones, así como la asignación de las tareas y funciones internas entre los hombres y a las mujeres.

El análisis de la cultura organizacional desde una perspectiva de género, parte de suponer que la estructura profunda de las organizaciones públicas y privadas está “generizada”. Esto equivale a afirmar que en ellas está impreso un sesgo de género, donde están presentes rasgos sexistas o discriminatorios, que no sólo invisibilizan los intereses y demandas de las mujeres en la formulación de las políticas y acciones, sino incluso a partir de sus rutinas y normas cotidianas de trabajo.

Esto significa que las instituciones traslucen y traducen prácticas que legitiman o cuando menos hacen aceptables, por la mayoría de quienes en ellas laboran -incluidas las propias mujeres-, una serie de prácticas que discriminan al género femenino tanto de los cargos y funciones más elevadas, como de ciertos ordenamientos organizativos y pragmáticos.

A este respecto, Rao *et al.* (1999) destacan cuatro aspectos presentes en la estructura profunda de las organizaciones que perpetúan la inequidad de género, como son:

- a) *La valorización del modelo individualista* “masculinizante” en la calificación de las competencias laborales, que se asienta en el mito de que la eficiencia de las organizaciones descansa en los atributos masculinos en el manejo de la autoridad, capacidad para lograr resultados a partir del sacrificio personal y valoración de los resultados finales, más que el proceso o los métodos utilizados para alcanzarlos.
- b) *División entre trabajo y familia*, basada en el modelo de trabajador de tiempo completo, que implica el sesgo androcéntrico fijado en el logro del desarrollo profesional, libre de cargas domésticas, con plena capacidad de movilidad y dispuesto siempre a trabajar horas extras, que en los hechos discrimina a las mujeres que deben atender su trabajo remunerado y la gestión de los cuidados domésticos.
- c) *Verticalismo*, consistente en el peso de la posición jerárquica por sobre el diálogo, la participación y el liderazgo cooperativo, en el manejo de temas y enfoques laborales.
- d) *Instrumentalismo y cuantitativismo* en la valoración de los resultados, por encima de aspectos cualitativos y de proceso, lo que va en contra de las acciones de género

que se implementan como procesos complejos de mediana y larga duración que difícilmente pueden generar los resultados cuantitativos con que se evalúa el éxito de las políticas.

De acuerdo a estas consideraciones, la transversalidad del género exige no sólo formar las capacidades técnicas institucionales y humanas necesarias, sino superar las resistencias objetivas y subjetivas a su incorporación.

- **La designación de autoridades de la institucionalidad de género.**

La designación de autoridades y la conformación del equipo o staff profesionales responden a lógicas y consideraciones diferentes de las que sustentan los liderazgos de las mujeres en los espacios sociales y políticos. La elección refleja la importancia otorgada a la institucionalidad de género en las condiciones políticas y programas de gobierno y responden también a consideraciones de equilibrio de las distintas fuerzas políticas en el Estado. (Guzmán, 2001)

Las características de las autoridades y del equipo cumplen un rol fundamental en la legitimación y reconocimiento de la institucionalidad de género como interlocutor válido y legítimo de la sociedad y del resto del Estado y se constituyen en canales fundamentales para la sensibilización y transmisión de los conocimientos producidos sobre el género hacia el Estado y su administración.

La elección de autoridades con experiencia en la política y reconocidas por los partidos de gobierno transfieren legitimidad a la nueva institucionalidad y la mayoría de las veces garantiza una mirada con mayor perspectiva, enmarcada dentro del programa de gobierno. Es estos casos, las nuevas autoridades conocen los códigos de la negociación, lo que les permite moverse con mayor soltura dentro de la institucionalidad pública. Sin embargo, la prioridad otorgada al programa de gobierno y muchas veces, la insuficiente comprensión del tema y del sentido de las políticas de género, suele llevar a las autoridades a subordinar la agenda de género a otras lógicas e intereses de gobierno. En los gobiernos operan simultáneamente distintas lógicas: la económica, la social, la de género, que no siempre actúan en un mismo sentido y a veces lo hacen incluso de manera contradictoria.

Cuando las autoridades son elegidas entre las líderes del movimiento de mujeres, la institucionalidad gana legitimidad frente a las mujeres. En estos casos, las nuevas autoridades y sus staff despliegan una enorme energía, dedicación y creatividad para avanzar en el cumplimiento de sus objetivos institucionales, constituyéndose en un importante motor de cambio de las rutinas institucionales. Sin embargo, su menor experiencia en el gobierno y su frecuente distancia con los partidos políticos suelen traducirse en menor experticia para la negociación y en una menor consideración de las condicionantes y restricciones institucionales, políticas, culturales y simbólicas. Asimismo, existe una tendencia a otorgar una baja prioridad a la articulación de la agenda de género con las políticas generales de gobierno.

Las autoridades o el staff encargadas de las institucionalidades de género deben “desarrollar diferentes roles directivos concretos, por ejemplo, el de facilitar, aportar, consensuar, integrar y ser portavoz de demandas y temas sensibles al género (Incháustegui, 2006). De esta manera, la orientación del trabajo queda centrada en cuatro objetivos principales:

- a. El conocimiento experto, profundo y global del tema asignado a la gestión transversal.
- b. La captura y el uso de información amplia sobre el tema con especial atención en el estado actual de la situación.
- c. La creación de capacidades y el desarrollo de metodologías y herramientas para el trabajo de la transversalidad.
- d. El tejido de redes y la identificación de enlaces estratégicos a lo largo de la cadena o las cadenas de producción del nuevo valor, del género.

Parte importante en este análisis es considerar el papel y la ubicación jerárquica de la red de puntos focales que coadyuvan en el trabajo de las unidades de género. El tema aquí es la creación de competencias de este conjunto de agentes para llevar adelante, de manera efectiva, las tareas asociadas a la incorporación de la equidad de género a la corriente principal de las políticas y procesos de la institución. Lo anterior tiene relación directa con dos aspectos: primero, el lugar que ocupan estos agentes en el proceso de decisiones y de operación de las políticas, servicios y/o apoyos que genera la institución para la población objetivo; y segundo, las capacidades o habilitaciones adquiridas a partir del proceso de capacitación en género, para realizar este trabajo.

Es crucial, así mismo, identificar el carácter del modelo de participación de la unidad de género con los actores externos. Toda política pública es resultado de una relación compleja entre las visiones e intereses de los grupos profesionales o los equipos técnicos que laboran a lo interno de las organizaciones públicas, y los actores sociales externos que tienen intereses directos en el campo del dominio de dichas políticas.

Esta última cuestión alude al tema de la participación de las organizaciones de base de mujeres y los grupos académicos y de expertas, en la determinación de necesidades, demandas e intereses en pro de la equidad de género, que se toman en cuenta al momento de definir el tipo de intervenciones o acciones públicas. El análisis consiste en identificar si los esfuerzos se orientan a partir de un modelo participativo, donde la población objetivo es parte de la agencia de la política referida, o estamos ante un modelo vertical y tecnocrático donde sólo un pequeño grupo de expertos y expertas interpreta las necesidades y define lo que ha de hacerse en materia de equidad.

- **Trama institucional de género**

Las instituciones encargadas de incluir la equidad de género como criterio de política tienen en la mayoría de los casos un carácter nacional y regional o local, y coexisten con otras instituciones, instancias o programas dentro de la administración pública y en los distintos poderes del Estado responsables o comprometidas con el tema de la equidad de género, como por ejemplo las Defensorías de la Mujer o de Género, Comisiones Parlamentarias de Mujeres, Foro de Mujeres Políticas, etc.

El fenómeno de reiteración de funciones en distintas instituciones del Estado puede por un lado, constituir una base importante de experimentación de soluciones a los mismos problemas, lo que amplía el aprendizaje institucional y puede significar una acumulación y distribución de fuerzas en distintos puntos de la institucionalidad pública. O al contrario,

jugar un papel competitivo en cuanto a las orientaciones y concepciones que sustentan su acción. En el peor de los casos podría llegar a producirse un encapsulamiento de la institucionalidad de género, mientras que el resto la reemplazan en sus funciones.

Eje 6. Gestión y evaluación de las acciones y programas relacionados con la equidad de género en la administración pública (Ruiz-Bravo y Barrig, s/f)

Hoy en día es amplia la literatura sobre evaluación institucional y sobre todo muy abundante la de evaluación de proyectos de desarrollo. Si bien hay que distinguir entre ambas, entre las consideraciones más importantes aparece el análisis de las atribuciones legales que competen a la institución gestora, así como –en nuestro caso- los elementos pertinentes a la lógica de la administración pública, que ya se trataron antes.

Cabe, sin embargo, apuntar para ambos tipos de evaluación, lo que se refiere a recursos humanos, técnicos y materiales, así como a la dinámica que conduce desde la planeación, el diseño, la implementación, el seguimiento, la evaluación y la sistematización, como un proceso coherente.

Partiendo del supuesto que la institución ha diseñado y elaborado programas y acciones enmarcado en un concepto de género que incluye tanto la condición como la posición de las mujeres –en su ubicación social respecto de los hombres, podemos decir que tiene una perspectiva de género cuando: a) **visibiliza** a las mujeres como parte de la población destinataria de las acciones; b) **advierte** la existencia de una situación de desigualdad entre hombres y mujeres, que opera en desmedro de las mujeres; c) **analiza** que esta desigualdad es resultado de patrones culturales y prácticas institucionales que retroalimentan la postergación de las mujeres; d) **incluye** las relaciones entre hombres y mujeres como una expresión de la desigualdad social y como una categoría analítica, y e) **actúa** en consecuencia, por una razón de justicia y equidad social.

De acuerdo a lo anterior, un programa y las acciones que de él deriven, deben incorporar teórica y metodológicamente, la perspectiva de género transversalmente a lo largo de todos sus componentes, hasta la sistematización.

El estudio de base está en el punto de partida, y se refiere a un diagnóstico de la realidad económica y social en un espacio delimitado por el ámbito de intervención deseada. Constituye una parte fundamental de la planificación y debería estar integrado al denominado *ciclo del proyecto* en su fase inicial de formulación, pues marca el punto a partir del cual se pueden medir los cambios provocados por la intervención. Sus tres objetivos se identifican como el de generar conocimiento, evaluar la capacidad institucional instalada de la entidad ejecutora y sentar las bases para el futuro seguimiento y evaluación.

Para la implementación de un estudio de base de las instituciones, se deberá tener presente:

La política institucional: lectura de los planes institucionales (estratégicos y operativos), las actividades y experiencia de intervención en proyectos de mujer/género; vínculos con las organizaciones de mujeres; existencia de un área especializada en cuestiones de género con conocimiento de la problemática entre las/los funcionarios de la institución, y un balance de género en las instancias directivas y en los equipos institucionales.

Recursos humanos, técnicos y materiales: capacidad de la institución para emprender una capacitación en género a sus técnicos, especialistas y funcionarios/as; presupuestación a nivel federal, estatal y local; disponibilidad de fondos para atender actividades derivadas de la posición relativa de las mujeres, como eventos extra-proyecto, pero incidentes en él.

Metodología: se sugiere la realización de entrevistas semi-estructuradas, por grupos de personal de la institución, conociendo con esto las cuestiones que están *a favor* de la institución para emprender la tarea (voluntad política de los directivos, existencia de un área especializada,...) así como las que están en contra (resistencias frente al tema, poco conocimiento metodológico para trabajar con mujeres/género,...).

Sobra señalar la importancia de las tareas previas de sensibilización y capacitación del personal, que habrán de desplegarse y también evaluarse, y que nos remiten a las acciones de transversalización con el resto de las instancias de la administración pública.

La construcción de **indicadores** con enfoque de género forma parte indispensable de la evaluación. El problema básico de la investigación social empírica –y de la evaluación– consiste en concentrar referentes empíricos o indicadores para aquellas dimensiones que en principio sólo han sido definidas teóricamente, y que han de construir el objeto de la investigación o evaluación. (Maintz, 1975).

Es importante recordar que el indicador es un indicio, referente del fenómeno o problema, pero no es el fenómeno en sí. Los indicadores son también parámetros específicos y verificables de los cambios producidos como consecuencia de una actividad, y tiene por finalidad, además de conocer un fenómeno, comparar objetivamente los resultados con una meta o parámetro de referencia. También se pueden construir, finalmente, **índices**, o combinación de indicadores que agrupan en una medida común, todos los indicadores referentes a una cierta dimensión.

Algunas de las posibles dimensiones a considerar en la definición de objetivos e indicadores de género serían, por ejemplo: la condición y posición de la mujer; los cambios en la división del trabajo; acceso y control de recursos económicos y sociales; disponibilidad de tiempo para la mujer; toma de decisiones (en las diferentes facetas de su vida, incluida su vida sexual y el manejo de su cuerpo); participación social y política; valoración social (aspecto simbólico); autoestima; negociación y relaciones de pareja.

Los indicadores se pueden definir como de proceso, de resultado y de impacto:

Los **indicadores de proceso** reflejan las actividades y recursos destinados a un proyecto; indican el proceso de su implementación, y sirven para dar seguimiento.

Los **indicadores de resultado** miden resultados intermedios que surgen de la combinación de productos y servicios ofrecidos por la institución o el proyecto, en términos numéricos o de incremento relativo.

Los **indicadores de impacto** se refieren a los efectos a largo plazo, juzgados por los cambios producidos en las condiciones de vida de la población beneficiaria. A menudo los indicadores de impacto no pueden ser aplicados y verificados sino al cabo de algún tiempo –de 3 a 5 años de concluida la intervención, lo cual constituye una traba para la evaluación,

más cuando se trata de modificar actitudes y patrones culturales respecto a las relaciones entre mujeres y hombres.

Importancia de la evaluación

La evaluación da cuenta del logro de los objetivos propuestos y de su impacto en la población; permite identificar los factores que afectan positiva y negativamente la marcha de la institución o del proyecto, y ofrece los instrumentos para rediseñar las acciones y reorientar el trabajo. La evaluación implica siempre un proceso de aprendizaje, para comprender mejor las propias actividades que se evalúan y las necesidades de nuevas acciones en el futuro. Además, la evaluación tiene que ser incluida desde la planificación, contemplando los momentos y recursos necesarios para su ejecución.

Podemos distinguir **tipos** de la evaluación, según el momento en el que ésta se realiza: Evaluación ex – ante (estudio diagnóstico)

Evaluación en el proceso (continua)

Evaluación de fin del proyecto (resultados)

Evaluación ex - post (impacto)

Uno de los problemas importantes a señalar se refiere a la ausencia de una mirada crítica frente a los resultados obtenidos. En muchos casos las evaluaciones no son suficientemente tomadas en cuenta para la reformulación de los proyectos ni para la toma de decisiones institucionales. Una de las causas de esto tiene que ver con la falta de personal capacitado en evaluación de proyectos. De aquí que hace falta profesionalizar el trabajo de evaluación de tal manera que se puedan lograr mejores niveles de análisis y profundidad, identificando tanto los factores críticos como las posibles alternativas. Una carencia aun más notable es el escaso manejo que sobre la dimensión de género tienen las/los evaluadores y 'expertas/os' en proyectos, por lo que las propuestas de capacitación tendrán que abordar también este tema.

Eje 7. Sustentabilidad de los mecanismos

(Montaño, 2006)

Los mecanismos y programas de género enfrentan una difícil situación debido a que se ven ante una cadena de toma de decisiones que demanda articulación interinstitucional y voluntad política a varios niveles, debiendo trabajar por construir e impregnar a otras instancias de su legitimidad política.

Rasgos de los mecanismos para el adelanto de las mujeres (MAM) en América Latina y el Caribe

- En su origen se trata de mecanismos externos a un sistema de partidos que se han visto incluidos debido a las notables demandas sociales. Estos mecanismos tienen un alto sentido de apropiación que viene de la índole de su origen, por ejemplo, el reconocimiento de la agenda de Beijing fue una de estas manifestaciones.

- Incluyen en muchas ocasiones consejos asesores representantes de organismos involucrados en políticas de igualdad.
- Las mujeres que los integran son “elites discriminadas”, es decir, son parte de una minoría que llega al ejercicio del poder.
- Sus metodologías son transversales, es decir, cuestionan el enfoque sectorial o territorial tradicional.
- Adoptan un sistema de rendición de cuentas de cierta periodicidad.
- Pretenden y funcionan a través de la construcción de la autonomía y del empoderamiento de las mujeres.

Los MAM son modelos en gestación, su actualización es constante y permanente, son organismos cambiantes que generalmente operan a la par de sistemas burocráticos gubernamentales. Su panorama no es fácil, ya que se encuentran entre un enfoque de trabajo tradicional burocrático de los espacios a los que se incorporan, y un enfoque eficiente y transparente, que es el que caracteriza su naturaleza.

Los MAM no tienen en general una ubicación homogénea: pueden ser Consejos, Institutos o Secretarías. Sin embargo, generalmente se les localiza dentro de un área social, que es un tipo de “área permitida” o tolerada. Muchos de ellos han enfrentado amenazas a su continuidad, y presión desde las concepciones de que deben seguir la clásica línea de trabajo asistencial. Muchos de estos mecanismos consideran necesaria la introducción de mejoras legislativas, ahora inexistentes, que los ayuden a fortalecer sus capacidades, para explicitar por medio de una ley un papel rector que los reconozca como entes rectores de la política pública en materia de género.

Aunque casi todos los países han suscrito la Plataforma de Acción de Beijing o ratificado la CEDAW, en varios países de la región no ha habido el reconocimiento de que las MAM necesitan tener una ubicación favorable para poder incidir de manera eficiente. Sin embargo, ha habido avances positivos, por ejemplo el que se haya abandonado la práctica de asociar el género indefectiblemente a los enfoques tradicionales de la familia, se han integrado políticas de género en el campo de la salud, el trabajo, la educación y los derechos, entre otros.

Incidencia política

Primeramente, es un hecho que los MAM no tienen recursos financieros y técnicos suficientes. Además, las estrategias de *advocacy* bajo las que se rigen son en general contrarias a las agendas de los gobiernos. Los MAM, sin embargo, han mostrado su capacidad de aprendizaje y han sido órganos de presión para el cambio en estos sistemas de gestión de gobierno, no sin enfrentarse a oposiciones y luchas, y teniendo que establecer negociaciones y estrategias con medios, partidos políticos y capital social, así como con otros organismos de la administración pública.

Liderazgos y partidos

La pertenencia partidista de las autoridades de los MAM nunca ha estado fuera de debate. Históricamente el movimiento feminista tiene sus raíces en la izquierda, y en América Latina nace progresista y con una radical crítica a los partidos políticos, en muchos casos se han observado mujeres que desde dentro de ellos impulsan cambios y reformas a leyes internas para hacerlas sensibles al tema de género, demandando así leyes de cuotas que devengan en competencias representativas equitativas. En general las mujeres que han incursionado en nichos públicos reconocen lo difícil que resulta armonizar las esferas familiares con las políticas, en muchas ocasiones su liderazgo se puede ver interrumpido por la tensión entre ambos campos.

La gestión

Poner en marcha modelos de gestión que permitan la transversalidad de la perspectiva de género ha sido una de las tareas más difíciles. En primera instancia lo fue el paso de la idea de Mujer en Desarrollo (MED) a Género en Desarrollo (GED), para alejar las políticas exclusivamente del terreno de lo femenino partiendo de la idea de construcción cultural, contra la supuesta naturalidad de las relaciones entre hombres y mujeres. Así, se perfila la idea de que es posible cambiar actitudes a partir de acciones que modifiquen los supuestos dentro de las instituciones y cuyos resultados se reflejen en las políticas. Esta idea subyace a la importancia que se le ha dado a la sensibilización de funcionarios públicos y prestadores de servicios dentro de la administración gubernamental.

Aunque estas acciones no son suficientes, porque se requiere cambiar los patrones culturales de discriminación, de cualquier manera son ya reconocimientos explícitos. Los MAM deben valerse de argumentos que pongan en evidencia los vínculos entre la igualdad de género y el desarrollo económico, la productividad, la estabilidad macroeconómica y la cohesión social, ya que son de los paradigmas que orientan el interés público actual. Se trata de un desafío mayor, el plantear la problemática de género en estas esferas que tienden a sostener una visión asexuada del individuo.

Uno de los problemas más frecuentes de los MAM es la falta de continuidad que hay en programas y funcionarias/os. La continuidad no se puede asegurar mientras los planes de igualdad no se conviertan en políticas de Estado. La gestión de estos programas se ha convertido en una hazaña a corto plazo y sujeta más que todo a la decisión de las autoridades en turno. Otros dos de los problemas que han detectado son las carencias tecnológicas y los alcances efectivos y continuados de una estrategia de convencimiento y comunicación eficiente, así como las ausencias de evaluaciones internas de los gobiernos, la falta de incentivos y la supervisión. Aquí aparece la importancia de la estrategia de capacitación —es decir, de habilitación en instrumentos y herramientas *ad hoc*— del personal de las instituciones de género así como del resto de servidores públicos y tomadores de decisión, indispensable para fundamentar las acciones de transversalidad.

Los dilemas y riesgos

Los MAM transitan en una serie de ambigüedades, propias de un profundo proceso de transformación del quehacer público, entre las cuales está la de actuar en el nivel nacional cuando una de sus fuerzas más importantes deriva del contexto internacional y de un movimiento globalizado de mujeres.

Así mismo, deben mantener la confianza de su partido y del gobierno, y a la vez, tomar en cuenta las demandas de los movimientos independientes de mujeres, que en general las rechazan por ser parte de una clase que sustenta el poder.

Finalmente, es innegable que han desempeñado un papel fundamental en el desarrollo de políticas públicas de género, pero a la vez enfrentan una disputa con otras instancias sectoriales, por la titularidad de las acciones. Tiene, además, cada vez mayor visibilidad en el discurso político, pero cuesta trabajo permear los poderes del Estado al priorizar la agenda pública.

Enfrentan, en resumen, una serie de dilemas y desafíos que pueden poner en riesgo su permanencia, si no logran articular la sinergia de los distintos actores políticos involucrados.

Dilemas

- Mantener un equilibrio entre un sistema político reacio a la igualdad, y el fortalecimiento simultáneo de un movimiento de mujeres capaz de la interlocución y crítica.
- La propuesta de un modelo de gestión moderno cuyo actor principal es un Estado más volcado a principios distintos a superar las inequidades.
- Contar con recursos propios y a la vez garantizar que recursos existentes en la administración pública se reorienten hacia el cumplimiento de una política que no controlan, y a la que buscan abrir al control social.

Desafíos

- Romper los nexos con el asistencialismo y las políticas centradas en un concepto tradicional de familia.
- Integrar conceptual y metodológicamente en el diseño de las políticas la dimensión comunicacional como un componente del *advocacy*, de análisis y monitoreo, trascendiendo las acciones puntuales.
- Ampliar su incidencia hacia políticas y actores económicos en los más altos niveles de toma de decisiones.
- Fortalecer su presencia en la esfera política a través una estrategia de modernización del sistema de partidos.
- Asentar en el más alto nivel político la responsabilidad de la transversalidad de género para la implementación de políticas.
- Elevar las capacidades para brindar asistencia técnica, articular alianzas estratégi-

cas e identificar modelos que armonicen el enfoque de los derechos con las necesidades de eficiencia.

- Desarrollar mecanismos de gestión con perspectiva de género en la planificación estatal y presupuestaria.
- Fortalecer la capacidad para enfrentar cambios de coyuntura política y las presiones para disminuir la autoridad del mecanismo y bajar la prioridad de la agenda de género.
- Desarrollar capacidades para navegar en procesos de riesgo para la gobernabilidad y la democracia.

A manera de contrapunto: el papel de las organizaciones como actoras sociales

A diez años de Beijing, los movimientos de mujeres enfrentan también los dilemas de la institucionalización. Se trata de dilemas coyunturales que se traslapan en un escenario de cambios recientes, de dificultades de gobernabilidad, de voces múltiples.

Nos debatimos entre la propuesta y el deseo de diseño de instituciones y políticas públicas que satisfagan a todas, a la vez que insistimos en el reclamo del reconocimiento a la diversidad, la pluralidad y sus particularidades inherentes.

Reconocemos –con cierta reticencia- las enormes dificultades de la transversalidad y sus objetivos que son necesariamente de muy largo plazo, pero tenemos prisa para modificar las circunstancias, condiciones y posición de las mujeres, y cada actor político reclama su parte de ganancia inmediata.

Reclamamos justicia de género en un mundo y un contexto de injusticias fundamentales, producto de modelos económico-políticos de enorme complejidad, pero nos vemos sumidas en un escenario de agendas ideológico-partidarias cruzadas, que sobrepasan los intereses de género.

Asistimos y presenciamos la incapacidad recíproca de interlocución y alianzas entre actores –que parecen requerir más la eliminación del otro/a que el procesamiento de los conflictos- mientras nos debatimos ante el descrédito de las instituciones públicas y los partidos políticos como instancias que debieran ser mediadoras.

¿Cómo enfrentar, entonces, los retos planteados para las mujeres?

¿Estamos construyendo condiciones de negociación y articulación, o vamos a seguir dejando pasar el tiempo?

IV. BIBLIOGRAFÍA MÍNIMA SUGERIDA

- . "Enfoques para la institucionalización de la perspectiva de género". Escuela Virtual de Género. s/f
- Barquet, Mercedes. "Sobre el género en las políticas públicas: Actores y contexto", en E. Urrutia (comp.). *Estudios sobre las mujeres y las relaciones de género: aportes desde diversas disciplinas*. México: PIEM-El Colegio de México, 2003.
- Guzmán, Virginia. *La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis*. Chile: Naciones Unidas (CEPAL), 2001.
- Guzmán, Virginia. "Sostenibilidad social y política de los mecanismos para el adelanto de las mujeres". *XXXIX Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. México: Naciones Unidas (CEPAL), 2006.
- Guzmán Gallangos, Flérida. "La Comisión de Equidad de Género en el proceso de construcción de un Presupuesto de Egresos de la Federación pro equidad de género, en Barquet, Mercedes (coord.). *Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas. Compendio*. México: Comisión de Equidad y Género, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006. pp. 225-251.
- 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*. No. 10, 1999. pp. 84-123.
- Incháustegui, Teresa y Yamileth Ugalde. *Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género*. México: Inst. de las Mujeres del DF, 2005.
- Incháustegui, Teresa y Yamileth Ugalde. "La transversalidad del género en el aparato público mexicano: reflexiones desde la experiencia", en Barquet, Mercedes (coord.). *Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas. Compendio*. México: Comisión de Equidad y Género, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006. pp. 201-223.
- Inmujeres. *Cultura institucional y equidad de género en la Administración Pública*. México: Instituto Nacional de las Mujeres, 2002.
- Inmujeres. *Programa de institucionalización de la perspectiva de género en la Administración Pública Federal*. México: Instituto Nacional de las Mujeres, 2005.
- Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres, México, 2006
- Lycklama à Nijeholt, Geertje, Virginia Vargas y Saskia Wieringa (eds.). *Women's Movements and Public Policy in Europe, Latin America, and the Caribbean*. New York: Garland Publishing Co., 1998.
- Montaño Virreira, Sonia. "Sostenibilidad política, técnica y financiera de los mecanismos para el adelanto de las mujeres". *XXXIX Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. México: Naciones Unidas (CEPAL), Mayo 2006.
- Pérez Díaz, Cecilia. "La transversalidad de género al servicio del fortalecimiento institucional de los mecanismos de adelanto de la mujer: La experiencia del SERNAM con el PMG de Género

en Chile”. *XXXIX Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. México: Naciones Unidas (CEPAL), Mayo 2006.

Rao, Aruna, D. Kelleher, y R. Stuart, *Gender at Work: Organizational Change for Equality*, Kumariam Press, Connecticut, 1999.

Ruiz-Bravo López, Patricia y Maruja Barrig. “Lineamientos metodológicos para la incorporación del enfoque de género en el seguimiento y evaluación de proyectos”. Lima, s/f.

Tarrés Barraza, María Luisa (coord.). *Equidad de género y presupuesto público. La experiencia innovadora de Oaxaca*. Oaxaca: Instituto de la Mujer Oaxaqueña, 2006.

V. GUÍA METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

Eje 1: Concepciones acerca de la equidad de género en las políticas públicas y en los programas de gobierno

¿Cuáles son los principios bajo los cuales se conciben las desigualdades entre los hombres y las mujeres en la sociedad? (“modelo de equidad”)

¿Cuál es la concepción acerca de la equidad de género que se maneja en la institución?

¿Qué procesos ha seguido la institucionalización?

¿Qué mecanismos se han seguido con miras a la transversalización de las políticas?

Eje 2: Incorporación de la perspectiva de género en las agendas públicas y en las agendas institucionales

¿Qué problemas derivados de las desigualdades de género y qué enfoque de la estrategia elegida se ha utilizado o de qué manera se ha incorporado a las agendas públicas e institucionales?

¿Cómo han incidido los distintos modelos de movilización, de acceso interno y de iniciativa externa, y qué sujetos han participado en ellos?

¿Qué sujetos (movimiento y organizaciones feministas, de mujeres, legisladoras/es, funcionariados, organizaciones privadas) han impulsado los problemas priorizados?

¿Qué alianzas se han establecido con distintos sujetos e instancias de gobierno y movimientos sociales para construir la agenda e incidir en la administración pública relacionada con la equidad de género?

Niveles de vinculación nacional e internacional con redes y actores claves relacionadas con la institucionalidad y transversalidad de la perspectiva de género.

¿Qué estrategias y procedimientos se han seguido para la incorporación de la perspectiva de género en las agendas públicas e institucionales?

3. Exigencias de la creación de la institucionalidad del género en la administración pública. Plataforma de Acción, IV Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing, 1995

¿Cuál es el marco legal de la institución, y qué atribuciones le señala?

En las políticas, programas y acciones dentro de la administración pública y en la nueva institucionalidad de género, ¿se han considerado en forma sustantiva los acuerdos y recomendaciones de la PAB? ¿De la CEDAW? ¿De qué manera?

¿Existe el clima ideal para la emergencia, desarrollo y estabilidad del proceso de institucionalización?

¿Hay coordinación con otras instituciones, o con otros sectores y niveles de gobierno, y Poderes del Estado?

¿Qué oportunidades y problemas han enfrentado los procesos de institucionalización y transversalización?

Eje 4: Las condiciones institucionales: normativas, simbólicas y políticas

Consideraciones sobre leyes y normativas:

¿Cuál es la base jurídica y reglamentaria que ha facilitado u obstaculizado la institucionalidad y la transversalidad de la perspectiva de género?

¿Cómo se articula la institución con el COPLADE?

¿Cuáles son otras leyes o reglamentos jurídicos que se encuentren en discusión y/o aprobación que pueden apoyar la institucionalidad y transversalidad de la perspectiva de género?

¿Existen otros ordenamientos de carácter normativo o jurídico relacionados con la equidad de género: Código civil, penal, y leyes específicas?

¿Qué implicaciones tendrá la nueva ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres?

Consideraciones sobre lo simbólico y político:

¿Cuál es el contexto político y la realidad social en los que se han impulsado los programas, las acciones y las políticas relacionadas con la institucionalidad y la transversalidad de género?

¿Cuál ha sido su aceptación o en su caso las reticencias o resistencias de carácter ideológico, religioso, cultural o político?

Eje 5: Espacio institucional

¿Qué lugar ocupa el instituto o programa de las mujeres en la jerarquía de la administración pública?

¿Cuáles son los perfiles de quienes han sido promovidas/os en el liderazgo de tales instituciones?

¿Cuáles son los principales programas y acciones que se han impulsado y qué dependencias los llevan a cabo, cuáles son sus atribuciones? ¿Se cuenta con un Programa de Igualdad de Oportunidades? ¿Cuál es su alcance?

¿Con qué recursos estatales y federales se cuenta para impulsar el Programa y las acciones priorizadas?

¿Cuál es la profesionalización del equipo de trabajo que integra la institución?

¿Cuáles son los mecanismos de acceso, promoción de puestos, salarios, etc. en las oficinas e institutos de las mujeres y en la administración pública que promueven y garantizan la equidad de género?

¿Qué otras instituciones existen que impulsan acciones y atienden los problemas de

las mujeres (Comisiones del Congreso, Unidades de Equidad de Género en las Secretarías o dependencias de la Administración Pública, etc.), qué papel juegan, cuál es su influencia y la articulación entre los órdenes de gobierno?

¿Qué contribución han aportado los órganos auxiliares (Consejo/s) a la institución?

Mecanismos de sensibilización, capacitación (información, metodologías, evaluación) asesoría y seguimiento:

Aspectos que atraviesan todos los ejes y ámbitos anteriores, y que son fundamentales para la viabilidad y operacionalidad de las acciones y programas relacionados con el avance de las mujeres.

Eje 6: Evaluación y gestión de las acciones y programas relacionados con la equidad de género en la administración pública

¿Qué camino ha seguido la elaboración de los programas en la institución?

¿Con qué recursos humanos, técnicos y materiales ha contado?

¿Existen indicadores de resultado (proceso) e indicadores de impacto que midan el avance de las políticas y los programas?

¿Quién evalúa, de qué manera y con qué periodicidad?

¿Dichas evaluaciones son expresadas en los informes de gobierno?

¿Cuáles son las fortalezas y las debilidades que se identifican de las oficinas o institutos para llevar a cabo los programas y las acciones?

Eje 7: Sustentabilidad de los mecanismos

¿Quiénes son los principales interlocutores y protagonistas en la permanencia y sustentabilidad de los programas y acciones a favor de las mujeres?

¿Qué grado de madurez y consolidación han alcanzado desde el punto de vista institucional, político y organizativo que garanticen la permanencia y sustentabilidad de los avances logrados a favor de la equidad de género?

¿Qué fortalezas, oportunidades y debilidades se traslucen o identifican en la institución y en sus posibilidades de permanencia?

¿Qué representatividad tienen los órganos auxiliares (Consejo/s) de los distintos actores sociales, políticos e institucionales?

¿Qué papel han cumplido los órganos auxiliares? ¿Qué logros, avances o dificultades han alcanzado o enfrentado?

¿Qué papel deben o pueden jugar los Consejos en el fortalecimiento, institucionalización y transversalización de la política de género?

“La participación de la sociedad civil en los mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres”

Relación Sociedad Civil – Estado

Diana Teresita Álvarez Ramírez

Hablar sobre la Relación Sociedad Civil - Estado en conexión con el movimiento en favor de los derechos y avance de las mujeres nos remite necesariamente a tratar de examinar el recorrido y la conexión de éste último con la construcción de la ciudadanía de las mujeres y la democracia.

Sin desconocer, por supuesto, los aportes a la construcción de estos temas del movimiento sufragista, que más adelante retomaremos, iniciaremos este recorrido con lo que se conoce como “la segunda ola”, que nació y se desarrolló en México a partir de la década de los sesenta del siglo pasado.

Este movimiento aparece, como bien dice, Ana Lau J., en un momento en el que el Estado y sus instituciones no eran capaces de solucionar los conflictos sociales y está enmarcado en un proceso de transición a la modernidad, cuando los canales de participación parecían estar cerrados y la posibilidad de una mayor democratización parecía una utopía, es entonces cuando grupos de mujeres rechazan el orden preescrito, cuestionan la subordinación y se proponen subvertir las costumbres imperantes. El movimiento estudiantil del 68 propició que este descontento tomara el camino de la organización y la protesta y con ello que las mujeres de estos grupos se transformaran en nuevos sujetos sociales.

Sin pretensiones de abordar exhaustivamente el tema, mencionaremos brevemente tres grandes etapas. La primera se inicia en los años sesenta cuando se conforma lo que se conoce como el “movimiento feminista mexicano” grupos pequeños de mujeres urbanas de clase media universitaria que examinaron de entrada su vida personal y empezaron a relacionar que lo que sucedía dentro del espacio privado necesariamente repercutía en el espacio público, **lo personal es político** fue el lema que hicieron suyo. Esta consigna llevaba implícita la idea de que las mujeres estaban universalmente subordinadas y explotadas y que solo a través de la toma de conciencia de su situación común podían cambiar las estructuras que las oprimían. Por otra parte se organizaron grupos de mujeres que en su mayoría provenían de grupos de izquierda y que conforman la corriente conocida como feminismo socialista. Además se organizan grupos de mujeres que se acercaban más al feminismo liberal. Todas ellas se organizaron a partir de grupos de autoconciencia y empezaron a cuestionarse alrededor del sexismo y del androcentrismo en sus manifestaciones presentes en la casa, el trabajo la escuela y la vida cotidiana. La identidad colectiva de estos grupos surgió a partir de procesos de aprendizaje, creación de solidaridades, sentimientos de pertenencia, negociaciones y conflictos. El principio de la autonomía de movimiento fue muy importante. Ese decenio se caracterizó por la negativa a relacionarse tanto con partidos políticos como con organizaciones gubernamentales lo que se tradujo en 1975, en la negativa a participar en la celebración del Año Internacional de la Mujer. Al final de la primera década se cuenta con una variedad de grupos enmarcados en diversas corrientes, no obstante inicia la creación de grupos permanentes que se organizaron para

trabajar en torno a problemáticas específicas como la violencia y que tuvieron viabilidad por ser prácticas concretas con posibilidades de llevarse a cabo y mantenerse en activo.

La segunda década de la práctica feminista se caracteriza por la organización de un gran número de reuniones, encuentro y foros. Se inicia la incorporación al movimiento de mujeres de sectores populares; campesinas, trabajadoras, sindicalistas, y de los movimientos urbano populares, así como de militantes feministas al sector público, a la docencia e investigación en universidades y centros especializados y a la organización y promoción de proyectos productivos financiados por fundaciones internacionales. En esta etapa están vigentes tres vertientes del movimiento feminista: las feministas históricas, las populares y las sociales, estas últimas se integran en ONG's. El surgimiento de estas vertientes estuvo marcado por la crisis económica propiciada por la baja del petróleo, la implementación de políticas de ajuste estructural con una drástica reducción del gasto público que repercutió en la caída de salarios y el deterioro de la calidad de vida de amplias masas de la población, entre ellas, las mujeres, quienes se volcaron a las calles a pedir mejores condiciones de vida, esto dio pie a que las feministas comenzaran a elaborar y reelaborar un lenguaje sobre la condición de las mujeres y sobre sus propios problemas. Este lenguaje incluía una perspectiva feminista y una popular, el género y la clase.

Un parteaguas en el accionar feminista lo constituyó el fenómeno del sismo de 1985, que sacó a relucir las condiciones de trabajo a las que estaban sometidas muchas trabajadoras y permitió el establecimiento de un nexo más estrecho con las mujeres trabajadoras. El sismo sacó a relucir las condiciones de trabajo a las que estaban sometidas muchas trabajadoras, obligando a las feministas a relacionarse con ellas y permitiendo que el estilo de trabajo de las feministas populares se incrementara. Otro eje de trabajo se constituyó a partir de un movimiento que intentaba la democratización del país y que se gestó a partir de la coyuntura electoral de 1988. La exigencia de transparencia, de mayor participación política de los grupos de oposición y de legitimación del Estado fueron demandas que aglutinaron a mexicanos cansados de la hegemonía del partido único. Este movimiento despertó el activismo feminista que se integró a participar con otros movimientos sociales. El proceso político que dio origen a la búsqueda de elecciones limpias y democráticas, empujó a las feministas a elaborar propuestas que llevaron a la creación de una agenda política con reivindicaciones de género donde se empieza a incorporar, además de demandas propias, la defensa de los derechos humanos desde un nuevo marco epistemológico, analítico y discursivo. De este modo se forman varios frentes que defendían la lucha por la democracia y que ya se proponen negociar las demandas de las mujeres, con los partidos políticos e incluso con el estado.

La tercera década, la de los años noventa encuentra a las mujeres transformándose y uniéndose a los movimientos de democratización del país, al tiempo que se da una reorganización de los grupos de las corrientes feministas. Su campo de acción empieza a ensancharse, su influencia simbólica permea conciencias y acciones de otros sujetos sociales y se empiezan a tomar en cuenta sus propuestas. Encontramos a las mujeres feministas y del movimiento amplio de mujeres ocupadas tratando de incidir en la transformación de su vida cotidiana, ya sea en la academia, en organizaciones no gubernamentales o participando en la política, muchas asumen abiertamente una doble militancia la de feministas y la de políticas. Al mismo tiempo se difunde un movimiento que encabezan las mujeres campesinas e indígenas a raíz del levantamiento del EZLN en 1994 y que dio a conocer la

Ley Revolucionaria de las Mujeres en la que ponen de manifiesto la subordinación en que viven y tratan de hacer oír su voz con demandas específicas de género como el derecho a elegir pareja, a ejercer cargos públicos y a decidir sobre su sexualidad. Estas propuestas obligan a las mujeres del movimiento feminista y amplio de mujeres a incorporar las categorías de etnia, clase y género dentro de su discurso y praxis política así como a tomar en cuenta las expresiones que no tienen raíces urbanas para incluir manifestaciones rurales e indígenas

En esta época el movimiento feminista y amplio de mujeres inicia su institucionalización, se incorpora de lleno a la academia, participa en la política formal por medio de consultorías a organismos gubernamentales o comisiones de trabajo con funcionarias y militantes políticas, se incorpora a organismos gubernamentales, proliferan las organizaciones no gubernamentales que trabajan una extensa variedad de temas y se diseminan por todo el país. Aparecen experiencias políticas de organización entre militantes feministas y mujeres políticas que buscan incrementar el número de mujeres en los cargos de representación y toma de decisiones. Estas mujeres establecen vías para empezar a reconocerse socialmente como interlocutoras en la política. Un hito importante lo representa la realización de dos Conferencias de las Naciones Unidas, la del Cairo en 1994 y la de Beijing en 1995. Ambas Conferencias aglutinan en redes a un número importante de Organizaciones de Mujeres, incluyendo una importante representación de organizaciones establecidas en los Estados, tanto para la incidencia en las Conferencias, como para la promoción y seguimiento de las acciones acordadas en ellas. La labor desarrollada por estos grupos innegablemente incidió positivamente en el diseño y planeación de políticas públicas para mejorar la situación de las mujeres. Una demanda levantada inmediatamente después de la realización de estas dos Conferencias, amparada en la plataforma de Acción de Beijing que mandataba la creación de organismos para eliminar todas las formas de discriminación hacia las mujeres fue la creación de mecanismos para el avance de las mujeres. Cabe mencionar que en su creación concurren de manera muy importante legisladoras, académicas, funcionarias y por supuesto OSC's en favor de los derechos y avance de las mujeres.

El movimiento ha llevado a cabo principalmente dos estrategias, la primera ha consistido en la realización de reuniones amplias de reflexión de mujeres que provienen de la academia, las OSC's y de quienes militan en la política para discutir y establecer acuerdos en problemáticas comunes que afectan a las mujeres, buscando posicionar sus puntos de vista en el debate social e incorporar el enfoque de género en la agenda nacional. La segunda ha sido el encuentro con legisladoras provenientes de todos los partidos políticos, feministas, académicas y OSC's, para intercambiar puntos de vista y avanzar acciones sobre asuntos de interés nacional como la Reforma de Estado, la elaboración de presupuestos con enfoque de género y el acceso de las mujeres a puestos de elección y toma de decisiones, lo que ha demostrado, la disposición, no exenta de problemas, para establecer puentes con el fin de abrir el diálogo que permita plantear reivindicaciones consensuadas que deriven en propuestas en beneficio de las mujeres. La praxis del movimiento ciertamente ha tenido sus bemoles y se podría argüir, con razón, que las tácticas elegidas no siempre han sido las adecuadas para situarse en el escenario y lograr establecer un diálogo con las autoridades y con la sociedad en general. Pero es innegable que su discurso ha logrado incidir en el Estado desde diferentes espacios. Uno de ellos, mandatado también

expresamente en la Plataforma de Acción de Beijing son los espacios de participación para la sociedad civil instituidos en los mecanismos para el adelanto de las mujeres, que se han concretado de diversas maneras, especialmente como Instituto de las mujeres

Ahora, bien, esta descripción, a ojo de pájaro, sobre lo que ha sido el accionar del movimiento a favor de los derechos de las mujeres no refleja el rico entramado de discusiones conceptuales y teóricas que han activado las decisiones del movimiento en determinados momentos y que a continuación trataremos, también muy brevemente de reflejar porque, para abordar el tema de ciudadanía y democracia, es necesario precisar algunos conceptos y aplicarlos a realidades sociales concretas. Esto último es importante porque a veces se olvida que la democracia y la ciudadanía nunca son algo terminado, siempre están en construcción y que la tradición histórica particular hacen que tengan características determinadas.

El movimiento feminista, a favor de los derechos y el avance de las mujeres, ha sido históricamente y lo es en la actualidad, la expresión política de las demandas de las mujeres. Estas demandas han estado marcadas por el momento histórico en que se han desarrollado, por las concepciones ideológicas que las han enmarcado y por las formas organizativas que han adoptado. Se ha expresado en forma diferente en el siglo XIX, en los años sesentas u ochentas, así como en la actualidad. Es interesante desde esta perspectiva política, distinguir el sufragismo del feminismo moderno en cuanto al tipo de demandas que consideraron específicas de las mujeres.

En el caso del sufragismo, el desarrollo de la sociedad industrial y urbana, la que generó la separación más radical entre los ámbitos públicos y privados y la desigual valoración social de ambos, fue el contexto político desde el cual surgieron sus demandas. Las mujeres habían sido excluidas del ámbito público y, en consecuencia la demanda sufragista se centró en que las mujeres pudieran acceder a las actividades públicas. El derecho al voto fue el medio por el cual se aspiraba a conseguir esta reivindicación. Las sufragistas apostaron a la democracia como medio para conseguir los cambios sociales a los que aspiraban.

El feminismo moderno se encuentra con una sociedad en que la ideología sobre la naturaleza femenina está cambiando. El avance de la democracia impide la desigualdad teórica entre ciudadanos y ciudadanas. Sin embargo, la división entre las actividades públicas y privadas sigue existiendo con una desigual valoración. En este sentido la reflexión del feminismo moderno se expresa en dos grandes líneas. Primero señala que la desigualdad femenina se mantiene porque existen relaciones de jerarquía y poder de los hombres sobre las mujeres y en segundo lugar señala que esta desigualdad condiciona las actividades de las mujeres en cualquier otra esfera social.

Encontramos en este momento al movimiento discutiendo sobre la invisibilidad social de las mujeres, ejemplificado en trabajo doméstico no valorizado y oculto a la mirada pública, en la ocupación histórica por parte de las mujeres de la retaguardia en las luchas históricas, “detrás” siempre de los hombres. El reconocimiento del valor de la producción doméstica y el papel de las mujeres en la red social que apoya y reproduce la existencia social fue uno de los temas claves de los años sesenta. Se hacía necesario *hacer visible lo invisible*. El debate fue intenso, ¿Qué producen las mujeres cuando se dedican a la familia y a

su hogar? ¿Quién se apropia de su trabajo? En los años setenta el reconocimiento del ama de casa como trabajadora generó también un debate político ¿Debe ser reconocida como trabajadora con derechos laborales? ¿Debe otorgársele una remuneración o jubilación? En una segunda etapa esta preocupación se desdobra. Las tendencias indicaban que cada vez más mujeres se incorporaban al mercado de trabajo. ¿Qué pasaba con las mujeres al salir de la esfera doméstica y participar en el mundo público? Pocas oportunidades de acceso a buenos empleos, discriminación salarial, definiciones sociales de tareas típicamente femeninas. El acceso al mundo del trabajo promueve entonces una forma específica de lucha: la lucha contra la discriminación y por la igualdad con relación a los hombres.

En los años setenta las feministas acuñaron el concepto de patriarcado y definieron la situación de las mujeres como un caso de opresión. El movimiento feminista reivindicaba *la liberación de las mujeres*. No reivindicaba solo el acceso de las mujeres a la política y a la ciudadanía como habían hecho las sufragistas, sino además buscaban mostrar porque el ejercicio de la ciudadanía les había sido tan difícil a las mujeres.

La situación de las mujeres fue caracterizada como una situación de opresión y la propuesta política que surgió desde esa definición ideológica fue la de la liberación de las mujeres. Las propuestas de *empoderamiento* de las mujeres responden a esa visión de las relaciones de poder entre hombres y mujeres. Cuando estas reivindicaciones llegaron al espacio de la política, la propuesta se convirtió en el establecimiento de las políticas de la igualdad de oportunidades. ¿Por qué? Porque ésta se convirtió en la mejor estrategia para que las mujeres pudieran ejercer los derechos ciudadanos tal y como estaban definidos en esos momentos. Lo que se llevó al espacio del sistema político fue la reivindicación de las sufragistas. Se trataba de corregir la *ausencia* de las mujeres de los roles sociales definidos como masculinos.

En la segunda mitad de los setenta y primera mitad de los ochenta, hubo varios procesos históricos concomitantes que convergen para definir el contexto de la acción del movimiento. Los procesos de democratización política y social, el cambio en el contexto económico, la crisis del Estado de Bienestar, las políticas de ajuste y sus efectos en términos de desigualdad social, esto es: polarización en la distribución del ingreso, bienestar por un lado y mayor miseria y marginalidad por el otro; los efectos de la crisis afectan a ambos sexos, aunque de manera no equitativa y por último, una creciente atención y movilización internacional hacia la situación de las mujeres (recordemos en 1975, la celebración del año internacional de la mujer) y por último la realidad imponía en casi toda Latinoamérica un espacio adicional de lucha porque el campo político estaba plagado de dictaduras y gravísimas violaciones a los derechos humanos.

Las mujeres salieron masivamente a trabajar, ya no para “liberarse”, sino para contribuir al sostenimiento de sus familias. Salieron de sus casas, especialmente en barrios populares y marginales, para participar en organizaciones y acciones colectivas con otras mujeres. Esta experiencia mostró que la salida de las mujeres al ámbito público podía ser liberadora, pero también podía reforzar la subordinación; el trabajo comunitario de las mujeres en corredores colectivos, en esfuerzos colectivos de cuidado de los niños, en actividades barriales, generalmente no remunerado, no se traducían necesariamente una expresión de autonomía o poder de decisión o gestión, a menudo fue considerado como una extensión del trabajo doméstico al ámbito comunitario, con lo que podía convertirse

fácilmente en invisible y en una forma de reproducción de la subordinación y el clientelismo. La salida al mundo del trabajo remunerado, por otro lado implicaba en general, una doble jornada de trabajo, triple por supuesto, cuando además había que hacer el trabajo comunitario. Esta situación difícilmente podía ser leída en términos de liberación. Más bien se traducía en agotamiento, cansancio y sobretrabajo. Aparecieron en el movimiento feminista nuevas demandas, se entrecruzaron las categorías de clase y de opresión, se analizó además de la posición de las mujeres, su condición específica.

Por otra parte, desde su inicio, hubo mujeres al frente del movimiento de los derechos humanos. La mayoría de ellas no provenía de convencimiento ideológicos explícitos, ni de cálculos estratégicos en la lucha antidictatorial o contra la represión, no respondían a una lógica política sino más bien, a la lógica del afecto, madres, esposas, familiares de víctimas, pidiendo y reclamando por sus parientes desaparecidos, torturados, muertos, encarcelados sin juicio. La organización de estas mujeres aludió a la primacía del vínculo familiar, mujeres que estaban dispuestas a correr cualquier riesgo en pos de su objetivo. Se trató en un principio de reclamar para ellas el rol femenino de cuidar a su familia con amor y dedicación. Lo que vino después es otro capítulo de la historia. Las mujeres que salieron a buscar información sobre sus familiares lo hicieron a partir de su tragedia personal. Las historias no por conocidas son menos desgarradoras, pero poco a poco, la demanda privada por encontrar a sus familiares se transformó en la demanda pública y política contra el ejercicio arbitrario del poder y por la democracia.

Hasta entonces, la lucha por la igualdad y contra la discriminación había tenido resultados diversos. La demanda de igualdad ganaba legitimidad y visibilidad social. Algunos datos indicaban el acortamiento de las brechas. Esto ocurría particularmente en el campo de la educación. Pero otros datos no dejaban lugar al optimismo: los niveles salariales y el acceso a posiciones de autoridad, por ejemplo, el aumento de las capacidades y de la participación económica en el mercado, no producían resultados automáticos en otras áreas de participación.

Por otra parte el surgimiento de las reivindicaciones de los pueblos indígenas se constituye como un campo novedoso. Hablar de derechos indígenas era hablar de grupos y comunidades y comunidades, del derecho de sociedades y culturas a vivir su propio estilo de vida, a hablar su idioma, usar su ropa, perseguir sus objetivos a ser tratados con justicia. El planteo de este tipo de derechos implicaba que el concepto de derechos humanos solo adquiriría sentido en circunstancias culturales específicas. El hablar de los derechos de las mujeres indígenas implicaba un reconocimiento de una doble historia de marginación y opresión y compromiso activo con la reversión de esta situación, pero también implicó el reconocimiento de que escudados en la defensa el pluralismo cultural, se encontraban numerosos casos de refuerzo de patrones de subordinación y opresión de género.

Pero además de las diferencias entre mujeres de distintas clases sociales, de grupos étnicos se encontraron otros criterios de diferenciación de las mujeres, la edad entre ellos y la cohorte. Estas dimensiones cruzaban las categorías de diversidad social y cultural, mientras que las dimensiones etnicoculturales tendían a equipararse, pero sin ser idénticas, a las brechas sociales.

¿Cómo se aseguraba la igualdad de oportunidades en ese contexto? ¿Qué es la

igualdad en condiciones desiguales? Avanzar en esta línea requirió una profunda revisión teórica y conceptual.

Uno de los aportes más importantes del feminismo fue la profunda crítica y el desenmascaramiento de los supuestos del paradigma dominante, que toma a los hombres, (occidentales por supuesto) como punto de referencia universal y que transforma a las mujeres (y a otros(as)) en diferentes o invisibles. La crítica al androcentrismo de la visión dominante de la igualdad ha sido clara y explícita (Facio, 1991); Bunch, 1991), debido a que cuando se hablaba de igualdad entre los sexos generalmente se pensaba en elevar la condición de las mujeres para acercarla a la de los hombres quienes eran el paradigma de lo humano. Al hacer esta crítica el feminismo se movió de lugar para abordar la construcción de los derechos humanos y la ciudadanía de las mujeres. Por un lado el reclamo de derechos iguales a los de los hombres y un tratamiento igualitario y por el otro el derecho a un tratamiento diferenciado y a la valoración de las especificidades de la mujer por el otro. El principio de la igualdad por un lado y por otro el derecho a la diferencia.

La igualdad y la diferencia se constituyen para las mujeres dentro de un eje fundamental en el análisis de las estrategias para la construcción de su ciudadanía plena, ubicándola no en la categoría de persona, sino dentro de las relaciones sociales y por lo tanto en las instituciones sociales y en las normas legales que las gobiernan

La ciudadanía entonces, no solamente se asocia a prácticas concretas como votar en elecciones, gozar de libertad de expresión, recibir beneficios del estado o cualquier otra práctica específica, porque si bien estas prácticas constituyen ejes de las luchas por la ampliación de derechos en situaciones determinadas, desde una perspectiva analítica el concepto de ciudadanía hace referencia a una práctica vinculada al poder, que refleja las luchas acerca de *quienes podrán decir qué*, en el proceso de definir *cuales son los problemas sociales y como deben ser abordados*. Desde esta perspectiva el derecho básico es el *derecho a tener derechos y el derecho y el compromiso de participar, desde la especificidad, en el debate público acerca del contenido de normas y leyes*.

Ahora bien, la autonomía como concepción y como práctica política ha sido el motor fundamental de la capacidad de interrogar la realidad desde la perspectiva de las actoras y actores; ha sido clave para visibilizar presencias y propuestas feministas y validar al movimiento como interlocutor político y social. La autonomía primigenia del feminismo de los 70 y 80, afirmadora y defensora del discurso y del espacio propio, fue absolutamente necesaria para crecer como colectividad.

La preocupación por la democracia no fue una preocupación nueva para los feminismos. Había sido parte sustancial de su desarrollo. Ahora la mirada se partía de otro ángulo. En la lucha por el reconocimiento de los intereses de las mujeres, los feminismos asumieron tempranamente que *lo que no es bueno para las mujeres no es bueno para la democracia*. Desde esta mirada, se interrogó el contenido de sus Agendas, con relación a la democracia y las mujeres. Había que rebasar como centro de reflexión lo aparente en la vida de las mujeres para adentrarse en la reflexión de cómo cada una de esas especificidades se producen, parafraseando a Fraser, era como mantener en perspectiva la necesidad de intersección de las múltiples diferencias y discriminaciones, mientras nos proponíamos también expandir la democracia y remediar las múltiples formas de injusticia en nuestras sociedades.

Y esta tarea colectiva les correspondía tanto a hombres como a mujeres. Implicaba no sustentar nuestra acción solo en la defensa del discurso y espacio propios, o solo en la conquista del derecho para las mujeres, sino más bien desplegar desde cualquier espacio, las articulaciones de nuestro discurso y práctica con los procesos de otras luchas contra las exclusiones, con la democracia y la construcción de la ciudadanía. Es decir, no se pone ahora el énfasis solo en los espacios y propuestas feministas, sino más bien se pone en la construcción de una sociedad civil democrática, en la alianza con diferentes sectores, con espacios contestatarios o alternativos de pensamiento y acción. Para el movimiento uno de los mayores aprendizajes fue el reconocer la impostergable necesidad de articular las agendas feministas con las agendas democráticas. Una autonomía que no recuperara las diferentes dimensiones contenidas en ella, -política, física, económica y sociocultural- restringía nuestro campo de maniobra. De allí que la nueva concepción de la autonomía comenzó a descentrarse de los componentes primigenios y a expresarse en clave dialogante y negociadora con otros movimientos, con los hombres y con los poderes existentes.

La demanda por cuotas fueron mecanismos entonces generalizados. Sin embargo pusieron al centro del debate el problema de la *representación*. ¿Debían las mujeres que llegaban por cuotas a algún espacio de representación y poder representar a las mujeres? ¿En qué condiciones? ¿O las mujeres representan intereses de los hombres? ¿Pueden mujeres autoritarias que impulsan leyes a favor de las mujeres representar a mujeres?

Las cuotas podían expresar un nivel de representación a partir de la idea de que las mujeres tenemos una identidad compartida. Pero los riesgos de esta concepción fueron señalados por muchas feministas porque hacía más difícil el articular las propuestas de ampliación de la ciudadanía de las mujeres con las propuestas de defensa y ampliación de la democracia y porque reforzaba la idea de la existencia de una *esencia femenina*, afirmación tan cuestionada por el feminismo. El cuestionamiento de los límites de una política de representación semejante va de la mano con el reconocimiento de “múltiples identidades”. La segunda forma de representación que se analizó fue la de “los intereses”. En este proceso las preguntas básicas fueron entonces: ¿Qué intereses representan las mujeres que llegan a través de cuotas? ¿Qué intereses representan cuando avanzan propuestas hacia las mujeres sin desprenderse de sus intereses autoritarios? ¿Qué intereses son interesantes? y ¿Quién decide sobre ellos? ¿Desde qué intereses se puede contribuir a consolidar el sistema democrático? ¿Qué peso tienen los intereses específicos como los de género, etnia o clase frente a intereses más abarcadores como los intereses democráticos? ¿Qué intereses priorizar y cuando? No hay respuestas fáciles, aunque algunas teóricas como Fraser avanzaron algunas pistas cuando evidenciaron que algunos intereses son vitales en la política y otros no, algunos son privados y otros públicos. Sus preguntas fueron: ¿Cuáles son los intereses que merecerían reconocimiento público o la representación política? ¿Cuáles son irrelevantes? y sobre todo, ¿Cuáles son los intereses contrarios a la vida democrática, incluso aquellos que aparentemente benefician a las mujeres?

La superación de los riesgos de una política de identidades y de una visión monocorde de los intereses de las mujeres y su forma de expresión en la representación, solo se pudo asumir desde la exigencia de la “rendición de cuentas”. En tanto que un nuevo enunciado condensó la respuesta a la pregunta de sí las mujeres que son vistas como representantes deberían ocuparse de los intereses de las mujeres o asumir los intereses democráticos, - *lo que no es bueno para la democracia, no es bueno para las mujeres* – fue

el nuevo enunciado y, con este giro, comenzó una constante revisión de cómo la construcción y ampliación de las ciudadanía de las mujeres no puede ser asumida en si misma, sino en su permanente relación con la calidad de los procesos democráticos y la rendición de cuentas.

Veamos por último, el concepto de sociedad civil qué, a partir la década de los noventa se convirtió en un referente universal.

La noción de sociedad civil arraiga en el siglo XVIII en Europa. Para los liberales clásicos, el problema fue como se podía justificar la autoridad política cuando los ciudadanos empezaban siendo naturalmente iguales y libre, de ahí que el punto de partida de las teorías modernas sobre la democracia sea el “consentimiento”, donde individuos libres contraen voluntariamente acuerdos para ser gobernados, es decir delegan poder a otros. Se buscó una base consensual para el orden político que desafiara nociones previas de que los gobernantes tenían derecho a gobernar. El individuo se convirtió en la clave del gobierno legítimo. Pero ya sabemos que por supuesto, no cualquier individuo, pero el concepto de democracia se apoya en el principio de que la soberanía reside en el pueblo reunido en la sociedad civil. Locke considera que la sociedad se encuentra constituida, en primer término por la unión de los ciudadanos, donde esta unión es la que otorga el atributo de ciudadanos a los individuos que en un segundo momento crean al Estado. Es a partir de esa conceptualización política que no todas las formas de gobierno y con ésta de Estado son compatibles con la noción de sociedad civil pues esta requiere la existencia de la autonomía de los ciudadanos. La legitimidad del poder estatal radica, desde esta posición, en la garantía de que los ciudadanos ejercerán su libertad. El desarrollo de esta concepción de sociedad civil se convirtió en una pieza institucional y simbólica de la democracia. La tesis de que los ciudadanos tienen capacidad de establecer por si mismos, sin la intervención del Estado, el nivel normativo del orden social, representa el punto de partida que une la noción de sociedad civil a la noción de democracia pues en un sistema democrático los gobernantes se convierten en delegados de los gobernados y donde la garantía frente al peligro siempre presente de la usurpación por parte del o los delegados del poder, no solamente se encuentra en la división de poderes estatales, para la posición republicana el núcleo de la sociedad civil se localiza en el conjunto de asociaciones autónomas de los ciudadanos y en la permanente participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Desde este punto de vista la función de la sociedad civil es política pues se trata de crear los medios institucionales para controlar la acción del Estado.

Durante un largo período el concepto de sociedad civil casi desapareció por completo de los debates políticos. El auge de la noción de la sociedad civil denota una importante transformación en la estructura política de las sociedades contemporáneas. En nuestro país no fue casual su emergencia, corresponde con el surgimiento de una aspiración democrática compartida por la mayoría de los actores sociales, cada uno de los cuales va dejando atrás antiguas formas de identidad y viejas estrategias de acción política. Antes de 1985 la interpretación de la acción colectiva estaba dominada por otros paradigmas.

Existe un parteaguas evidente en nuestra historia política reciente que marca simbólicamente el inicio de una nueva era: las elecciones presidenciales de 1988. El triunfo de facto de Cuauhtémoc Cárdenas evitado mediante el fraude masivo y la ulterior revaloración de estrategias por parte de todos los actores políticos y sociales fueron factores que abri-

eron una fase de reconstrucción de identidades colectivas.

El contexto internacional estuvo marcado por el derrumbe del comunismo, la crisis de los estados de bienestar y el avance de la democracia representativa. El contexto nacional se caracterizó por la implantación drástica de un proyecto neoliberal de transformación económica que causó un profundo drama social.

Por eso en México la recuperación de la idea de sociedad civil fue parte de la respuesta simbólica a la negativa autoritaria de respetar los derechos políticos y el abandono por parte del Estado de sus compromisos pasados con la justicia social y del proyecto histórico que le dio legitimidad y posteriormente, incorporará a estos elementos una crítica profunda a la democracia realmente existente, que circunscribía la participación política de los y las ciudadanas a ejercicio del voto para elegir gobernantes cada determinado tiempo.

El proceso de transición a la democracia se quedó estancado en la formalidad, o sea en la preocupación de desarrollar instituciones democráticas en su aspecto legal, como los mecanismos electorales, y se ha avanzado muy poco en los que afecta a la gente en su vida cotidiana, por ejemplo, el bajo nivel de derechos sociales y de justicia. No se trata de volver a presentar como dicotómicas la democracia formal y la democracia sustantiva, porque realizar lo sustantivo de la democracia implica un nivel de consolidación del proceso democrático en donde las instituciones no solo existen en los papeles, sino que funcionan en una forma regular, donde existen garantías de que cada ciudadano tenga los mismo derechos ante la ley, tanto en forma como en contenido

Quienes tienen esta concepción comparten la opinión de que mucha gente queda fuera de la comunidad política por falta de poder, recursos y/o oportunidades. De esta manera los grandes valores y principios de la igualdad y la libertad se convierten en privilegios reservados a unos pocos. Las propuestas de democracia participativa coinciden exactamente en la preocupación de que se debe hacer participar a la mayor cantidad de ciudadanos en el sistema democrático. La igualdad política era en otras palabras, incongruente con los arreglos sociales que privaban a la mayoría de la oportunidad de tomar decisiones.

Si la democracia significaba que la gente tomara decisiones. Escoger entre partidos que parece que salieran de la nada y que ni siquiera decían que es lo que en realidad planeaban hacer, no contaba como tomar una decisión. La gente necesitaba acceso a todos los contextos en los que se pudiera influir en la toma de decisiones.

La construcción de la ciudadanía es el eje que hace que las personas sean sujetos políticos, quiere decir que son los que pueden hacer los proyectos políticos como proyectos colectivos de la sociedad. Dos condiciones esenciales para la práctica de la ciudadanía, son el fomento del poder del individuo y la creación de ámbitos en los que pueda actuar.

La construcción de las bases de la ciudadanía ha sido siempre muy dinámica. El ejercicio que hacen los miembros de su ciudadanía también es muy variable. La participación de los sujetos políticos ha incrementado el reconocimiento de los derechos que demandan y que finalmente han sido reconocidos por el Estado. La política no reflejaba a las mujeres ni a la relación existente entre las mujeres y los hombres. Por eso la asociación del feminismo con las tareas de la ciudadanía, desde el sufragismo hasta nuestros días ha sido una

manera de ampliar la ciudadanía y por ende la democracia.

Su ejercicio está conectado a los conceptos de soberanía popular, pluralismo, participación política, libertad e igualdad, que son conceptos que hacen el fondo a la democracia. Y en ese sentido la ciudadanía está vinculada con los derechos humanos y más en específico con los derechos políticos. La ciudadanía es por lo tanto, un derecho y un ejercicio, (expresión o acción). Ambos pueden coincidir y entonces la soberanía reside efectivamente en los sujetos de ese derecho.

Así, la idea de sociedad civil fue recuperada como mecanismo de identidad de una serie de movimientos sociales muy diversos (ecologistas, pacifistas y por supuesto los feministas), los cuales planteaban la necesidad de ampliar las esferas de la participación política de la sociedad, más allá de los ámbitos restringidos de la democracia formal y contribuir a la construcción de la ciudadanía plena para todos y todas

En este sentido, en México la sociedad civil adquiere dos rostros básicos, por una parte estará el conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores, nuevas demandas sociales y la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados y por otro lado un conjunto de organizaciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de las y los ciudadanos y que plantean la legitimidad y viabilidad de la intervención ciudadana en la intervención misma del sistema.

En un evento en julio de 1985, 568 organizaciones ocupadas en los asuntos más dispares (derechos, humanos, observación electoral, atención a minusválidos, de apoyo a gays y lesbianas, promotores del desarrollo rural, organizaciones indígenas, de mujeres y sindicalistas, etc.) reunidas en el Claustros de Sor Juana, hicieron la siguiente declaración: **los ciudadanos y las organizaciones reclamamos un espacio en la construcción de la nación.**

Es en esta época cuando inicia la institucionalización acelerada del movimiento feminista (no todo, cabe precisar) en Organizaciones de la Sociedad Civil y las demandas de espacios de interlocución e incidencia en las políticas públicas y el quehacer del Estado.

Hasta ahora, una de las concreciones de estas demandas, son los espacios de participación ciudadana en los Institutos y otros Mecanismos para el avance de las Mujeres.

Ahora bien, si uno de los objetivos del movimiento por los derechos y el avance de las mujeres ha sido el influir sobre las políticas gubernamentales, las preguntas serían. ¿Estos espacios de participación del movimiento, los Consejos, nos han servido para ello? ¿Han sido los espacios adecuados para incidir?

Para ordenar esta reflexión, partiremos de determinar cinco secciones sobre las que se plantearán algunas preguntas que nos ayudarán a reflexionar sobre esto.

Primero las referidas a la **institucionalización** de estos espacios y es necesario interrogarnos sobre:

¿Las normas que los crearon nos dan realmente margen para incidir en la toma de decisiones?

¿Son estas normas las adecuadas?

¿Existe la reglamentación suficiente y adecuada que sustente la acción de la participación institucionalizada de la sociedad civil?

¿Qué tipo de funciones se le asignan?

¿Cómo tendrían que ser?

En segundo lugar reflexionaremos sobre los **problemas** que enfrentamos, como mujeres al participar en estos espacios y para ello nos interrogaremos sobre:

¿El trabajo desarrollado en estos espacios se ha traducido en crecimiento personal o en sobrecarga de trabajo, motivo de una doble o triple jornada de trabajo no pagado a la manera más tradicional de las mujeres?

¿Tenemos los conocimientos necesarios para incidir?

¿Nos hemos preocupado por adquirirlos?

¿Se han promovido espacios o mecanismos para hacerlo?

¿Todas las participantes en estos espacios tienen el mismo nivel de compromiso o el trabajo se carga en unas cuantas?

¿Existen sanciones para las que, adquiriendo el compromiso se retiran total o parcialmente de ellos?

Examinaremos a continuación la **conformación** de estos espacios, aquí reflexionaremos sobre las siguientes preguntas:

¿Quiénes acceden a estos espacios?

¿Por qué mecanismos?

¿Quién decide?

¿Están todas las participantes comprometidas desde tiempo atrás con el logro de los derechos y el avance de las mujeres?

¿Qué intereses representan?

¿Las participantes en estos espacios a quien les rinden cuentas?

¿Hay rendición de cuentas?

¿Qué problemas ha representado la pluralidad existente en estos espacios?

¿Qué relación existe entre la forma en que se accede con los intereses representados y la rendición de cuentas?

¿Existen reglas y normas establecidas así como principios y valores que direccionen nuestra actuación en estos espacios?

En otro orden de ideas nos preguntaríamos sí:

¿Ha existido **voluntad política** de las titulares de los mecanismos para el avance de

las mujeres y otros agentes gubernamentales para escuchar y asumir propuestas emanadas de estos espacios o la participación en estos espacios se ha utilizado para legitimar su quehacer?

Por último, sin querer agotar con ello todas las preguntas que nos surgen cuando reflexionamos sobre nuestra presencia en estos espacios nos preguntaremos:

¿Es posible incidir sin el apoyo y movilización del resto del movimiento?

¿Qué mecanismos nos hemos dado para convocarlo?

¿Qué problemas hemos tenido para ello?

El responder colectivamente a estos interrogantes es el motivo que hoy nos convoca

