

---

# El traje nuevo de la emperatriz: lecciones de la integración de la perspectiva de género en México

Francisco Cos-Montiel

## *Introducción*

**A** partir de 1975, año en que se celebra en México la primera Conferencia Internacional de la Mujer, los países del mundo han llevado a cabo una serie de esfuerzos para atender los problemas que afectan a las mujeres. Una de las estrategias emprendidas fue la de establecer algún tipo de maquinaria en las estructuras gubernamentales que estuviera a cargo de atender los asuntos y problemas de quienes constituyen el 50% de la población de los países. Sin embargo, la evaluación de la Década de las Mujeres durante la Conferencia de Nairobi, Kenia en 1985 mostró que dichas dependencias habían alcanzado muy poco en términos de lograr que los “asuntos” de las mujeres estuvieran en el centro del debate nacional o de la corriente principal del desarrollo (Kabeer 1994, 2000; Moser 1989, 1993; Beall 1998; Kanji 2003; Razavi y Miller 1995; Goetz 1997). A excepción del sector salud, y particularmente en materia de salud reproductiva, los problemas de las mujeres seguían recibiendo poca atención o eran atendidos de manera muy marginal. México no fue la excepción y en la década de los setenta se echaron a andar diversas iniciativas en materia de planificación familiar al tiempo que se creó el Programa de Desarrollo de la Mujer, el cual en un momento dado se transformó en el Programa Mujeres en Solidaridad. Estos programas no sólo tuvieron la influencia teórica de la corriente de “Mujeres en Desarrollo” (Tacher y Mondragón 1997; Sedesol 1994) sino que estuvieron inscritos en los paradigmas de desarrollo predominantes en la época. Los resultados de dichos programas fueron diversos, pero una evaluación general muestra que si bien lograron aten-

der algunas necesidades prácticas de las mujeres que viven en condiciones de pobreza, fueron incapaces de atacar las causas estructurales de la desigualdad tanto entre hombres y mujeres como en lo que se refiere a desigualdades más amplias.

Mientras tanto, en el terreno internacional, la categoría de género que había sido acuñada en el campo de las ciencias sociales en los años sesenta (Scott 1996; Lamas 1996, 2000), se había afianzado firmemente en el terreno del desarrollo para tratar de explicar que las desigualdades entre hombres y mujeres en una sociedad eran resultado de un complejo proceso en que a través de reglas, normas, valores y costumbres, hombres y mujeres se posicionaban de manera distinta en el mundo (Kabeer 1994, 2000). Así, el concepto de género en el contexto del desarrollo sirvió *a*) explicar que los papeles que hombres y mujeres desempeñan en la sociedad no son naturales, sino aprendidos y por lo tanto mutables; *b*) integrar otras variables como raza, origen étnico, clase social y edad para explicar mejor la realidad; *c*) entender que los problemas de las mujeres no se pueden abordar independientemente de los de los hombres, con quienes comparten una serie de relaciones sociales y *d*) añadir una dimensión central de poder. Al mismo tiempo, los movimientos de las Mujeres en el Sur, como Development Alternatives of Women for a New Era (DAWN), no solamente aglutinaban una serie de voces, sino que cuestionaban el modelo de desarrollo prevaleciente, inundado de políticas de ajuste estructural que estaban teniendo efectos muy duros sobre la vida de las personas más pobres del mundo. Hoy día, contamos con numerosos estudios que muestran cómo las mujeres y la infancia sufrieron desproporcionadamente el peso del ajuste estructural (Cornia *et al.* 1987; Elson 1991; Moser 1996; Chant 1996; Benería 1991; González de la Rocha 1994; Kanji 1995).

La IV Conferencia Internacional de Naciones Unidas para las Mujeres, celebrada en Beijing, China, en 1995, significó un cambio importante en el paradigma del género y el desarrollo, pues representó un adelanto importante respecto a las conferencias anteriores ya que 1) puso mayor énfasis en los asuntos de género en oposición a los asuntos de mujeres; 2) reconoció la diversidad entre las mujeres mismas y las dificultades para articular los intereses de género; 3) aglutinó a grupos de mujeres con demandas articuladas y una agenda establecida, lo cual se reflejó en el foro paralelo de organismos no-gubernamentales y 4) reconoció que las maquinarias creadas en los países para el avance de las

mujeres no han sabido ni podido colocar la agenda de género en el centro de los debates nacionales e internacionales.

Caren Levy lo resume muy acertadamente (1992:135):

...los últimos 20 años han visto el florecimiento de un estrecho sector para las mujeres, que se manifiesta en la creación de oficinas de "Mujeres en Desarrollo" en las agencias internacionales, en el montaje de Secretarías de la Mujer, Comisiones de la Mujer y en la puesta en marcha de proyectos para mujeres con grupos de mujeres. Uno de los rasgos más preocupantes de este sector es que es débil. Se caracteriza por la falta de cualquier influencia política en términos reales, que se traduce en presupuestos bajos y poco personal, tanto en número como en calificaciones. Un factor clave que subyace a estas características es la conceptualización tanto de los problemas como de las soluciones en términos de mujeres y no de género.

Por tal motivo, una de las estrategias de la Plataforma de Acción de la Conferencia de Beijing fue la de *integrar la perspectiva de género en el conjunto de las políticas*,<sup>1</sup> lo cual fue definido como situar los asuntos de género en el centro de las decisiones de política, estructuras institucionales y asignación de recursos. Integrar la perspectiva de género en el conjunto de las políticas no es lo mismo que institucionalizar una perspectiva de género. Sin embargo, ambos términos muchas veces se han usado sin distinción en la literatura del desarrollo. El término "institucionalización" tiene connotaciones de cambio sostenido y a largo plazo, lo que por consiguiente reconoce el conflicto entre las prácticas regulares de las organizaciones e inevitablemente refleja un conjunto particular de intereses y sus respuestas al cambio (Kanjee 2003). Por tal motivo, México, al signar la Plataforma de Acción, se compromete a *transversalizar* el género en la planeación del desarrollo, es decir a integrar una perspectiva de género en sus planes, políticas, programas y proyectos. Así, el gobierno del entonces presidente Zedillo publica en 1996 el *Programa Nacional de la Mujer 1995-2000: Alianza para la igualdad* y crea en 1998 la *Comisión Nacional de la Mujer*, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Por otro lado, las organizaciones no-gubernamentales (ONG) Fueron vistas por la Plataforma de Acción de Beijing como una "Fuerza que

---

<sup>1</sup> El término original en inglés "gender mainstreaming" no tiene una traducción exacta al español. En este ensayo yo utilizaré la traducción de la Unión Europea: "integración de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas" y "transversalización", las cuales usaré indistintamente.

impulsa el cambio” que moviliza a las bases de mujeres para desafiar la subordinación de género en los niveles local, nacional e internacional (Naciones Unidas 1995). Este optimismo se debe en parte al gran (y creciente) número de mujeres involucradas en el sector de las ONG y la cada vez mayor influencia que ejercen las mujeres en los debates de políticas en el nivel nacional e internacional (Mayoux 1998). De igual importancia resulta que la misión de las ONG generalmente es el combate a la pobreza o el *empoderamiento*<sup>2</sup> (y no, por ejemplo, el crecimiento económico). Esta visión tampoco fue ignorada por el gobierno de México, quien creó en la Conmujer un Consejo Consultivo y una Contraloría Social donde participaban mujeres que pertenecían a ONG o con una trayectoria en el tema. En enero del 2001 se creó el Instituto Nacional de las Mujeres, que sustituía a la Conmujer y parecía cristalizar demandas de décadas de las mexicanas tras un largo proceso de cabildeo con el poder legislativo.

Este ensayo busca analizar el papel que ha tenido el Instituto Nacional de las Mujeres para avanzar en la estrategia de integrar la perspectiva de género en el conjunto de las políticas públicas y examina tres aspectos que han sido identificados como centrales en la literatura y la práctica del desarrollo: el papel del desarrollo institucional, el liderazgo y la rendición de cuentas. Así, el ensayo se divide en varias secciones. La primera examina los principales logros y retos que se han identificado en la institucionalización de la perspectiva de género, poniendo especial énfasis en la experiencia sudafricana que, hoy por hoy, parece ser la más exitosa en el mundo en desarrollo (Beall 1998). La segunda parte describe el cambio que se da entre la Comisión Nacional de la Mujer y el recientemente creado Instituto Nacional de las Mujeres. La tercera sección examina críticamente el liderazgo, desarrollo organizacional y mecanismos de rendición de cuentas del Inmujeres y cómo han impactado en el éxito o fracaso de las políticas emprendidas. Finalmente, la sección de conclusiones explora algunas alternativas para mejorar la gestión del instituto.

---

<sup>2</sup> El término “empowerment”, tan generalizado en la nueva agenda de desarrollo, no tiene una traducción exacta al español. El Programa Universitario de Estudios de Género de la UNAM lo traduce como “empoderamiento”, mientras que el sistema de Naciones Unidas como “potenciación”. En este ensayo se ha utilizado el término “empoderamiento” con el sentido de la traducción de la Unión Europea: capacitación (para una plena participación en los procesos de toma de decisiones).

---

*Estrategias para integrar la perspectiva de género  
en el conjunto de las políticas: logros y desafíos*

A pesar de las enormes dificultades a las que se han enfrentado las personas que buscan que el género se vuelva un aspecto central en la planificación del desarrollo, pocas personas en el interior de los gobiernos o las agencias de desarrollo han analizado las dificultades y oportunidades para integrar la perspectiva de género y generar conocimiento. El desarrollo es, o debería ser, una tarea basada en el conocimiento. La importancia de conocer lo que funciona, y por qué funciona, es esencial para el éxito. El conocer lo que no funciona es casi igualmente importante. El conocimiento, sin embargo —que tan frecuentemente se confunde con información—, involucra conciencia y la familiaridad que se desarrolla con la experiencia y el aprendizaje (Smillie 1993). Tal como los mensajes que a veces se envían, pero no se reciben, las lecciones que se enseñan, tanto en la escuela como en la vida, no siempre se aprenden del todo. Lo anterior es particularmente cierto en los niveles institucionales: la incapacidad para aprender y recordar es un fracaso reconocido y expandido en la comunidad de desarrollo en general (Edwards y Hulme 1995).

Esto parece ser particularmente cierto en la institucionalización de la perspectiva de género. La sección presente analiza las estrategias que han buscado poner el género en el centro del debate del desarrollo, buscando identificar los logros y los desafíos. Rounaq Jahan (1995) ha dividido las estrategias que han sido utilizadas por las organizaciones de desarrollo para integrar la perspectiva de género en estrategias institucionales y operacionales.

Las estrategias institucionales son intervenciones que buscan cambios estructurales en las que los gobiernos, así como las agencias, incluyen aspectos de localización de la responsabilidad para integrar la perspectiva de género, rendición de cuentas, coordinación, monitoreo, evaluación y políticas de personal. Las estrategias operacionales implican transversalizar la perspectiva de género en programas nacionales, políticas macro, debates políticos, capacitación, investigación, herramientas analíticas y proyectos especiales. Un enfoque que busca incorporar la perspectiva de género al conjunto de las políticas va más allá de la integración e implica lo que Jahan llama “establecer una agenda”. Este enfoque busca transformar la misma agenda de desarrollo a través de la introducción de la perspectiva de género, y fue crucial para la Plataforma de Acción adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, que

hizo un llamado para promover las políticas en las que el género se volvía transversal.<sup>3</sup>

Sin embargo, como lo señala Beall (1998), en la práctica aún persiste mucha confusión sobre el significado de las políticas que intentan integrar una perspectiva de género. Se ha llevado a cabo mucho trabajo en el aspecto técnico y operacional, particularmente en lo concerniente a la capacitación, desarrollo de herramientas de análisis y en la planeación y desarrollo de lineamientos. El trabajo que llevaron a cabo Caroline Moser y Caren Levy en la Unidad de Planeación del Desarrollo en Londres en los ochenta para desarrollar una nueva metodología reiterativa y de planeación participativa ha tenido mucha influencia y ha sido muy utilizada por los promotores del género en muchos países del sur (Kanji 2003). Mucha de la capacitación en género que se llevó a cabo a finales de los ochenta y principios de los noventa tuvo la influencia de este enfoque de “planificación de género” y del trabajo realizado por el Instituto del Desarrollo Internacional de Harvard y la oficina de Mujeres en Desarrollo de la Agencia de Cooperación Norteamericana (USAID) (Razavi y Miller 1995). El análisis básico que se utilizó para capacitar era discutir los diferentes roles de la mujer y el hombre en contextos particulares y el acceso desigual a recursos y toma de decisiones. Esto significa que si las intervenciones buscan ser efectivas y equitativas, las políticas de desarrollo y de planificación deben reconocer las distintas necesidades de mujeres y hombres. Los análisis situacionales que resultaron de este enfoque, brindaron una riqueza de datos sobre las diferencias de las actividades de hombres y mujeres en distintos contextos urbanos y rurales.

El trabajo de Moser, en su intento por influir sobre los planificadores de políticas públicas, ha sido criticado por concentrarse demasiado en los roles diferenciados de género, subvalorando la importancia del poder y las relaciones sociales (Kabeer 1994). Kabeer argumenta que al hacer hincapié en los roles de género se ignoran sistemas intrínsecos y cambiantes de cooperación e intercambio entre mujeres y hombres que

---

<sup>3</sup> Para algunas agencias internacionales, integrar la perspectiva de género al conjunto de las políticas incluyó iniciativas que se centraban en apoyar el empoderamiento de las mujeres (SIDA) mientras que otras (NORAD, DFID) adoptaron un enfoque con dos vertientes: *l*) atender las cuestiones de género como una parte integral de todas las actividades del desarrollo y *ii*) apoyar actividades específicas para aumentar el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género.

son potencialmente conflictivos. Este enfoque más complejo de “relaciones sociales” también ha influido en los programas de desarrollo y capacitación en muchos países del Sur.

Una de las herramientas metodológicas más complejas para institucionalizar el género es la “Red de institucionalización” de Caren Levy (1996). Ella esquematiza las condiciones bajo las cuales el género puede ser institucionalizado, representadas por 13 elementos de la red, donde cada elemento representa un sitio de poder. Levy comienza con la experiencia de hombres y mujeres sobre la realidad e incluye las presiones de las bases políticas, estructuras políticas representativas, compromisos políticos, política y planeación, recursos, localización de la responsabilidad de institucionalización, procedimientos, desarrollo del personal, metodología, dotación de programas y proyectos, investigación y construcción de la teoría (anexo 1, p. 259). El trabajo de Levy reúne el realizado por diferentes grupos de personas en un rango de esferas interrelacionadas de actividades: políticas, organizacionales, técnicas y de investigación; donde algunos actores operan en más de una esfera. Sin embargo, es extremadamente difícil encontrar ejemplos positivos de un proceso tan completo en cualquier país o región. La realidad es mucho más fragmentada y *ad hoc* (Kanjee 2003).

En los años ochenta los esfuerzos para integrar a las mujeres al desarrollo no lograron obtener resultados significativos debido a que las instituciones no están exentas de la jerarquía de género, lo cual llevó en los años noventa a hacer un gran énfasis en la necesidad de reestructurar las instituciones para asegurar que éstas reflejen y representen los intereses de las mujeres (Kanji 2003). Como ya lo hemos notado, el concepto de género emergió como una manera de distinguir entre la diferencia biológica y la desigualdad socialmente construida, mientras que el concepto de relaciones sociales buscó marcar un giro entre mirar a mujeres y hombres como categorías socialmente aisladas y mirar las relaciones sociales a través de las cuales se constituían mutuamente como categorías socialmente desiguales (Whitehead 1979; Elson 1991; Kabeer 2000). Las relaciones de género son un aspecto de relaciones sociales más amplias y, como todas las relaciones sociales, se constituyen a través de las reglas, normas y prácticas a través de las cuales se distribuyen recursos, se asignan tareas y responsabilidades, se otorga valor y se moviliza el poder. En otras palabras, las relaciones de género no operan en un vacío social, a decir de Kabeer (2000: 12) “son producto de las maneras en que las instituciones se organizan y reconstruyen en el tiempo”.

### *La construcción institucional de la desigualdad de género*

Los primeros trabajos sobre género identificaron a la familia o al hogar como el principal sitio de desigualdad en la división del trabajo y en la distribución de los recursos. Si bien la organización familiar en el interior de los hogares y de las redes familiares extensas es el sitio primario para las relaciones de género, los procesos a través de los cuales se crean las desigualdades de género no se limitan exclusivamente al hogar y a las relaciones familiares. Más bien, se reproducen a lo largo de una gama de instituciones, incluyendo muchas de las que se encargan de hacer políticas públicas, cuya misión es precisamente encauzar las distintas formas de exclusión y de desigualdad en las sociedades. Por esta razón, Kabeer desarrolla un marco para analizar las desigualdades de género enfocándose en *la construcción institucional de las relaciones de género* y por lo tanto en la construcción institucional de las desigualdades de género.

Pero ¿cuáles son estas instituciones y cómo construyen las relaciones de género como relaciones de diferencia y desigualdad? Una definición simple de instituciones es “un marco de reglas para la consecución de ciertas metas sociales o económicas”, la organización se refiere a las formas estructurales específicas que toman las instituciones (North 1990). Para fines analíticos es útil pensar en cuatro ámbitos de instituciones clave: el estado, el mercado, la comunidad/sociedad civil y la familia. Así, el estado es el marco institucional más amplio para una serie de organizaciones legales, militares y administrativas; el mercado es el marco para organizaciones como empresas, corporaciones financieras, y multinacionales; la comunidad está compuesta por varios grupos suprafamiliares, incluyendo tribunales comunitarios, facciones políticas, redes vecinales y organizaciones no gubernamentales, las cuales ejercen una considerable influencia sobre sus miembros en aspectos particulares de la vida; mientras que los hogares y las familias extensas son algunas de las formas donde se organizan las relaciones familiares.

Pocas instituciones profesan explícitamente ideologías de desigualdad; cuando éstas existen, tienden a explicitarse en términos que las justifican y legitiman. Así, las desigualdades en el interior de las familias y la comunidad se atribuyen normalmente a las diferencias naturales, la voluntad divina, la cultura y la tradición; mientras que en las empresas, las burocracias y otros cuerpos públicos, las desigualdades se racionalizan como la operación de las fuerzas neutrales del mercado o de reglas de reclutamiento y promoción basadas en el mérito (Kabeer y Subrahmanian 2003).

Otra herramienta para integrar la perspectiva de género es el llamado "Proceso P", desarrollado por Beall para integrar la perspectiva de género en la Dirección General VIII, encargada de la cooperación internacional en la Unión Europea. Como su nombre lo indica, esta herramienta aborda la integración como un proceso y no como una solución que puede darse de la noche a la mañana. Cada una de la ocho "pes" se refiere a un punto que debe ser abordado durante la intervención: política, programación/proyectos, promoción, personalidades, participación, procedimientos, práctica y *partnership* (sociedad o asociación) (anexo 2, p. 260). Beall identifica diversas lecciones útiles de esta intervención:

1. La importancia de ser sensible al contexto de cada país con el fin de identificar los mecanismos para integrar la perspectiva de género.

2. Reconocer que el ambiente institucional desempeña un papel crucial para facilitar o limitar el proceso de integración.

3. Integrar la perspectiva de género a los lineamientos organizacionales y a los procedimientos de los proyectos es una condición necesaria, pero no suficiente, para transversalizar el género.

4. En este proceso, la construcción de la capacidad es un componente crucial, que debe por lo menos:

- ♦ generar demanda
- ♦ desarrollar apropiación del tema
- ♦ desarrollar competencia

5. En este proceso no es posible hacer uso de "recetas de cocina", ya que debe adoptarse un enfoque de proceso que debe ser:

- ♦ largo plazo
- ♦ coordinado
- ♦ reiterativo

6. La integración de la perspectiva de género requiere comprometer recursos.

7. Un enfoque de proceso puede facilitar la diseminación de las lecciones en el nivel regional y tener mayor efecto para probar la efectividad de la estrategia.

Finalmente, el estudio de Menon-Sen sobre la transversalización de la perspectiva de género en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en India (1999), se enfoca en la puesta en marcha de la integración en el nivel organizacional, un área poco estudiada en relación con el enfoque común en el nivel de política y programas. Ella argumenta que las organizaciones grandes son como ecosistemas com-

plejos, con varias comunidades y componentes en un estado de equilibrio dinámico. Aun cuando el ambiente general sea inhóspito, pueden existir varios subsistemas donde conceptos como la equidad de género hayan echado raíces. Menon-Sen argumenta que las “pioneras del género”, pueden cambiar el ambiente al trabajar con aliados externos. Sin embargo, deben permitir que se exprese abiertamente el disenso, se saquen los problemas a relucir y se conviertan en oportunidades para profundizar los niveles de confianza y entendimiento mutuo en el interior del ambiente organizacional.

De acuerdo con Murison (2001), la integración de la perspectiva de género es una forma de planeación estratégica, donde las organizaciones desempeñan un papel fundamental. Las organizaciones que tienen mayor potencial son aquellas que tienen una cultura organizacional abierta, donde se comparte el conocimiento y se trabaja en equipo. Son organizaciones que “aprenden” y tienen las siguientes estructuras y procesos (Schalkwyk *et al.* 1996.):

- ♦ voluntad política para alcanzar la equidad de género y un estatuto claro de política sobre este compromiso;
- ♦ estrategias calendarizadas para echar a andar la política, la cual incluye mecanismos para asegurar que el personal entiende la política y que cuenta con las competencias y los recursos para hacerlo;
- ♦ capacidad de seguimiento para asegurar tanto el aprendizaje organizacional como la rendición de cuentas, siendo ésta el área donde se requiere el mayor desarrollo.

### *Logros*

En su libro titulado apropiadamente *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development*, Jahan (1995: 110-113) resume los logros positivos de la siguiente manera:

En primer lugar, el logro más importante es el aumento del nivel de conciencia.

- ♦ La contribución económica de las mujeres como trabajadoras asalariadas y no asalariadas, así como proveedoras en el hogar y empleadas de los sectores orientados a la exportación, ha sido ampliamente reconocida.
- ♦ Los derechos y las habilidades de las mujeres para tomar sus decisiones y el control de sus propias vidas son cada vez más aceptados.
- ♦ El conocimiento y las perspectivas de las mujeres para conseguir objetivos de desarrollo sustentable han ganado reconocimiento.

♦ Las prácticas discriminatorias que fueron aceptadas como naturales o pertenecientes al dominio privado, como el hostigamiento sexual y la violencia doméstica, han llamado la atención pública y política.

Segundo, la especialización en temas de género ha mejorado con el desarrollo de distintas metodologías para la investigación y recolección de datos, procedimientos y herramientas para la planeación y el desarrollo de métodos de capacitación.

Tercero, las medidas y políticas de acción afirmativa han incrementado la participación de las mujeres en los cuerpos de tomas de decisiones, así como su acceso a las oportunidades de desarrollo. Sin embargo, los hombres siguen siendo mayoría en las instituciones del sector público y del mercado, así como en las asociaciones de la sociedad civil más significativas. Entre estas asociaciones se encuentran los sindicatos, las asociaciones de productores y profesionistas, y las ONG.

Cuarto, ha habido progresos en reformas legales para terminar con la discriminación hacia las mujeres, con iguales derechos ante la ley en aspectos personales, cívicos y políticos, en leyes que combatan la violencia contra las mujeres y acceso a instituciones y trabajos que antes estaban restringidos para las mujeres.

El libro de Jahan está basado en un estudio, en los años noventa, de una agencia internacional, y se centra en el cambio de las prácticas y actitudes de las poderosas agencias de desarrollo, incluyendo a los gobiernos. Aunque sus conclusiones son que los temas de género aún no forman parte de la corriente principal del desarrollo, evalúa generosamente los logros que se han obtenido. Sin embargo, apunta a una tendencia contradictoria: por un lado hay un incremento en la defensa y conocimiento de los asuntos de género, y por el otro la depauperación del mundo de la mujer.

El cambio del tema de las mujeres *per se* al tema de género ha producido una extensión de los análisis sobre los aspectos que claramente pertenecen al papel reproductivo de las mujeres (salud, planificación familiar, educación), pasando por los roles económicos (empleo, generación de ingresos, presupuesto de hogar), hasta los temas más amplios de planificación macroeconómica, ajuste estructural y deuda, degradación ambiental y conservación, y organización cívica y política (Jackson y Pearson 1998: 5). Sin embargo, el cambio ha tenido lugar en un contexto económico y político determinado y los promotores del género están de acuerdo en que se han logrado mayores progresos en el

aspecto analítico que en la transversalización de la perspectiva de género (Kanji 2003).

### *Desafíos*

De acuerdo con Kanjee (2003) todavía existe un gran número de retos para integrar la perspectiva de género a las políticas. Entre los principales se encuentran:

*Redistribución del poder y los recursos:* Como concluyeron muchas analistas feministas, el meollo del asunto es la redistribución del poder y los recursos (Jahan 1995; Razavi y Miller 1998; Kabeer 2000). Muchas agencias de desarrollo y gobiernos han dado la bienvenida a los argumentos eficientistas y anti-pobreza para justificar las inversiones en mujeres, ya que se justifica el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. En aquellos casos donde las inversiones en mujeres requieren de “una distribución del poder y los recursos —compartir las responsabilidades en las tareas reproductivas, igualdad entre hombres y mujeres en derechos de tierra y propiedad, mayor voz en la toma de decisiones— las agencias y los estados muestran menos entusiasmo” (Jahan 1995: 125). Kabeer (2003) ofrece una visión sobre este dilema que con frecuencia se presenta en las intervenciones de planeación:

Los argumentos instrumentales en algunas circunstancias son una manera de atraer la atención de algunos planificadores de políticas públicas y donantes, al hablarles en un lenguaje que comprenden. Sin embargo, tengo un problema con la estrechez del instrumentalismo, por ejemplo, el crear simplemente argumentos en los terrenos de lo que se puede hacer para el crecimiento o reducción de la pobreza. Creo que los argumentos instrumentales deben ser usados para impulsar y fortalecer el caso intrínseco para la igualdad. En cierto modo, los argumentos instrumentales pueden ser usados para incorporar los temas en la agenda.

*La difícil frontera entre “género y mujer”:* El uso del término “aspectos de género” o “perspectiva de género” para referirse primariamente a las mujeres como un grupo homogéneo y/o a las mujeres y hombres como un solo grupo de interés sobresimplifica realidades complejas. Más aún, el mismo concepto de género empieza a cuestionarse como una panacea para entender y resolver las desigualdades que existen entre hombres y mujeres, ya que parece ignorar dimensiones importantes como la biológica o la psíquica (Lamas 2002). Como señala Cornwall (2000), a las mujeres y a los hombres se los puede pensar fácilmente como categorías individuales y de manera estereotipada: las mujeres como generosas y cuidadoras y los hombres como egoístas e individualistas.

Los hombres son vistos como la figura poderosa y opuesta. Sólo como ejemplo, en el contexto de los jóvenes jornaleros agrícolas se encontraron fuerzas contradictorias en las nuevas identidades respecto de lo que significa ser hombre o ser mujer en los procesos de migración (Cos-Montiel 2001). A través del ciclo de vida de las personas, las restricciones y oportunidades de ser hombre o mujer varían. En la práctica, el análisis de género a menudo no se ha extendido para analizar la visión, reacciones y problemas de los hombres.

Esto ha sido en parte abordado por estudios e investigaciones recientes sobre las masculinidades, los cuales ponen el énfasis en la manera en que los distintos contextos históricos y culturales moldean las identidades de lo que significa ser hombre en una determinada cultura.

*Género, diferencia y diversidad:* El género no siempre es la diferencia o identidad que afecta las elecciones y opciones de las personas y hay numerosos ejemplos en los que las mujeres han colocado su identidad o intereses comunes con los de los hombres, por ejemplo, en las luchas anticolonialistas y antirracistas (Kanji 2003). La heterogeneidad de las mujeres y su multiplicidad de identidades dificulta que las mujeres se unan como un cuerpo político (Kabeer y Grynspan 2003). Esto no quiere decir que los hombres no tengan múltiples identidades, pero en el caso de las desigualdades de género, donde las mujeres generalmente están subordinadas, las múltiples identidades de las mujeres pueden impedir acciones conjuntas. Las desigualdades de género se ven frecuentemente afectadas por la clase, raza, grupo étnico, edad, localidad y otras particularidades en un contexto dado.

Reconocer esta diferencia y trabajar con la diversidad de las propias mujeres implica reconocer que se tendrá que lidiar con relaciones de poder (Beall 1997). El poder, que se manifiesta en la habilidad de ejercer coerción, de ignorar, de pasar por encima, de forzar o de controlar, es la habilidad de dictar una agenda o, de manera más positiva, es la manera de influir sobre las cosas. Representa un gran reto acomodar las diferentes identidades y las diferentes capacidades que tienen las personas para ejercer poder y de esta manera generar avances.

*Cambio organizacional:* Ni siquiera los más completos marcos para institucionalizar la perspectiva de género, como la notable "Red de institucionalización" de Caren Levy, hacen suficiente hincapié en la importancia del cambio organizacional, particularmente de las normas y cultura organizacionales. Las normas sociales no siempre son explíci-

tas, sino que están enraizadas en la estructura y jerarquías de las instituciones, en las condiciones y requerimientos para el acceso y participación y en sus estructuras de incentivos y rendición de cuentas.

Aunque la literatura sobre instituciones y las formas que adoptan (las organizaciones) sugiere que éstas varían considerablemente entre unas y otras, y también entre culturas, sugiere también que puede resultar útil analizarlas en términos de una serie de componentes generales que las constituyen: reglas, actividades, recursos, personas y poder, desarrollados por Kabeer (2000) a continuación:

### *“Desconstruyendo” las organizaciones*

*Reglas (cómo se hacen las cosas):* Lo que distingue al comportamiento institucional es que se rige por reglas y no por la idiosincrasia o el azar. Los patrones distintivos de comportamiento institucional (oficiales o no oficiales, implícitos y explícitos) son inherentes a las normas, valores, tradiciones, leyes y costumbres, limitan o permiten lo que debe hacerse, cómo debe hacerse, por quién y quién se beneficia de ello. La institucionalización de las reglas tiene la ventaja de que permite que las decisiones recurrentes para alcanzar las metas institucionales se hagan con menor esfuerzo; su desventaja es que reducen la manera en que deben hacerse las cosas al grado de la naturalidad o inmutabilidad.

*Actividades (qué se hace):* La otra cara de la moneda de las reglas institucionales es la generación de distintos patrones de actividades. De hecho, a las instituciones se les puede definir como un conjunto de actividades, regidas por reglas, organizadas para satisfacer necesidades específicas o para lograr metas específicas. Estas actividades pueden ser productivas, distributivas o regulatorias, que por su naturaleza están regidas por reglas, lo que significa que las instituciones generan prácticas rutinarias que se reconstituyen a través de esas reglas. Por lo tanto, con el paso del tiempo, la práctica institucional es un factor clave en la reconstitución de la desigualdad social, por lo que al final, si se desean transformar estas desigualdades sociales, se debe cambiar la práctica institucional.

*Recursos (qué se usa, qué se produce):* Todas las instituciones tienen la capacidad de movilizar recursos y existen reglas institucionales que dictan los patrones de movilización y asignación. Dichos recursos pueden ser humanos (trabajo, educación y habilidades), materiales (comida, activos, tierra, dinero) o intangibles (información, capital político, buena voluntad, contactos) y pueden ser usados como insumos (*inputs*) en la actividad institucional o representar resultados (*outputs*) institucionales.

*Personas (a quién se excluye o incluye en las actividades institucionales):* Las instituciones se constituyen por categorías específicas de personas y pocas son completamente incluyentes, a pesar de las ideologías que profesan. Más bien, las reglas y prácticas institucionales determinan qué categorías de personas se incluyen (y cuáles se excluyen) y cómo se les asignan diferentes tareas, actividades y responsabilidades en el proceso de producción así como a quiénes se

les asignan recursos. Los patrones institucionales de inclusión, exclusión, posicionamiento y progreso expresan desigualdades sociales de clase y género entre otras.

*Poder (quién determina las prioridades y las reglas):* Rara vez se distribuye el poder equitativamente a través de una organización, a pesar de lo igualitaria que puede ser su ideología formal. La distribución desigual de recursos y responsabilidades en una organización, junto con las reglas oficiales y no oficiales que legitiman esta distribución, tiende a asegurar que algunos actores institucionales tengan la autoridad para interpretar las metas y necesidades institucionales, así como la habilidad para movilizar la lealtad, el trabajo y la complicidad de otros. Este poder se constituye como un rasgo integral de la vida institucional a través de sus normas, reglas y convenciones, su asignación de recursos y responsabilidades, y sus costumbres y prácticas. Los resultados de las prácticas institucionales, incluyendo su reconstitución a través del tiempo, reflejarán los intereses de quienes tienen el poder de hacer las reglas y cambiarlas.

La integración de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas nos lleva a temas que están típicamente enraizados en la “estructura profunda” de una organización (Rao *et al.* 1999). La mayoría de las organizaciones han sido creadas por y para los varones, y por lo tanto tienden a reflejar definiciones masculinas de acción, relevancia y resultados. Reconocer estas estructuras es difícil, cambiarlas lo es aún más. Requiere de determinación y estrategias multifacéticas y acumulativas, cuidadosamente diseñadas, que reconozcan el carácter sistemático del reto y la intrincada relación entre la estructura y el impacto. Pero detrás de todo esto está presente la necesidad de voluntad política (Murison 2001).

El PNUD, durante su programa de tres años para identificar y desarrollar las capacidades individuales y organizativas requeridas para integrar eficazmente la perspectiva de género, definió las capacidades individuales mencionadas arriba, e inclusive identificó 12 barreras que el personal experimenta de manera tan sistemática que ya constituyen elementos de su estructura organizacional.

Las discusiones individuales con agencias de Naciones Unidas, como la Organización Mundial del Trabajo, UNICEF y el Comité Interagencial de Equidad de Género de la United Nations Development Assistance Framework (UNDAF), indican que estas barreras son comunes y de hecho forman parte de la “estructura profunda” de Naciones Unidas. Sería importante abordar estas barreras si se desea realmente que la incorporación de acciones para la igualdad de género se convierta en una realidad, sustituyendo la excesiva confianza que se tiene en los enormes esfuerzos individuales de los miembros del personal en

un ambiente que es básicamente adverso. La experiencia indica que una manera efectiva de combatir estas barreras sería a través de un proceso consultivo con los directivos, lo cual significa al mismo tiempo construir sus capacidades, apoyadas por mecanismos adecuados de rendición de cuentas. Sin embargo, esto todavía está por probarse (Murison 2001).

*Participación:* En la última década, se han llevado a cabo diversos esfuerzos para involucrar a los grupos de interesados en los procesos de políticas. Sin embargo, el análisis de género de algunas mediciones participativas de la pobreza indica que, cuando se realizan consultas con grupos en pobreza, las voces de las mujeres tienen a estar subrepresentadas y/o sus preocupaciones no se reflejan en las recomendaciones finales (Whitehead y Lockwood 1999). Inclusive cuando el análisis de la pobreza incluye desagregación por sexo, las estrategias de combate a la pobreza pueden no ser sensibles a los intereses o necesidades de las mujeres (Kanji 2003). La interacción de los grupos que verdaderamente representen los intereses de las mujeres es crítica para la participación en los procesos de conformación de políticas. Pueden ser de gran utilidad para abrir el debate sobre los intereses de las mujeres, en el corto y mediano plazo, y en cabildear para que estos intereses se mantengan en un lugar importante de la agenda.

Sin embargo, los grupos que representan los intereses de las mujeres de carne y hueso no necesariamente son las ONG de mujeres o las ONG que trabajan con mujeres. Aunque nadie puede negar que las ONG brindan servicios de apoyo a los proyectos participativos: facilitan el acceso al conocimiento técnico, a la información y a fondos; otorgan crédito y servicios sociales; algunas veces ayudan a establecer canales horizontales de comunicación entre los diferentes movimientos y organizaciones que permiten el intercambio de experiencias y la coordinación de la acción más allá del ámbito local y establecen contactos entre la acción de las bases e individuos, grupos e instituciones influyentes al nivel nacional. En algunos casos, además, el apoyo táctico de las ONG a las causas locales puede alcanzar niveles internacionales de publicidad y apoyo a través de la acción de ONG internacionales, particularmente cuando las luchas locales tienen que ver con preocupaciones en áreas como protección ambiental, derechos humanos, salud, grupos indígenas o educación (Stiefel y Wolfe 1994). Sin embargo, las ONG también pueden manipular las luchas participativas, crear nuevos vínculos

de dependencia clientelista o perder sus vínculos con las bases, particularmente cuando dependen mucho de las financiadoras.

Este último punto parece ser particularmente cierto en el caso de las ONG más grandes, donde a mayor crecimiento más tienden a parecerse a empresas privadas o al mismo gobierno y a olvidarse de quienes legitiman su trabajo: los pobres y vulnerables (Smillie 1993). Algo similar sucede con los partidos políticos. Así surge la pregunta sobre ¿hasta qué punto las ONG y los partidos políticos son representantes legítimos de las necesidades e intereses de las mujeres? No existe una respuesta única, pero sí tiene que ver con los mecanismos internos de participación y rendición de cuentas de estas organizaciones del tercer sector.

### *Estableciendo un hito: la experiencia sudafricana*

Hoy por hoy, la experiencia sudafricana ha sido la más exitosa en el mundo y es un alentador ejemplo de lo que había hecho falta en el pasado: un proceso de discusión que identificara la igualdad de las mujeres como uno de los requisitos básicos para la democracia y una adecuada determinación de los proyectos financiados por la comunidad internacional en cuyo diseño se invitó a las organizaciones civiles a participar (Beall 1998; INSTRAW 2000).

¿Qué se requirió para establecer esta maquinaria? El establecimiento de esta maquinaria incluyó tres pilares, y un actor poderoso que fue la propia sociedad civil. Aunque estos pilares fueron el poder legislativo, el gobierno y órganos independientes, las políticas con perspectiva de género mejor formuladas no necesariamente vinieron desde arriba, al contrario, vinieron de un proceso reiterativo: requirió la organización de una base de grupos de la sociedad civil que recogieron y representaron los distintos intereses de género. Este fortalecimiento estratégico de los grupos de mujeres se vio reflejado en el acceso a las mesas de negociación de las plataformas políticas y en la conformación de los gabinetes de gobierno.

Así, uno de los retos fue también el que las mujeres en posiciones de decisión no estuvieran únicamente sobrerrepresentadas en el sector social, sino que también establecieran los criterios económicos y en la arena política. La inclusión de las mujeres en el área económica fue fundamental, pues se ha comprobado que las medidas macroeconómicas como los programas de ajuste estructural han afectado a las mujeres en

mucho mayor medida que a los hombres. Este aumento en el número de mujeres en las oficinas públicas constituyó un progreso significativo para establecer el primero de los pilares de la maquinaria nacional: el poder legislativo. Dado que no fue suficiente con aumentar el número de mujeres parlamentarias, se realizaron una serie de cambios en el interior del poder legislativo para hacerlo más sensible a las restricciones que enfrentaban las mujeres. Estos incluyeron, por ejemplo, el establecimiento de guarderías para los niños de las empleadas y las parlamentarias, mayor número de sanitarios para las mujeres y que el receso parlamentario coincidiera con las vacaciones escolares. En el interior del legislativo se establecieron estructuras, como por ejemplo una “Unidad para el empoderamiento de las mujeres”, preocupada por la capacitación y el fortalecimiento de la capacidad de las parlamentarias.

El segundo pilar de esta maquinaria fue el gobierno, por lo que se volvió necesario establecer puntos focales de género en todas las secretarías de estado y definir los mecanismos de cooperación y coordinación entre ellos. Sin embargo, estos puntos focales no hubieran tenido resultados significativos si no se les hubiera asignado los recursos suficientes, si no se desarrollaban los recursos humanos directivos y si no se revisaban los procedimientos que estaban permeados por la jerarquía de género. Este esfuerzo no era suficiente si no se extendía a los ámbitos estatal, municipal y al nivel de la comunidad. El tercer pilar de esta maquinaria fue un cuerpo independiente —una especie de ombudsman de género— que tenía el objetivo de promover el respeto, la protección, el desarrollo y el cumplimiento de los acuerdos por la equidad de género. Sus funciones incluían un papel de vigilancia, educación pública e investigación de las instancias de desigualdad en las organizaciones tanto públicas como privadas.

Asimismo, se consideró a las organizaciones de la sociedad civil como una parte indispensable e integral de la maquinaria nacional, ya que las organizaciones de mujeres estaban desarrollando un trabajo importante en el monitoreo y emitiendo recomendaciones para lograr avances en la equidad de género.

Finalmente, es importante resaltar que, dado el poco presupuesto que generalmente se asigna a las iniciativas de género por parte de los gobiernos, éstas fueron muchas veces financiadas por agencias internacionales de desarrollo. Esto no fue positivo ni negativo en sí mismo, sin embargo, las experiencias exitosas a lo largo y ancho del mundo tienen como característica común que las agendas fueron determinadas

por los propios gobiernos y los proyectos contaron con la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

Como se puede ver, el proceso de “institucionalizar” la perspectiva de género no es un simple ejercicio y la forma que tome dependerá, de manera crítica, de dónde se localice primordialmente el centro de gravedad para lograr la equidad de género. Los problemas con las maquinarias nacionales y las iniciativas gubernamentales han sido tratados en detalle por muchos autores, pero esto no debe convertirse en un argumento para la desilusión o el abandono (Beall 1998). Si bien el papel que juegan las organizaciones civiles es fundamental, el proceso no sólo debe emanar de las agencias internacionales de desarrollo, de las organizaciones de mujeres y de las ONG. El gobierno debe ser corresponsable en el proceso, pues las consecuencias de dejar a las mujeres en la sociedad civil sin ningún tipo de apoyo significan perpetuar la fiebre de participación y descentralización, la cual ha dejado a las mujeres exhaustas en el pasado, a sus organizaciones sin apoyo y muchas veces explotadas. El proceso de institucionalización de la perspectiva de género no puede dejar de lado las estructuras y mecanismos para el avance de la equidad en: *a)* el gobierno, sin importar cuán débil sea éste; *b)* la representación política femenina, sin importar cuán inexperta o frágil pueda ser; *c)* las bases electorales y grupos de interés a los que hay que rendir cuentas. Sin lugar a dudas, los fines que se emplean para permear las estructuras y mecanismos necesitan ser primero negociados a lo largo de este eje.

### *De la Comisión Nacional de la Mujer al Instituto Nacional de las Mujeres*

Ante la presión que significaba la celebración en la Ciudad de México de la Primera Conferencia Internacional de la Mujer, el principio de igualdad jurídica entre hombres y mujeres se integró a la Constitución Política del estado mexicano en 1974, mediante la reforma al artículo cuarto. A partir de ese momento, se pusieron en práctica diversos programas y acciones gubernamentales para intentar mejorar la condición de las mujeres. La primera gran iniciativa, que data de 1974, fue el Programa Nacional para el Desarrollo de las Mujeres. A partir de 1975, las reformas legislativas en pro de la igualdad jurídica del hombre y la mujer han sido relativamente constantes. Sin embargo, al igual que en otros

países del mundo, los cambios en la normatividad no garantizaron *per se* mejoras significativas en la vida de las mujeres. En la realidad, existen otros factores que han tenido (voluntaria o involuntariamente) mayores impactos sobre la vida de las mujeres, como, por ejemplo, las políticas económicas. Una clara ilustración la podemos encontrar en los programas de ajuste estructural que tuvieron un efecto negativo y desproporcionado sobre las mujeres.

### *El impacto diferenciado de los programas de ajuste estructural*

Como consecuencia de las bajas en los precios del petróleo y los altos intereses de la deuda externa a finales de los años setenta y a principios de los ochenta, en 1983 se aplicaron una serie de medidas de estabilización y ajuste estructural bajo los auspicios del Programa de Austeridad del presidente De la Madrid. La reestructuración y apertura de mercados que data de ese periodo y que continuó en los años noventa en los gobiernos de los presidentes Salinas y Zedillo, han incluido entre otras cosas la reestructuración del sector público y la reorganización del tejido productivo. Así, las políticas de ajuste estructural que se insertan dentro del proceso de globalización han tenido un profundo efecto en el panorama económico, financiero, comercial y social de México. Si bien, a principios de los noventa, la recuperación económica se estaba llevando a cabo, e incluso México fue clasificado por el Banco Mundial como uno de los países en proceso de ajuste con mayor éxito, la pobreza se exacerbó por la presión a la baja ejercida en el ingreso con salarios congelados y los precios en constante aumento.

En el nivel micro, los cambios estructurales han sido implementados con un alto costo y con consecuencias importantes para una gran proporción de la población mexicana. En muchos hogares, la sobrevivencia dependió de agrupar el ingreso de los miembros de la familia, particularmente el de las mujeres (Benería 1991; Chant 1996a, 1996b; González de la Rocha 1994). A pesar de que antes de las crisis de los ochenta y de 1995 ya existían severos problemas, todos los indicadores parecen sugerir que la redistribución de recursos generada por las crisis y las políticas de ajuste intensificaron las desigualdades. Por ese motivo, no obstante que en el caso de México los indicadores macro parecen apuntar a una relativa mejoría en el país durante la década de los noventa, existe evidencia para afirmar que al nivel micro los ajustes se llevaron a cabo de manera muy desigual tanto a lo largo de la frontera social como entre hombres y mujeres. Sin lugar a duda, los hogares que se encontraban entre los más pobres y vulnerables resintieron los severos efectos del ajuste estructural de los años ochenta y noventa, y al interior de los hogares las mujeres cargaron sobre sus hombros un desproporcionado peso del ajuste por el cambio de la orientación exportadora del país y los recortes a los servicios sociales que tradicionalmente proveía el estado (Cos-Montiel 2001).

En 1985, el gobierno estableció la Comisión Nacional de la Mujer que representaría al país en la Conferencia de las Mujeres del Tercer Mundo, celebrada en Nairobi, Kenia, en ese mismo año. En diciembre de 1988, el programa Mujeres en Solidaridad se creó como parte del Programa Nacional de Solidaridad, con el “único objetivo de mejorar la calidad de vida de la población femenina de las zonas rurales y de las colonias urbano-populares que viven en condiciones de pobreza”. El programa “impulsaba acciones para resolver la problemática específica de la mujer; reconocer el trabajo que desempeña y fortalecer su participación económica, política y social” (SEDESOL 1994: 206). Mujeres en Solidaridad promovió la ejecución de proyectos sociales y productivos que elevaran el nivel de ingresos de mujeres en zonas de pobreza. Sin embargo, el programa seguía las líneas conceptuales del enfoque de MED: 1) proyectos diseñados por y para mujeres; 2) desarrollo de proyectos productivos o énfasis exclusivo en actividades tradicionalmente “femeninas” y 3) no atacaba las causas estructurales de la discriminación que enfrentan las mujeres. Si bien este programa atendía la problemática de las mujeres que vivían en condiciones de pobreza, no existía en el país ningún órgano encargado de dirigir una política nacional que buscara la equidad.

No fue sino hasta 1993 que, como parte de los trabajos preparatorios hacia la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, se instaló un Comité Nacional Coordinador que elaboró un informe detallado sobre la situación de las mujeres en México. Posteriormente, en respuesta a los compromisos asumidos en dicha conferencia, el gobierno de México se dedicó a la tarea de formular el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, Alianza para la Igualdad (Pronam), el cual fue publicado mediante decreto en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de agosto de 1996. El Pronam fue el principal instrumento gubernamental para integrar una perspectiva de género a las políticas y tenía como objetivo principal “impulsar la formulación, el ordenamiento, la coordinación y el cumplimiento de las acciones encaminadas a ampliar y profundizar la participación de la mujer en el proceso de desarrollo e igualdad de oportunidades con el hombre”. Asimismo, para establecer congruencia con el proceso de participación de ONG que se dio durante la preparación y celebración de la Conferencia de Beijing, se crearon dos instancias no gubernamentales para apoyar el trabajo del Pronam: un Consejo Consultivo y una Contraloría Social, integrados por mujeres con alguna trayectoria en el tema.

Originalmente, los objetivos generales del programa fueron nueve y estaban relacionados con las esferas de la Plataforma de Acción de Beijing: educación, salud, pobreza, oportunidades y derechos laborales, capacidad productiva, igualdad de derechos, oportunidades y responsabilidades, derechos de la mujer y toma de decisiones, violencia, e imágenes plurales, equilibradas y no discriminatorias de la mujer. En 1999, se incluyó un objetivo adicional al Pronam sobre mujer y medio ambiente.

Durante dos años, la coordinación general del Pronam asumió la instrumentación y el seguimiento de las acciones realizadas por las dependencias del gobierno federal con el fin de dar cumplimiento a la Plataforma de Acción adoptada por México durante Beijing. El programa fue expandiendo su capacidad de una entidad nueva y con enormes limitaciones de recursos hasta convertirse en un órgano que logró posicionarse en la agenda de algunos sectores. En 1998, el reglamento interior de la Secretaría de Gobernación estableció la creación de la Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer (Conmujer) como órgano administrativo desconcentrado de dicha secretaría y responsable de la instrumentación del Pronam. Uno de los factores que facilitó este cambio fue el liderazgo de su primera titular, el cual le permitió tener relativa influencia en las secretarías de estado, donde por lo menos al nivel de intención se empezaba a integrar la perspectiva de género. Otro acierto fue obtener el apoyo de algunos organismos internacionales como el Fondo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Banco Mundial, con quienes llevaron a cabo varios proyectos. Uno de ellos fue el primer Taller nacional sobre análisis de género y políticas públicas, que se celebró en abril de 1997 y cuyo objetivo era capacitar a distintos funcionarios sobre la manera en que podían integrar un análisis de género en las políticas existentes; a partir de este taller se desarrollaron otros estudios que dieron lugar a publicaciones como la *Economía del género en México* publicado por el Banco Mundial (Correia y Katz 2001). Como se ha visto, el papel que desempeñan los organismos internacionales puede ser de utilidad, tal y como lo demuestra el caso mexicano y el sudafricano, cuando apoyan las iniciativas locales. Otros logros importantes de la Conmujer fueron la creación del Programa Nacional Contra la Violencia Intrafamiliar 1999-2000 (Pronavi), como derivación y ampliación de una línea programática del Pronam.

En el ámbito institucional, en el interior de algunas dependencias públicas, se crearon programas o puntos focales de género, como fue el

caso del Programa de la Mujer de la Secretaría de Relaciones Exteriores, o las direcciones de género en las Secretarías de Trabajo y Desarrollo Social y en el ISSSTE. Además, se establecieron comisiones de equidad y género en el H. Congreso de la Unión y en los congresos locales, y en 1998 se creó una comisión bicamaral denominada Parlamento de Mujeres de México. En el ámbito federal, para agosto del 2000 se habían creado instancias para el adelanto de la mujer en 28 entidades federativas.

En julio de 1999, autoridades de la Conmujer y las integrantes del Consejo Consultivo y de la Contraloría Social del Pronam se reunieron con el secretario de Gobernación para presentarle la propuesta de creación del Instituto Nacional de la Mujer, como organismo descentralizado de la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica, patrimonio propio y domicilio en el Distrito Federal. Las consultoras y contraloras del Pronam consideraban que *las funciones de la maquinaria de género habían puesto de manifiesto que éste requería no sólo de autonomía técnica sino de ampliar su capacidad de gestión en todos los campos de la vida nacional. Es por ello que hicieron el planteamiento de "crear una institución que impulsara el fortalecimiento y avance de las políticas a favor de la equidad de género y de promover, coordinar, ejecutar y dar seguimiento a las acciones y programas destinados a asegurar la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres"* (Conmujer 2000). Este organismo además debía permitir la puesta en marcha de investigaciones nacionales, proyectos piloto y las propuestas que estimara convenientes.

El Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) que sustituyó a la Conmujer, fue creado por la ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de enero del 2001 como un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines. La creación del instituto reflejaba el compromiso asumido por el gobierno de México en el ámbito internacional de fortalecer los mecanismos institucionales para la promoción de la mujer y la igualdad de oportunidades, dotándolos de recursos adecuados de toda índole, personalidad jurídica y autonomía presupuestal. El Inmujeres tiene como objetivo, de conformidad con el artículo 4º de su ley, "...promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre géneros, así como el ejercicio pleno de todos los derechos de las

mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país, bajo los criterios de: transversalidad en las políticas públicas, a partir de la ejecución coordinada y conjunta de programas y acciones desde la perspectiva de género; federalismo para el fortalecimiento de las dependencias responsables de la equidad de género en los diferentes órdenes de gobierno y fortalecimiento de los vínculos entre los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial”.

Dado que Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece que se crearán programas especiales, es en este marco que se presenta el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Contra las Mujeres (Proequidad). El Inmujeres es la institución encargada de diseñar y promover el Proequidad, así como de coordinar y orientar los esfuerzos tendientes a cumplirlos y evaluar sus resultados. El Proequidad establece como su primer objetivo específico: “Incorporar la perspectiva de género como eje conductor de los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo en la administración pública federal”, con lo cual la estrategia adoptada durante Beijing en 1995 vuelve a ponerse al centro del debate de las políticas de equidad en este país.

### *El traje nuevo de la emperatriz*

A lo largo de dos años de gestión, el Inmujeres ha consolidado una serie de logros que inició su antecesora, y que pueden resumirse en tres puntos:

En primer lugar, el logro más importante es el aumento del nivel de conciencia. A casi diez años de la Conferencia de Beijing, es posible afirmar que los asuntos de género han cobrado un lugar importante en el discurso (aunque no en la práctica) gubernamental, de los partidos políticos y de las ONG. En la política social, se ha reconocido plenamente el papel de las mujeres en el crecimiento económico, el combate a la pobreza, el aumento en el bienestar y las oportunidades económicas. Asimismo, prácticas como la violencia doméstica dejaron de ser del dominio privado llamando la atención pública y privada.

Segundo, se ha logrado mayor especialización en temas de género a través del desarrollo de distintas metodologías para la investigación y recolección de datos, herramientas para la planeación, como el estudio “Género y equidad” y el desarrollo de métodos de capacitación.

Tercero, ha habido progresos en reformas legales para terminar con la discriminación hacia las mujeres, como la eliminación de la prueba de gravidez para las aspirantes a cargos en la administración pública federal o las reformas para que las mujeres ocupen más cargos de elección popular.

Sin embargo, a pesar de los logros en los rubros identificados anteriormente, el principal reto a la hora de elaborar políticas públicas no es establecer el marco legal o la metodología para planificarlas, sino su puesta en marcha. La década de las mujeres dejó bien claro que las reformas constitucionales o los cambios en otras leyes no son suficientes para garantizar su cumplimiento o para cambiar normas, valores y creencias que están profundamente enraizados en una organización. Más aún, como se ha analizado anteriormente, todavía existe una considerable confusión sobre lo que significa en la práctica una política para integrar la perspectiva de género, a pesar de los vastos esfuerzos de capacitación en género y las iniciativas organizacionales diseñadas para cambiar las políticas, procesos, procedimientos y competencias (Levy 1996). Después de todo, han sido las agencias internacionales —y no los gobiernos de los países en desarrollo— quienes han tenido el material y los recursos humanos para establecer vigorosamente esta agenda. Es más, parece que hay una obsesión por parte de sus unidades de mujeres/género por introducir el género en las políticas y práctica del desarrollo, sin una crítica paralela del contexto del desarrollo en sí mismo y el valor que las mujeres de los países en desarrollo le dan a esos esfuerzos. Recientemente, ha crecido la preocupación por alcanzar la equidad de género en un contexto internacional a través de un enfoque que toma en cuenta tanto los derechos como las necesidades (Beall 1998). Esto ha empezado a traducirse en esfuerzos por parte de algunas agencias de desarrollo que intentan construir la capacidad para trabajar con una perspectiva de género entre su propio personal, consultores y países miembros. En la medida en que se ha puesto atención al papel de las mujeres en el gobierno, saltan a la vista tres elementos clave. El primero se refiere a las relaciones problemáticas que algunas veces surgen entre las “femócratas” y las bases organizadas de mujeres; el segundo, a los impedimentos institucionales que enfrentan las unidades de mujeres y la intransigencia de los arreglos administrativos poco sensibles al género inherentes a la burocracia en que están inmersas. Finalmente, el tercero se refiere a las propias maquinarias encargadas de

integrar la perspectiva de género, alrededor de las cuales siempre ha existido controversia y que generalmente se enfrentan a duras críticas en torno al género y la gobernabilidad.

Las secciones anteriores han intentado analizar los alcances y las oportunidades que la literatura del desarrollo ha identificado en el proceso de volver transversal un análisis de género en las políticas públicas. A lo largo de las últimas tres décadas, se han dado cambios importantes en las estrategias para este proceso. Estas visiones han enfrentado diversos giros en al menos cinco aspectos importantes:

1. cambios conceptuales, que van del acento exclusivo sobre las mujeres a un análisis de género;
2. reconocimiento de dimensiones más amplias del poder, no sólo entre hombres y mujeres, sino en el interior de las instituciones;
3. redefinición de los argumentos utilizados por las profesionales del desarrollo para convencer sobre la importancia de incluir un análisis de género;
4. reconocimiento del importante papel que juegan los arreglos institucionales y organizacionales en el éxito o fracaso de las estrategias de incorporación de la perspectiva de género;
5. cambio en la percepción de las mujeres como beneficiarias pasivas de la generosidad gubernamental a agentes activas del cambio.

Estos aspectos de alguna u otra manera han estado presentes durante la evolución de la Comisión Nacional de la Mujer al Instituto Nacional de las Mujeres. El instituto, como ya se ha mencionado anteriormente, representa sin lugar a dudas un cambio fundamental en el equilibrio que tienen los asuntos de género en este país, pero al mismo tiempo, al cambiar de un órgano con relativamente poca importancia a uno de mayor estatus, se asumen retos cada vez más grandes. Esta sección analiza de qué manera el Inmujeres ha sabido responder a tres aspectos que parecen ser clave en la exitosa articulación de una política para lograr la equidad entre mujeres y hombres: *a)* el papel que ha tenido el desarrollo institucional para facilitar la integración de la agenda de género en México; *b)* el papel que ha desempeñado el liderazgo en el interior del instituto, y *c)* de qué manera han impactado los mecanismos de rendición de cuentas en la creación de políticas públicas que respondan efectivamente a las necesidades de las mujeres en México. La evidencia sugiere que uno de los rasgos del instituto es que no ha logrado extender sus beneficios a quienes son su razón de ser: las mu-

jeros de México. Sin embargo, en ningún momento aparece la voz de las mujeres o de sus organizaciones o de sus ONG para conocer su punto de vista. El éxito o el fracaso del Instituto debería medirse en términos de la construcción de la equidad entre hombres y mujeres como un valor de la democracia. El que los resultados se entiendan y se midan en términos de los intereses de la burocracia que lo dirige y no en términos de los intereses y necesidades de las mujeres, es tan grave como aceptar la existencia de la tela mágica para el traje nuevo del emperador. Mientras las bases y los grupos de presión no cuestionen o reconozcan el desempeño del Inmujeres, éste continuará paseando con su nuevo traje confeccionado con una tela que sólo la emperatriz y su corte pueden ver.

### *Desarrollo institucional*

Una definición sencilla de desarrollo institucional es la que ofrece el Banco Mundial en su *Informe para el Desarrollo Mundial 2002*, al cual ve "como un proceso acumulativo donde se producen cambios diversos en diferentes esferas, que acaban por completarse y respaldarse mutuamente". De acuerdo con el informe, pueden bastar cambios pequeños para impulsar transformaciones futuras e identifica enseñanzas aplicables al desarrollo institucional para conseguir instituciones eficaces: 1) diseñarlas de manera que sirvan de complemento a la realidad existente, es decir, a otras instituciones de apoyo, capacidades humanas y tecnologías disponibles; 2) innovarlas para establecer instituciones válidas y prescindir de las que no funcionen. Este proceso acumulativo está íntimamente ligado al aprendizaje institucional y en particular a los siguientes puntos:

*Desarrollo del personal:* Durante más de dos décadas, las *maquinarias de mujeres* se han caracterizado como particularmente débiles, con personal poco preparado, presupuestos bajos y poco poder de negociación, es decir, carecían de recursos tanto económicos como políticos para incidir efectivamente en la agenda política nacional. Estas cuestiones han sido estudiadas ampliamente y no es sino hasta fechas recientes que se ha puesto mayor atención en aspectos como el desarrollo institucional, un terreno en el que se tiene relativamente poca experiencia. En el caso de la extinta Conmujer, el desarrollo de la institución no estuvo exento de contradicciones, ya que debió balancear simultáneamente muchas de las dificultades de las primeras maquinarias de MED y la efervescencia del discurso de GAD. Aun cuando hubo logros evidentes, también las debilidades eran importantes. Su carácter de órga-

no desconcentrado de la Secretaría de Gobernación le restaba poder político y limitaba su autonomía financiera y de gestión. Más aún, los recursos otorgados a la Conmujer eran apenas de 1.8 millones de dólares al año, de los cuales aproximadamente el 80% se utilizaba en pagos al personal. Dada la relativa novedad de la disciplina de "planificación con perspectiva de género", el personal fue capacitándose en la misma medida en que se hacían las intervenciones. Si el mejor activo con que cuenta una organización son sus recursos humanos, es necesario que el personal haya desarrollado las competencias necesarias (tanto técnicas como políticas) y que disfruten de uno de los fines de la teoría y la práctica del género: el empoderamiento. Por tal motivo, dotar al personal de conocimientos técnicos es tan importante como el desarrollo de otras habilidades como liderazgo, negociación y comunicación.

Al realizarse el cambio al instituto, uno de los principales retos fue el reclutamiento y la selección del personal de la flamante maquinaria. La ley establece que los dos niveles inferiores a la presidencia, es decir, el cuerpo directivo, deben ser aprobados por la Junta de Gobierno, lo que suponía una dificultad adicional para la conformación del alto mando institucional. Esto significaba que en el personal propuesto para ocupar el cargo debía darse el difícil balance entre calificaciones profesionales y aceptación por parte de las diferentes fuerzas políticas representadas en la Junta de Gobierno. El resultado de la selección de este nivel de funcionarias(os) fue un balance de personalidades que iban desde el apartidismo hasta aquellas identificadas plenamente con el priísmo, el panismo o el perredismo. En el caso de los mandos medios y operativos, la ampliación de una plantilla de aproximadamente sesenta personas a más de doscientas en un periodo de seis meses representó un enorme reto en términos de reclutar a un gran número de personas que pudieran echar a andar la maquinaria y que, al menos en la teoría, debían ser las idóneas para realizar las tareas. Reclutar a un gran número de personas cuando el área administrativa aún no contaba con el manual organizacional, los manuales de procedimientos y los perfiles de puestos para establecer procesos claros de reclutamiento y selección basados en una ética de igualdad de oportunidades, dio como resultado que muchas de las posiciones se ocuparan con personas que en el mejor de los casos tenían poco o nulo conocimiento sobre perspectiva de género, pero contaban con sólida experiencia sobre alguna disciplina y en el peor, no tenían ninguna de las dos. Como resultado, el instituto no

ha podido homologar un lenguaje común en torno al propio concepto de género, al significado de planeación con perspectiva de género (proceso que hasta la fecha se confunde con la planeación de los procesos organizacionales en el interior del mismo) y por consiguiente carece de un sentido de misión. La misión, la cual debería ser compartida por todo el personal para alcanzar las metas comunes, se ha convertido en un elemento tan metafísico en el interior del instituto que, tal como lo demostró una encuesta sobre el clima organizacional “existe en el interior una confusión generalizada sobre lo que es o debería ser el Inmujeres”.

Adicionalmente, un análisis de las direcciones generales muestra que a menos de 24 meses de su creación, en tres de las cuatro áreas ha habido cambios de titular no sólo una, sino hasta dos veces. Esta realidad obliga a hacerse varias preguntas: ¿acaso no existen en el país recursos humanos lo suficientemente capacitados para llevar a cabo esta tarea? ¿Los procesos de reclutamiento y selección no han sido los adecuados? ¿El carácter político de los nombramientos entra en conflicto con las calificaciones profesionales? ¿No se ha entendido la complejidad de la tarea y por lo tanto las expectativas sobre el personal son desproporcionadas e irreales? Ninguna de estas preguntas tiene una respuesta automática, pero mucho ayudaría al Inmujeres contar con perfiles claros de puestos, así como mecanismos de medición de resultados. Sin embargo, sería importante definir si atrás de esta medición de resultados yace un enfoque de proceso o un enfoque que quiere soluciones mágicas al problema de inequidad. Una de las críticas que se hace a las estructuras con valores patriarcales y jerárquicas es justamente un excesivo énfasis en la medición de resultados, lo cual parece contrario al enfoque de proceso que tanto trabajo ha costado entender y a los valores de justicia que promueve *per se* la equidad. ¿Acaso este enfoque de resultados está más ligado a la interpretación de la cúspide femócrata sobre las metas y necesidades institucionales que a las acciones que se necesitan para lograr mayor equidad entre mujeres y hombres? Alcanzar este equilibrio no es fácil; como se ha analizado anteriormente, aun las instituciones que promueven la igualdad raramente son justas. El siguiente punto examina a detalle el difícil balance entre las acciones que buscan la equidad a largo plazo y las intervenciones de corto plazo con las que se espera alcanzar resultados.

*Construcción de la capacidad vs. generación de resultados:* A diferencia de otros sectores, como educación, salud o incluso el ambiental, que

tienen mayor experiencia en la gestión, mayor legitimidad en la agenda política, mayor importancia en términos presupuestales, las maquinarias para la equidad de género continúan enfrentándose a diversos retos, algunos de los cuales enumero a continuación:

1. son un sector relativamente nuevo, con poca experiencia y muchas veces con cuadros poco capacitados;

2. paradójicamente, la misión de su trabajo, integrar la perspectiva de género en las políticas sectoriales, es una responsabilidad que no depende de ellos sino de los distintos ministerios, lo cual vuelve muy complejas las tareas de planear y echar a andar políticas coordinadamente;

3. en relación directa con el punto anterior, existe una gran dificultad para instrumentar un complejo proceso que, si bien es primordialmente técnico, también es político;

4. existe una presión de diversos grupos de interés para que se incluyan o excluyan temas muy sensibles de la agenda;

5. en general han fracasado en entender y/o explicar el complejo y a veces contradictorio proceso que implica "institucionalizar" la perspectiva de género y crear otros indicadores no convencionales para mostrar resultados.

El Inmujeres no ha sido la excepción y es posible afirmar que cada uno de los retos explicados anteriormente son significativos para el mismo. Al ser una entidad no solamente nueva y con debilidades sustanciales en materia de recursos humanos, sino también con grandes expectativas sobre su desempeño, no ha podido explicar (y al parecer tampoco entender) la compleja naturaleza del proceso de institucionalización, el cual, como se ha visto anteriormente, requiere de tiempo y recursos pero, sobre todo, de acumular conocimiento para ganar la confianza que se requiere para la gestión pública. No obstante, el conocimiento, tantas veces confundido con información, implica complejos procesos de aprendizaje. Aprender lo que funciona y lo que no funciona es central para mejorar la gestión diaria (Smillie 1993). Las lecciones tanto positivas como negativas que se han aprendido en México y en otros países del mundo parecen no haberse incorporado a los criterios de evaluación del instituto. En su informe de actividades, presentado en marzo del 2002, el Inmujeres no establece los criterios bajo los cuales se evaluará su cometido, los resultados estratégicos, su gestión institucional y el desempeño de sus funcionarios. Al carecer de estos

criterios se dificulta el proceso de evaluación y por lo tanto el de generación de conocimiento y aprendizaje. Si los resultados se miden en términos de las buenas intenciones de sus dirigentes o si se quieren equiparar con los de otras dependencias con mayor presencia en términos cronológicos y de recursos, esto no sólo hace las metas imposibles de cumplir, sino que por demostrar que se cumplen, los logros se pueden presentar superficialmente.

Esta parece ser una paradoja que se presenta en las estrategias que buscan integrar la perspectiva de género en el conjunto de las políticas y es algo que llamaré la *erosión de la perspectiva de género*. Sin lugar a dudas, con el transcurso de los años, las cuestiones de género han llegado a ocupar (al menos en el discurso) un lugar importante en la agenda de la mayoría de los países. Hoy día, ningún gobernante, ningún funcionario y prácticamente ninguna persona se atrevería a calificar como “poco importantes” los asuntos de género, por lo tanto, difícilmente algún funcionario se opondría abiertamente a llevar a cabo algún tipo de acción a favor de las mujeres. Sin embargo, el grado de compromiso y de profundidad con que se abordan estas cuestiones depende en gran medida de los propios prejuicios, conocimientos y ambiente institucional de las dependencias. Analizando los documentos de evaluación del Inmujeres parece que su gestión ha querido orientarse a los resultados (sea lo que sea que esto signifique) y no al proceso, sobre-enfatizando el valor de las cifras con las que se alcanzan las metas. Esto representa un riesgo para cualquier institución, pero particularmente para una que está construyendo su credibilidad, pues parecería que está dispuesta a aceptar como válidas aun las más superficiales intervenciones en materia de género, si esto ayuda a alcanzar las metas. Lo anterior es extremadamente delicado por dos razones: la primera tiene que ver con la trivialización de la categoría de género, ya que cualquier intervención que tenga que ver con mujeres, por mínima o superficial que sea, podría llamarse, bajo esta óptica, perspectiva de género. La segunda tiene que ver con la erosión de la estrategia, ya que el fracaso de una mal entendida perspectiva de género en lograr su cometido puede llevar a la conclusión de su inutilidad, no sólo como herramienta lateral para resolver problemas tan graves como el combate a la pobreza, sino como un instrumento útil para reducir la desigualdad entre mujeres y hombres.

Aunque el Inmujeres ha tratado de establecer ciertos criterios para medir el nivel de institucionalización de la perspectiva de género en el

interior de las dependencias de gobierno, tal y como lo muestra el estudio "Género y equidad", no ha logrado aplicarlo en el interior del propio instituto, el cual debería ser el ejemplo de institucionalización o el punto de referencia para las demás organizaciones. Si bien el estudio ha sido aplicado en diferentes dependencias públicas, los resultados carecen de validez estadística, ya que la muestra no fue aleatoria ni representativa, y por lo tanto falla en la medición del grado de institucionalización de las dependencias a las que se aplicó el estudio. Al evitar la realización de evaluaciones sobre el grado de su propia institucionalización, el instituto pierde una valiosa oportunidad de reconocer sus propios méritos y defectos; más aún, vuelve sospechosa su propia gestión al no contar con mecanismos de transparencia.

El anterior miedo a mostrar debilidades, tan generalizado en la comunidad del desarrollo, y que no necesariamente tendría que ver con una mala gestión, sino con reconocer y comprender el difícil reto que significa desarrollar la institucionalidad, podría disminuir si el Inmujeres pudiera balancear el reto político de mostrar resultados con el "hacer camino al andar". Lo anterior tiene que ver con la misma naturaleza del encargo: la ley establece que la titular permanecerá tres años en su puesto, pudiendo ser ratificada. Esta cláusula supone una enorme presión sobre el instituto (y su titular) por mostrar resultados y por balancear fuerzas políticas, más que por crear las condiciones de institucionalidad que permitan avanzar con paso firme en la construcción de la equidad entre hombres y mujeres. Sin embargo, la ley no establece claramente los criterios de evaluación que permitirán decidir la continuidad de la titular en su puesto. Esto vuelve altamente subjetivo el proceso de evaluación y parece privilegiar los criterios políticos sobre los méritos, lo cual vuelve muy difícil evaluar los aciertos y errores en la gestión de la titular.

Sin embargo, este problema no parece ser exclusivo del Inmujeres, sino de toda la administración pública en México. Pero al ser el instituto una entidad nueva con valores que deberían estar cimentados en la equidad, pudo aprovechar la oportunidad para crear mecanismos claros de reclutamiento, selección y ascenso basados en una meritocracia que integrara aspectos de género; esto hubiera significado también una oportunidad para extenderlo a otras dependencias. Sin embargo, el instituto ha fracasado en lograr que las mejores personas puedan estar ocupando los mejores cargos.

---

Finalmente, si bien una crítica que se ha hecho a las primeras maquinarias es la falta de recursos humanos profesionales, poco se ha abordado el aspecto ético que existe detrás de ellas. En el caso de las maquinarias para la equidad, su existencia está legitimada por la existencia de las mujeres y por las circunstancias e injusticias que experimentan, es decir existe un imperativo ético detrás de la gestión. Las reglas, actividades, recursos, personas y poder en el interior de estas organizaciones deberían impregnar su *subtexto político*<sup>4</sup> con los valores de la equidad que promueven. Sin embargo, en la realidad es difícil evitar que los diferentes subtextos políticos entren en contradicción. Así, los intereses personales, políticos o de otro tipo pueden erosionar la agenda de las maquinarias.

*Planeación en perspectiva de género vs. planeación de procesos organizacionales:* En este ensayo se ha explorado la importancia de ver la integración de la perspectiva de género como un proceso de planeación estratégica donde la cultura organizacional desempeña un papel fundamental. La creación del Inmujeres supuso heredar una cultura organizacional y confrontarla con las expectativas que significaba la creación de la nueva maquinaria. Los cambios estructurales fueron significativos, pues de ser un órgano cuya administración estaba a cargo de la Secretaría de Gobernación, pasó a cobrar autonomía, con un presupuesto diez veces mayor, y con el mandato de que sus proyectos respondieran al nuevo reto. Adicionalmente, su creación coincidió con la primera transición partidista a nivel presidencial, con lo que el país tomaba un nuevo rumbo hacia la normalidad democrática. Así, se conjuntaron las difíciles tareas de planear la política de género de la nueva administración con la de planear el desarrollo institucional del Inmujeres. Si bien en la conformación de la institución es necesaria la participación de todas las áreas, en el interior del instituto no quedaron suficientemente claros los factores de éxito que pudieron haber significado una enorme

---

<sup>4</sup> Kabeer (1994) llama subtexto político a los procesos de lucha entre distintos conceptos, significados, prioridades y prácticas que surgen de las diferentes visiones acerca el mundo y las metas del desarrollo. En este subtexto político se encuentran inmersas las diferentes visiones de las personas que planean políticas: ya sea que se ven como árbitros benignos y neutrales ante los conflictos de intereses o si se perciben como actores en el conflicto.

diferencia en el desempeño de un adecuado proceso de planeación, los cuales se enumeran a continuación:

1. contar con procesos administrativos sólidos que apoyen la planeación de políticas públicas con perspectiva de género;
2. definir claramente funciones entre la parte de planeación en género y la de planeación de los procesos del instituto;
3. ejercer oportunamente los recursos necesarios para la buena planificación;
4. reconocer que la planificación con perspectiva de género es un proceso tanto técnico como político;
5. aceptar que los ciclos de planeación requieren de tiempo, recursos y voluntad política;
6. fomentar los procesos de empoderamiento que todo proceso de cambio requiere;
7. apoyar el proceso de planeación desde la cúspide y a lo largo y ancho de la organización, siendo ésta la característica más importante que se requiere.

Sin embargo, pareciera que las concepciones en el interior del instituto sobre el proceso de planeación no son las mismas, ya que el proceso está fragmentado, la cúspide no se decidió por uno y en todo el proceso no se construyó la confianza necesaria para el mismo. Los resultados de los proyectos son muy diferentes dependiendo del grado de convencimiento de las personas. En el caso de diversos proyectos del Inmujeres la percepción del personal era que no existía el convencimiento por parte de la cúspide del instituto para llevarlos a cabo. Esta hipótesis parece apoyarse en la alta tasa de rotación que han tenido los cuadros de directoras(es) generales.

### *Liderazgo*

Una gran parte del trabajo realizado sobre la integración de la perspectiva de género tiene que ver con compartir el conocimiento y la información de una manera significativa, de tal manera que sea un insumo para la práctica e influya en los procesos de toma de decisiones, es decir, con el desarrollo de liderazgo. De acuerdo con Murison (2001), los estilos de dirección que crean un ambiente seguro para el trabajo en equipo, la retroalimentación y la creación de “redes de conocimiento” son de suprema importancia. Las líderes que entienden que parte de su tarea es desarrollar talento en el área de comunicación estratégica y que tanto a

ellos como a su personal se les puede exigir cuentas sobre este punto, contribuyen al mismo tiempo a una cultura organizacional donde la transversalización de la perspectiva de género puede tener lugar. Sin embargo, este estilo de liderazgo, inclusive en los niveles directivos, puede no ser suficiente, por lo que nuevamente la cuestión de la estructura organizacional vuelve a presentarse como esencial.

Uno de los aspectos identificados como centrales tanto en la metodología de Levy como en la de Beall es el papel de las personalidades y del liderazgo en las intervenciones para transversalizar el género. Al parecer, el liderazgo que pueden ejercer quienes están a cargo de las maquinarias de equidad es un factor importantísimo en el éxito o fracaso de las mismas. Así, a lo largo y ancho de la literatura gerencial, existen numerosas experiencias donde un liderazgo fuerte ha podido compensar otras debilidades como la falta de recursos económicos y casos donde un liderazgo pobre ha llevado al fracaso a una organización. El liderazgo, que no es lo mismo que la autoridad formal, implica un proceso de autoconocimiento, conocimiento y aprendizaje, y la posibilidad de transmitir esos valores comunes al resto de la organización.

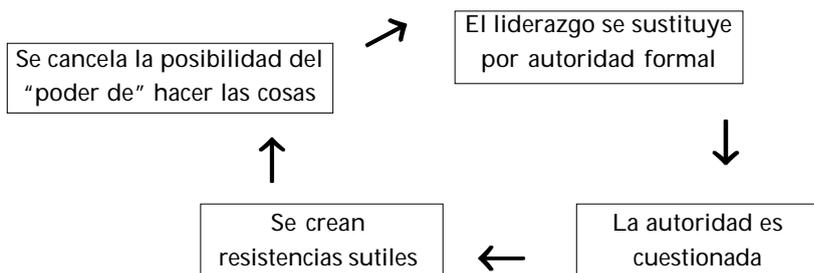
*Política de desempoderamiento:* Una paradoja que se presenta en las organizaciones que atraviesan por procesos de cambio es la contradicción entre las nuevas maneras de hacer las cosas, como trabajo en equipo, mayor comunicación, menores tramos de control, etc., con la cultura organizacional existente; en muchos casos se pide al personal cambiar de valores sin que los valores de la organización estén mutando también. En estos casos, la contradicción en que se entra es tan grande que muchas de estas organizaciones van al fracaso. En el caso de intervenciones de cambio organizacional que buscan organizaciones inteligentes, una de las estrategias es facultar a los empleados para tomar mayores y mejores decisiones, es decir, a detonar procesos de empoderamiento. La buena práctica ha mostrado que los procesos de empoderamiento tienen que pasar de una sensación individual de “no puedo” a una colectiva de “sí podemos”, a la que sólo se llega a través de probar nuevas habilidades que cambien la manera en que una persona, un equipo, una organización modifique sus posibilidades de ejercer o no ejercer el poder.

En el caso de las maquinarias de género, el empoderamiento de las mujeres es o debería ser un fin último, por lo que el desarrollo de las capacidades y la confianza de las mujeres debería estar permeando

la política de equidad en el interior de la organización y en sus intervenciones. Sin embargo, lograr la coherencia con este nuevo estilo de dirección representa un reto para todas las organizaciones. En primer lugar, porque la gestión gubernamental (al menos en México) ha sido particularmente jerárquica y en muchos casos autoritaria, y el cambio a un estilo más democrático debe verse como un proceso dirigido, gradual y a largo plazo. En segundo lugar, porque todo proceso de empoderamiento requiere de un proceso suma cero en que unos ganan y otros pierden poder, lo cual no está exento de angustia y de resistencia, y por lo tanto de conflicto. En tercer lugar, porque en estas redistribuciones de poder, el poder puede ejercerse en la acepción negativa del término, es decir el “poder sobre”, por ejemplo, a través del uso de la violencia, la coerción y la amenaza. Así, a todo proceso de ganancia de poder o empoderamiento se le presenta también la posibilidad de convertirse en un proceso de pérdida de poder o desempoderamiento.

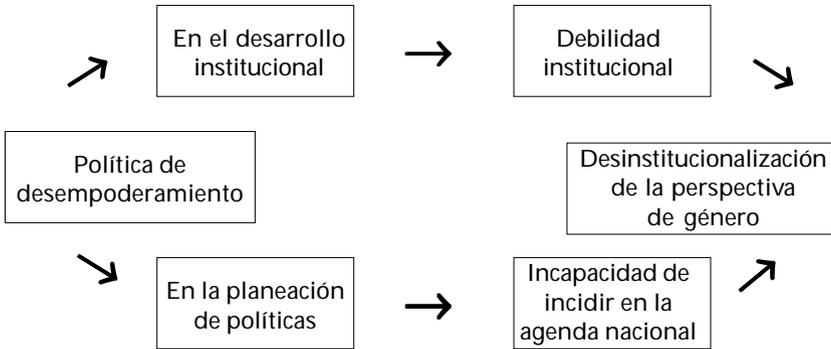
Al parecer, la propia estructura del Inmujeres ha detonado un proceso de desempoderamiento que se ha convertido en un círculo vicioso, el cual opera de la siguiente manera en el interior del instituto: el liderazgo se ha sustituido por autoridad formal, la cual se ejerce a través del “poder sobre”, es decir el uso de la violencia, la coerción y la amenaza; este ejercicio del poder se halla lejos de detonar en las personas procesos para generar el “poder de” hacer cosas. Pero el poder o su ausencia son conceptos que no tienen mucho significado en la realidad, ya que hasta las personas que parecen tener menos poder lo ejercen de una manera y hasta las personas más poderosas no ostentan absolutamente todo el poder y esto puede encontrarse en la forma de resistencias sutiles, que pueden abierta o disfrazadamente cuestionar la autoridad. Así, la autoridad formal al saberse cuestionada ejerce mayor poder para imponer su agencia y repetir el círculo (figura 1).

Figura 1. El círculo vicioso del desempoderamiento



Este ciclo de desempoderamiento, presente en el Inmujeres, no sólo tiene repercusiones negativas en el interior de la organización pues, como se ha demostrado anteriormente, el impacto que tiene la organización sobre las políticas es fundamental. Por lo tanto, pareciera que se ha iniciado un proceso de des-institucionalización de la perspectiva de género a través de una política de desempoderamiento (figura 2).

Figura 2. Desinstitucionalización de la perspectiva de género



Sin embargo, aun el mejor liderazgo al más alto nivel no es una solución mágica para la integración de la perspectiva de género en el conjunto de políticas. Por un lado, representa un factor clave de éxito, pero por el otro, puede representar una debilidad a largo plazo si es el único liderazgo que existe. Así, cuando la líder carismática deja la organización, ésta puede quedar en una situación muy vulnerable. Por eso, la construcción de la capacidad vuelve a aparecer como la estrategia fundamental a través de acciones como el desarrollo del liderazgo en todos los niveles.

### *Rendición de cuentas*

Todos los retos identificados en esta etapa de arranque del Inmujeres sin lugar a dudas están íntimamente ligados a una de las tensiones que se presentan en la gestión pública en general: la rendición de cuentas. Una mayor rendición de cuentas es inherentemente problemática para todas las instituciones y en la mayoría de las áreas políticas. La rendición de cuentas es un concepto abstracto y complejo y generalmente se interpreta como los medios por los cuales los individuos y las organizaciones le reportan a una autoridad (o autoridades) reconocidas y se

vuelven responsables de sus actos. Pero va más allá de las definiciones estrechas de eficiencia económica y auditorías contables (revisión de los recursos, su uso y su impacto inmediato) e incluye una rendición de cuentas estratégica. Según una formulación reciente del concepto de una efectiva rendición de cuentas, ésta requiere: primero, un estatuto de metas; segundo, transparencia en la toma de decisiones y de las relaciones en el interior de la organización; tercero, un reporte honesto sobre la manera en que los recursos se han utilizado (probidad) y qué se ha alcanzado (desempeño). Estas condiciones dependen de un proceso de evaluación en el que las autoridades que supervisan, juzgan si los resultados son satisfactorios e involucran mecanismos concretos de recompensa y penalización a aquellos responsables de la gestión (Edwards y Hulme 1995).

Aunque el gobierno del presidente Fox ha llevado a cabo avances en términos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, como lo demuestran las instancias sobre estos temas creadas en otras dependencias, el Inmujeres no ha logrado desarrollar mecanismos claros de rendición de cuentas. La dificultad de establecer estos mecanismos tiene que ver con las múltiples instancias a las que el instituto debe rendir cuentas: en primer lugar, al ejecutivo federal sobre su desempeño; segundo, al poder legislativo y en particular a la Comisión de Equidad y Género; tercero, a los consejos Consultivo y Social del propio instituto. A la fecha, el Inmujeres ha rendido cuentas de alguna u otra forma a estas instancias. Menos evidente, pero no por eso menos importante, es la rendición de cuentas que el instituto debe hacer ante las ONG y organizaciones de mujeres, pero encima de todo a las propias mujeres de este país. Sin embargo, ante ellas permanece como una caja negra sobre la cual nadie sabe qué pasa en el interior.

Sin embargo, el Inmujeres no es la única instancia que debe rendir cuentas en este proceso de integración de la perspectiva de género a las políticas públicas. Los consejos Consultivo y Social deben rendir cuentas a las ONG, organizaciones de mujeres, y a las mujeres de carne y hueso de este país, no sólo respecto a los avances logrados a favor de la equidad, sino respecto a las acciones que los mismos consejos han llevado a cabo para lograr que así sea. Al mismo tiempo, el gobierno de la república debe ser evaluado por las acciones que haya realizado para que las mujeres disfruten de mejores oportunidades en todos los sectores. Sólo así se podrá evaluar mejor el papel del gobierno, del instituto

y de los propios consejos en su tarea de lograr mayor equidad para las mujeres en este país.

Esta múltiple rendición de cuentas no está exenta de conflicto. Como hemos visto anteriormente, la subordinación de género está presente no sólo en las personas, sino en las instituciones, y se caracteriza por estar atravesada por diversas dimensiones en las que la desigualdad de género interactúa con otras variables de desigualdad y desventaja. Esta intrincada interconexión va desde el nivel de lo individual a los hogares y comunidades, pasando por los gobiernos nacionales y organismos internacionales. Se exacerban, así, los problemas que rodean el establecimiento de metas y prioridades y se pone de manifiesto el vínculo que existe entre la formulación, puesta en marcha y evaluación de la política de género, y la organización de las organizaciones mismas, particularmente respecto al personal consciente y preparado en perspectiva de género. Asegurar que las instancias descritas arriba: gobierno federal, Inmujeres y consejos consultivos presenten cuentas a las ONG, organizaciones de mujeres, pero sobre todo a las mismas mujeres, es muy problemático por tres razones:

1) Porque las mujeres como individuos tienen una serie de necesidades e intereses, los que pueden entrar en conflicto o reforzarse mutuamente en un círculo vicioso. Es decir, si las personas que deben rendir cuentas perciben que los intereses que las unen a grupos de poder, partidos políticos, grupos religiosos, ideológicos, etc., son más fuertes que los que las unen a las mujeres, usarán su poder e influencia para alcanzar las metas de los grupos con los que comparten intereses y no para lograr la equidad de las mujeres, especialmente si para alcanzar esa equidad se requiere entrar en conflicto con sus propios intereses. De esta manera, establecer metas y prioridades es extremadamente difícil.

2) En términos de las propias beneficiarias, ellas han estado menos expuestas que los hombres a maneras alternativas de actuar y pensar. Las propias aspiraciones y estrategias de cambio de las mujeres (como las de quien dirige las instituciones) deben verse en el contexto de las relaciones de poder que influyen sobre lo que es visto como deseable y/o posible (Mayoux 1998). La mayoría de las culturas tienen estereotipos de la "mujer ideal" y el comportamiento femenino, y muchas mujeres han internalizado el ideal de los tipos apropiados de comportamiento hacia otros hombres y mujeres, incluyendo la idea de lo que debe ser una mujer exitosa siguiendo patrones masculinos e inclu-

so aquellos que simbolizan su propia inferioridad. Por lo tanto, las mujeres (y los hombres) tienen que pasar por un proceso de reflexión y pensamiento para cuestionar su posición en el mundo, por lo que gran parte de los programas del equidad no sólo deben concentrarse en la estrategia de transversalización, sino en desatar procesos de empoderamiento en las bases. Sin embargo, pocos gobiernos están dispuestos a desarrollar estas capacidades, ya que implican que las mujeres podrían cuestionar el propio modelo de desarrollo imperante.

Por otro lado, las personas que echan andar políticas públicas tampoco están exentas de estos estereotipos. Así, los resultados de las políticas pueden estar sesgados por los propios patrones de comportamiento personales, y es por ello que un estilo de dirección que se pueda retroalimentar es el más deseable. Este debería ser un proceso de ida y vuelta en todas las instancias de rendición de cuentas.

3) No se puede asumir que los puntos de vista expresados por aquellas mujeres que tienen acceso a los procesos de toma de decisiones de las ONG representan necesariamente los de otras mujeres, por lo que la cuestión de la rendición de cuentas hacia abajo sigue siendo fundamental. Por otro lado, pareciera que muchas ONG no han podido establecer mecanismos para que el Inmujeres les rinda cuentas.

Así, hemos visto que la rendición de cuentas en términos de género es un proceso particularmente complicado. Sin embargo, sin importar lo complicado que pueda ser, es la única manera en la que se pueden medir los avances de las mujeres (y los hombres) en términos de equidad. Una manera de abordar este punto es a través de un enfoque constructivo de proceso en que se entienda la dificultad del proceso de institucionalización. Así, corresponde a las mujeres, sus organizaciones y sus ONG, exigir cuentas a tres niveles: al gobierno de México, al Inmujeres y a los consejos Consultivo y Social, y de esta manera mejorar la gestión de estas instituciones.

### *¡Pero si va desnuda! ¿Dónde está la niña?*

En el momento de su creación, el Instituto Nacional de las Mujeres pudo ser, por mucho, una magnífica oportunidad para institucionalizar la perspectiva de género en México, ya que 1) culminó una antigua demanda de las mujeres mexicanas, por lo que contaba con mucha simpatía inicial; 2) surge, al igual que en Sudáfrica o Chile, en medio de una

transición democrática en la que las personas habían depositado muchas expectativas; 3) contaba con un enorme presupuesto, que superaba las limitaciones económicas de otras maquinarias; 4) podía posicionar el tema desde estas dos oportunidades y empezar a construir capital político; 5) si bien había heredado una cierta cultura organizacional, tenía la oportunidad de establecer reglas y procedimientos coherentes con la institucionalización de la perspectiva de género, distribuir recursos y poder de tal manera que detonara procesos de empoderamiento, y tener una política de personal basada en una ética de igualdad de oportunidades. Todas estas posibilidades las pudo haber traducido en fortalezas para integrar efectivamente la perspectiva de género en el conjunto de las políticas públicas, y 6) podía aprender de las lecciones de otros países y contextos geográficos.

Paradójicamente, enfrentaba al mismo tiempo enormes retos: 1) la efervescencia que representaba la creación del Inmujeres depositó enormes expectativas sobre su desempeño, las cuales no se pudieron o supieron dimensionar; 2) la nueva diversidad democrática (con su reequilibrio de fuerzas y respectivo conflicto) se vio reflejada en el interior del Inmujeres: en sus directivas, en su personal y en sus consejos; 3) la euforia de contar con un enorme presupuesto se evaporó al enfrentarse a la imposibilidad de ejercerlo por falta de una estructura administrativa sólida; 4) le fue imposible capitalizar los recursos económicos y políticos, y ello erosionó su patrimonio; 5) todos estos factores crearon enormes presiones en el interior del Inmujeres, las cuales han presentado contradicciones estructurales: *i)* reglas y procedimientos poco claros; *ii)* distribución inadecuada de recursos (insumos) con la consiguiente generación de resultados muy limitados; *iii)* priorización de la lealtad antes que del mérito como política de selección y reclutamiento de personal; *iv)* poder que se concentra y ejerce a través de la autoridad y no el liderazgo, y *v)* poco interés por aprender de otras experiencias.

El imperativo de mostrar resultados, una falta de comprensión (y explicación) del proceso de integración de la perspectiva de género y una inherente debilidad institucional, han generado un círculo vicioso en el interior del Inmujeres, que está creando una política de desempoderamiento que parece estar detonando la erosión de la perspectiva de género y a la larga su desinstitucionalización. Asimismo, pareciera que el instituto se ha convertido en una caja negra donde no se establecen claramente los mecanismos de transparencia. Sin embargo, es difícil

Llevar a cabo cualquier análisis si no existen los mecanismos adecuados de rendición de cuentas. En la experiencia sudafricana, se consideró a las organizaciones de la sociedad civil como una parte indispensable e integral de la maquinaria nacional, ya que las organizaciones de mujeres estaban desarrollando una fuerte capacidad en el monitoreo y emitiendo recomendaciones para lograr avances en la equidad de género. En el Inmujeres, si bien se contempló la participación de las ONG en la conformación de la política oficial, quedó poco reflejada en los documentos normativos. Aunque se ha creado un fondo para apoyar proyectos de las organizaciones de la sociedad civil, éste puede cuestionarse seriamente.

Si bien la buena práctica reconoce el papel que tienen los gobiernos como instancias para apoyar las iniciativas de la sociedad civil, al mismo tiempo conoce la delgada frontera con el clientelismo que se puede generar. Esto se relaciona estrechamente con la rendición de cuentas y la transparencia. Cuando existe una gran dependencia financiera de las ONG hacia el gobierno, éstas difícilmente exigirán cuentas y retroalimentarán la gestión del gobierno. Pero aun cuando las ONG exigieran cuentas, hemos visto en este ensayo que no siempre representan a las mujeres de carne y hueso. Y justamente parece que eso está faltando en la estrategia mexicana: las mujeres. En la medida en que las mujeres no participen activamente en las decisiones que afectan sus vidas, difícilmente exigirán cuentas. Si las mujeres de carne y hueso no están en el centro del debate, las sofisticadas maquinarias para el avance de las mujeres pierden legitimidad. Los mecanismos de participación con que cuenta el Inmujeres al parecer no están pudiendo representar a las mujeres de este país; una de las razones es que los consejos tampoco tienen la obligación de rendir cuentas.

Un problema más, ligado con el punto anterior, tiene que ver con la misma naturaleza de la transversalización de la perspectiva de género. Pareciera que las personas que se han encargado de integrar la perspectiva de género en el conjunto de políticas, han estado muy preocupadas porque la planeación con perspectiva de género sea tomada con seriedad por otros ministerios, y han batallado por desarrollar herramientas y modelos muy sofisticados que obtengan el visto bueno o la legitimidad de los funcionarios de los ministerios de Hacienda o de Planificación. Si bien el desarrollo de estas herramientas es fundamental, se han vuelto tan complejas que por un lado presentan

serias dificultades para su puesta en marcha y por el otro tardan mucho para que finalmente lleguen a las mujeres de carne y hueso. Así, se presenta una cruel paradoja: por un lado, la transversalización, tal y como se definió en Beijing, es una estrategia muy poderosa para lograr la equidad, pero se ha vuelto tan compleja en las burocracias gubernamentales que al final (al menos en el corto y mediano plazo) ensancha una brecha entre el gobierno y las bases que lo representan. Al mismo tiempo, las mujeres de carne y hueso luchan cotidianamente con problemas que el estado debería atender: violencia, pobreza, falta de respeto y falta de acceso a la información, factores a los que las maquinarias gubernamentales han respondido de manera muy lenta.

Así, los planificadores, sentados en sus modernas oficinas, diseñan impecables intervenciones, indicadores y planes de igualdad, mientras las mujeres todavía mueren, sufren o avanzan sin el apoyo que se les debería prestar. Parece ser que se ha convertido en un proceso demasiado vertical y con poca retroalimentación. Mientras que la participación de las mujeres en la planeación de políticas con perspectiva de género se dé exclusivamente o se “legitime” por la presencia de ONG o de partidos políticos o de consejos, las mujeres tendrán pocas oportunidades reales de presentar sus demandas. Pareciera que está faltando un proceso de integración de la perspectiva de género entre las mujeres de carne y hueso. Por tal motivo, la perspectiva de género, incluyendo su fin de empoderamiento, no ha permeado entre las propias mujeres y por lo tanto existe muy poca rendición de cuentas desde ONG y partidos políticos que las representan, las maquinarias de género que trabajan para ellas, y el mismo gobierno que busca su bienestar. En qué medida el Inmujeres responde a los intereses y necesidades de las mujeres mexicanas es una pregunta que no se puede contestar fácilmente. Al no existir mecanismos claros de transparencia, evaluación y rendición de cuentas, los resultados en el mejor de los casos son cifras frías y en el peor generan sospechas.

El reto consiste —no sólo para la integración de la perspectiva de género en el conjunto de políticas, sino para la gobernabilidad— en desarrollar procesos para que los planes, políticas y programas que lleguen a las mujeres sean, al mismo tiempo, rigurosos en términos de política, pero capaces de satisfacer las necesidades prácticas y articular los intereses estratégicos de las mujeres, y esto tiene que ver con una estrategia con tres vertientes: de arriba abajo, de abajo arriba y transversal. Así, el proceso de institucionalización de la perspectiva de género

no puede dejar a un lado las estructuras y mecanismos para el avance de la equidad en: *i)* el gobierno, sin importar cuán débil sea; *ii)* la representación política femenina, sin importar qué tan inexperta o frágil pueda ser; *iii)* las bases electorales y grupos de interés a los que hay que rendir cuentas. Sin lugar a dudas, los fines que se emplean para permear las estructuras y mecanismos necesitan ser primero negociados a lo largo de este último eje.

A lo largo de este análisis se ha mostrado que el relativamente nuevo instituto enfrenta retos muy difíciles: existen serias dificultades en la gestión, no hay un equipo consolidado, falta experiencia, entusiasmo y, sobre todo, confianza. Particularmente grave es la política de desempoderamiento que ha desatado, la cual, al operar como un círculo vicioso, podría llevar a la desinstitucionalización de la perspectiva de género en México. Un grave problema es que no existen mecanismos de rendición de cuentas hacia las bases, por lo que nadie está evaluando al Inmujeres en términos de su capacidad de satisfacer las necesidades e intereses de las mujeres en este país. Así como en el cuento de hadas es un niño quien se atreve a decir que la tela mágica del traje nuevo del emperador no existe, valdría la pena preguntar ¿quién va a juzgar si el instituto está respondiendo a las necesidades e intereses de las mujeres en este país? Si esa voz honesta fueran las mujeres, se estaría inaugurando una nueva manera de hacer política pública. Esa voz que evalúe los aciertos y errores del Inmujeres no se ha escuchado todavía, lo cual sólo nos remite a una reflexión: las mujeres en este país aún no han podido constituirse como una base de presión en la que, a través de sus múltiples identidades, puedan articular algunos ejes conductores y lograr que las instituciones que trabajan para ellas respondan efectivamente por su gestión. Así, la construcción de la ciudadanía sigue siendo el principal reto para consolidar la democracia en este país.

### ***Bibliografía***

- Beall, J., 1997, "Introduction", en Jo Beall (ed.), *A City For All. Valuing Difference & Working with Diversity*, Zed Books, Londres.
- Beall, J., 1998, "Trickle Down or Rising Tide? Lessons on Mainstreaming Gender Policy from Colombia and South Africa", en *Social Policy and Administration*, vol. 32, núm. 5, pp. 513-535.

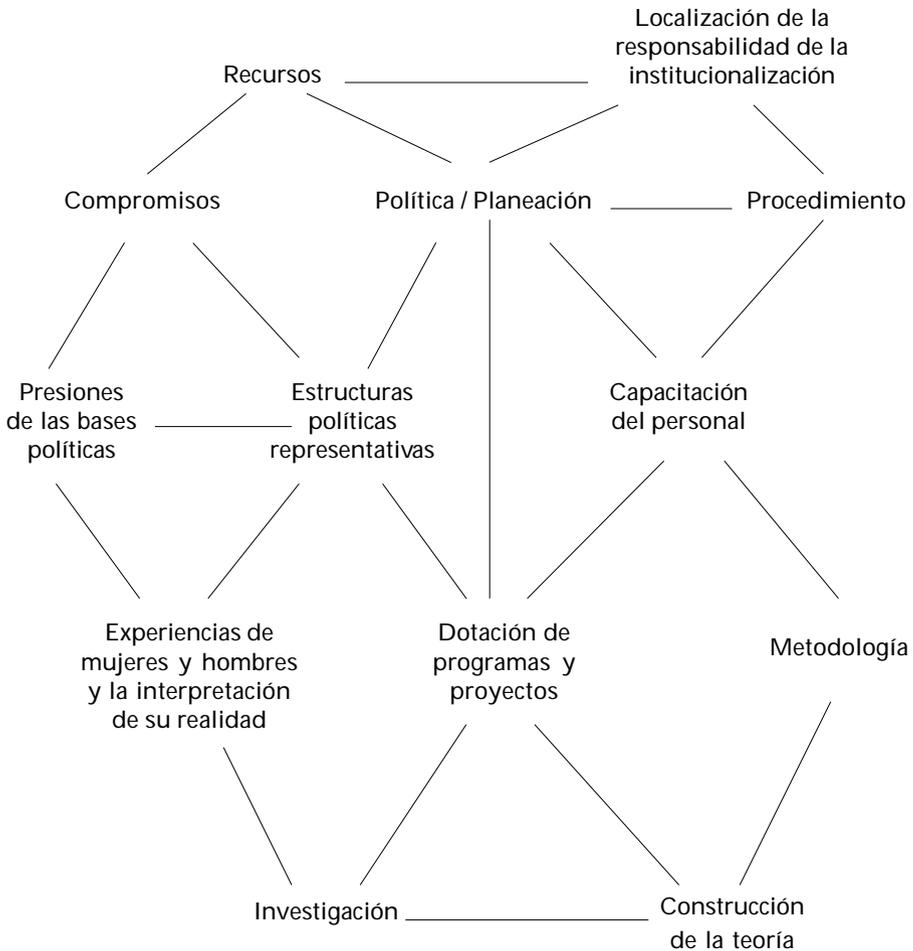
- Beall, J., 2001, "Mainstreaming Gender within the European Union: The 'P' Process", ponencia presentada en el International Brainstorming Workshop on Gender Mainstreaming and Equal Opportunity Policies, Instituto Nacional de las Mujeres, México.
- Benería, L., 1991, "Structural Adjustment, the Labour Market and the Household: The Case of Mexico", en G. Standing y V. Tokman (comps.), *Towards Social Adjustment, Labour Market Issues in Structural Adjustment*, Organización Mundial del Trabajo, Ginebra.
- Comisión Nacional de la Mujer, 2000, *Programa Nacional de la Mujer, Alianza para la Igualdad 1995-2000. Realizaciones y Retos*, Secretaría de Gobernación, México.
- Cornia, G., R. Jolly y F. Stewart, 1987, *Adjustment with a Human Face*, Clarendon Press, Oxford.
- Cornwall, A., 2000, "Missing Men? Reflection on Men", en *Masculinities and GAD*, IDS Bulletin, vol. 31, núm. 2.
- Correia y Katz (comps.), 2001, *La economía del género en México: trabajo, familia, estado y mercado*, Banco Mundial.
- Cos-Montiel, F., 2001, "Sirviendo a las mesas del mundo: las niñas y niños jornaleros agrícolas en México", en Del Río Lugo (coord.), *La infancia vulnerable de México en un mundo globalizado*, Universidad Autónoma Metropolitana y UNICEF, México.
- Chant, S., 1996, "Recession and Adjustment: Gendered Outcomes and Implications in Mexico and the Philippines", Research papers in environmental and spatial analysis, London School of Economics.
- Edwards y D. Hulme, 1995, *Beyond the Magic Bullet*, Macmillan, Londres.
- Edwards y D. Hulme, 1995, "NGO Performance and Accountability: Introduction and overview", en Edwards y D. Hulme (comps.), *Non-Governmental Organization: Performance and accountability*, Earthscan, Londres.
- Elson, D. (comp.), 1991, *Male Bias in the Development Process*, Manchester University Press, Manchester.
- Elson, D. y B. Evers, 1996, *Gender Aware Country Economic Report: Uganda*, Genecon Unit, Manchester University Press, Manchester.
- Goetz, A. M., 1997, *Getting Institutions Right for Women*, Zed Books, Londres.
- González de la Rocha, 1994, *The Resources of Poverty, Women and Survival in a Mexican City*, Blackwells.

- Instituto Nacional de las Mujeres, 2002, *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres*, México.
- INSTRAW, 2000, *Engendering the Political Agenda: The Role of the State, Women's Organization and the International Community*, República Dominicana.
- Jackson, C. y R., Pearson (comps.), 1998, *Feminist Visions of Development: Gender Analysis and Policy*, Routledge, Nueva York.
- Jahan, R., 1995, *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development*, Zed Books, Londres.
- Kabeer, N., 1994, *Reversed Realities: Gender Hierarchies in Development Thought*, Verso Press.
- Kabeer, N., 2000, "From Feminist Insight to an Analytical Framework", en Kabeer y Subrahmanian (comps.), *Institutions, Relations and Outcomes: Framework and Case Studies for Gender-Aware Planning*, Zed Books, Londres.
- Kabeer, N., y Rebeca Grynspan, 2003, *Contigo, conmigo. Mujeres y hombres en la política social*, en prensa.
- Kanji, N., 1995, "Gender, Poverty and Economic Adjustment in Harare, Zimbabwe", en *Environment and Urbanization*, vol. 7, núm. 1.
- Kanji, N. 2001, "Poverty Reduction and Policy Dialogue: The World Bank and the State in Zimbabwe, Zambia and Malawi", en F. Wilson, N. Kanji y E. Braathen (comps.), *Poverty Reduction: What Role for the State in Today's Globalised Economy?*, Zed Press/CROP Publications, Londres.
- Kanji, N., 2003, *Bridging the Gap*, en prensa.
- Lamas, Marta, 1996, *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, UNAM/Porrúa, México.
- Lamas, Marta, 2000, *Cuerpo, género y diferencia sexual*, Taurus, México.
- Levy, C., 1992, "Gender and Environment: the Challenge of Cross-cutting Issues in Development Policy and Practice", en *Environment and Urbanization*, vol. 4, núm. 1, pp.134-149.
- Levy, C., 1996, *The Process of Institutionalising Gender in Policy and Planning: The Web of Institutionalisation*, Development Planning Unit Working Paper núm. 74, UCL, Londres.
- Mayoux, L., 1998, "Gender Accountability and NGOs: Avoiding the Black Hole", en Miller y Razavi (comps.), *Missionaries and Mandarins, Feminist Engagement with Development Institutions*, Intermediate Technology Publications, Reino Unido.

- Menon-Sen, K. 1999, "Finding a Foothold: The Ecology of Gender Mainstreaming in a Large Organisation", ponencia presentada en la International Conference on Mainstreaming Gender in Policy and Planning, Development Planning Unit, UCL, Londres.
- Miller, C. y S. Razavi (comps.), 1998, *Missionaries and Mandarins, Feminist Engagement with Development Institutions*, Intermediate Technology Publications, Reino Unido.
- Moser, C., 1989, "The Impact of Structural Adjustment at the Micro-level: Low-income Women and their Households in Guayaquil, Ecuador", en UNICEF (comp.) *Invisible Adjustment Vol. 2*, UNICEF, Oficina Regional para las Américas y El Caribe, Nueva York.
- Moser, C., 1993, *Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training*, Routledge, Londres.
- Moser, C., 1996. "Confronting Crisis: A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities", Banco Mundial, serie ESD, núm. 8.
- Murison, S., 2001, "Issues in Gender Mainstreaming", ponencia presentada en el International Brainstorming Workshop on Gender Mainstreaming and Equal Opportunity Policies, Instituto Nacional de las Mujeres, México.
- North, D., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Organización de las Naciones Unidas, 1995, *Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia de la Mujer*.
- Rao, A. y Kelleher, D., 1997 "Engendering Organizational Change: the BRAC case", en A.M. Goetz, *Getting Institutions Right for Women*, Zed Books, Londres.
- Razavi, S. y C. Miller, 1995, "From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse", UNRISD Occasional Paper núm. 1 for Fourth World Conference on Women, Beijing, UNRISD, Ginebra.
- Shalkwyk, J. y Woroniuk, 1996, "Mainstreaming: a strategy for achieving equality between women and men", Departamento de políticas y servicios legales de SIDA, Estocolmo.
- Secretaría de Desarrollo Social, 1994, *Solidaridad. Seis años de trabajo*, México.
- Scott, J., 1996, "El género: una categoría útil para el análisis histórico" en Marta Lamas (comp.) *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*, Porrúa/PUEG-UNAM, México.

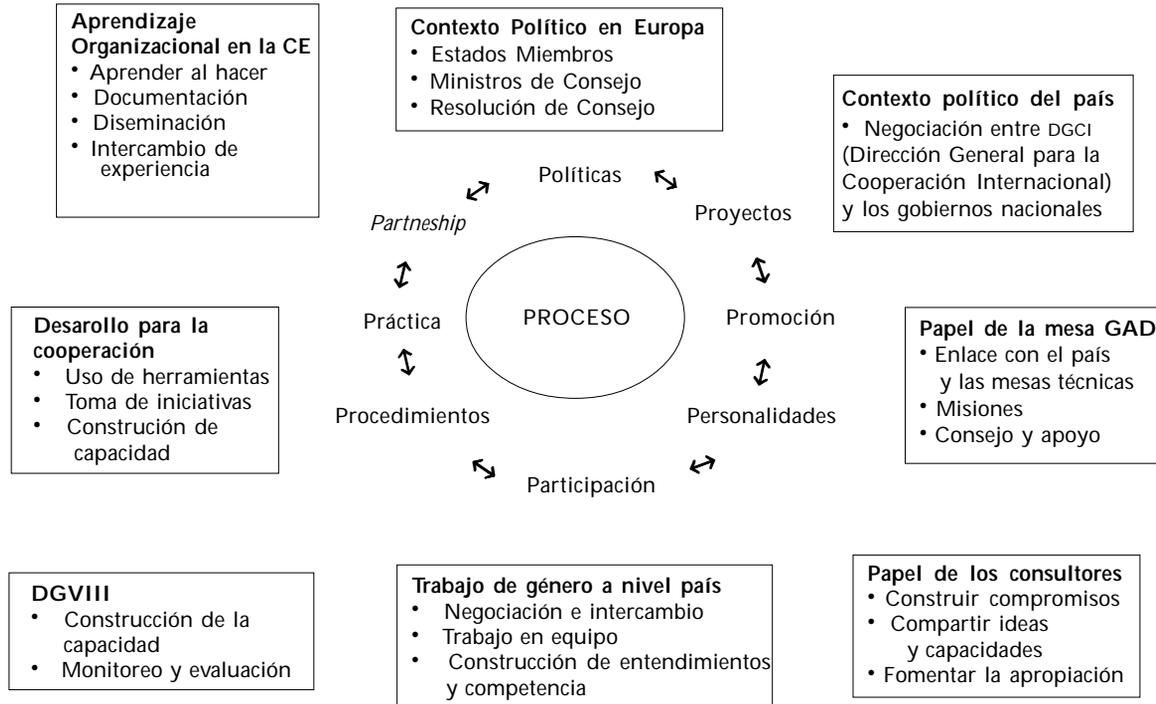
- Smillie, I., 1993, "Changing Partners: Northern NGOs, Northern Governments", en Smillie y Helmich (comps.), *Non-governmental organizations and governments: stakeholders for development*, OCDE, París.
- Stiefel, M. y M. Wolfe, 1994, *A Voice for the Excluded: Popular Participation in Development, Utopia or Necessity?*, Zed Books/UNRISD, Londres y Ginebra.
- Tacher y Mondragón, 1997, "Women in Solidarity in México", en Jo Beall (comp.), *A City For All. Valuing Difference & Working with Diversity*, Zed Books, Londres.
- Whitehead, A., 1979, "Some Preliminary Notes in the Subordination of Women", *Boletín IDS*, vol. 10 (3).
- Whitehead, A. y M. Lockwood, 1999, *Gender in the World Bank's Poverty Assessments: Six Case Studies from Sub-Saharan Africa*, Ginebra, UNRISD

## ANEXO 1 Red de institucionalización



Fuente: Levy 1996.

## Anexo 2 Proceso "P"



Fuente: Beall 2001.