

---

## mujer y desarrollo

# L a institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis

Virginia Guzmán



NACIONES UNIDAS



Unidad Mujer y Desarrollo

Santiago de Chile, marzo de 2001

Este documento fue preparado por Virginia Guzmán, para la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1511-P

ISBN: 92-1-321816-8

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2001. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.01.II.G.58

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Presentación</b> .....	7
<b>I. Las relaciones de género en el debate y la agenda pública</b> .....	11
<b>II. La institucionalidad de género en las agendas institucionales</b> .....	17
A. La institucionalidad de género en la agenda internacional Las conferencias internacionales de Naciones Unidas.....	17
B. La institucionalidad de género en las agendas de la región .....	20
<b>III. La institucionalidad de género y la reforma del estado</b> .....	23
A. El debate actual sobre el estado.....	23
B. Los condicionantes institucionales: Normativos, simbólicos y políticos .....	26
C. Algunas observaciones finales sobre la institucionalidad de género.....	29
<b>IV. A modo de conclusión</b> .....	33
<b>Bibliografía</b> .....	37

## Índice de recuadros

Recuadro 1 Nuevas características de las sociedades y de las relaciones Estado y Sociedad .....	24
--	----

---

## Resumen

---

El presente documento propone marcos conceptuales para una lectura de los mecanismos de género que propone analizarlos como parte de un proceso mayor, del cual son expresión: el de la legitimación e institucionalización de una nueva problemática en la sociedad y en el Estado. Estos procesos discurren a nivel nacional e internacional, en la sociedad civil y al interior de los organismos internacionales. Abarcan desde la construcción de nuevas concepciones sobre las relaciones de género en distintas sociedades, pasando por la incorporación de los problemas derivados de las desigualdades a las agendas públicas hasta la institucionalización de esta problemática en el Estado. Esta institucionalización se observa en la forma de nuevos marcos de sentido que orientan el diseño de políticas, en los cambios en las agendas institucionales, en programas específicos, en la creación de nuevas instancias, leyes, normas y recursos asignados al avance de la situación de las mujeres.

La legitimación e institucionalización de una nueva problemática no se da en el vacío, sino que tiene lugar en sociedades concretas, con distintos grados de diversidad cultural, de densidad organizativa y de sistema político; con culturas políticas y desarrollo institucional específicos, y con distinto nivel de desarrollo y de modernidad. Las características propias de cada país condicionan e impregnan entonces los procesos estudiados. Las posibilidades de legitimar las desigualdades de género como problema público están condicionadas económica, política, legal e institucionalmente.

Por esta razón, el proceso que analizamos está muy imbricado con lo que sucede en los diferentes planos de la sociedad y de la institucionalidad pública sobre todo con el grado de apertura cultural, de democratización e institucionalización y de integración social.

Para la elaboración del documento, se ha recurrido a diversas fuentes: evaluaciones, estudios comparativos realizados por la CEPAL y otras organizaciones, actas de reuniones de expertos y materiales producidos por las oficinas de la mujer. Asimismo, se ha consultado investigaciones y ensayos de investigadoras/es y académicas integrantes del movimiento feminista y del de mujeres. Se ha revisado finalmente una literatura especializada sobre reforma del Estado y políticas públicas.

El documento está organizado de la siguiente manera:

En primer lugar, se analiza la emergencia de un nuevo sujeto social, las mujeres, a nivel de los distintos países y la Región, que cuestiona las concepciones de género vigentes, pone nuevos temas al debate público e incorpora los problemas derivados de las desigualdades de género en las agendas públicas e institucionales.

En segundo lugar, se expone el proceso mediante el cual la institucionalidad de género llegó a ser parte de la agenda institucional de Naciones Unidas y de los distintos Gobiernos de la Región.

En tercer lugar, se reflexiona sobre los debates actuales sobre el papel del Estado y se esclarece los distintos tipos de condicionantes, sociales, políticos, institucionales y simbólicos, que facilitan o inhiben la aceptación e institucionalización del género en las políticas públicas.

Finalmente, a la luz de los desarrollos anteriores, se avanzan algunas consideraciones a tener en cuenta en la elaboración de las agendas de las institucionalidades de género y en el diseño de sus estrategias de acción.

## Presentación

---

La discusión sobre el sentido y funciones de los mecanismos de género<sup>1</sup> en el Estado tiene una larga historia y en los últimos años las modalidades que asume la institucionalidad de género en distintos países han sido objeto de evaluaciones, estudios comparativos y tema de reuniones de expertos. Los estudios, de carácter más bien descriptivo, han priorizado el análisis de sus características y de las estrategias diseñadas para cumplir con sus objetivos, y han evaluado el grado de cumplimiento de las metas propuestas y los resultados alcanzados. Estos estudios suelen contrastar el funcionamiento de la institucionalidad de género con el modelo ideal que emerge de las recomendaciones de las últimas Conferencias Internacionales sobre el tema.

Los estudios realizados y las reuniones de expertos coinciden en muchas de sus conclusiones, entre las más importantes destacan: 1. La contradicción existente entre la magnitud de las tareas asignadas a las oficinas y las atribuciones y recursos que se les asignan. Las oficinas no tienen suficiente autoridad debido a su posición jerárquica, cuentan con escasos recursos profesionales y técnicos y sus presupuestos son limitados. 2. La amplia brecha existente entre las concepciones y comprensiones sobre el tema que tienen los/as integrantes de las oficinas y las de las autoridades y funcionarios del resto de los sectores del Estado. 3. La distancia e incluso las contradicciones entre los discursos de las autoridades y funcionarios y sus prácticas institucionales. 4. El carácter inestable del proceso. Ni la posición jerárquica, ni los logros alcanzados son estables en el tiempo.

---

<sup>1</sup> A fin de facilitar la lectura, de ahora en adelante denominaremos a los mecanismos institucionales como institucionalidad de género u oficinas de la mujer

Avances evaluados positivamente en un momento pueden ser desmontados por el gobierno siguiente y la aceptación inicial de una política pueden dar lugar a resistencias futuras.

El presente documento propone marcos conceptuales para una lectura diferente, que analiza los mecanismos como parte de un proceso mayor, del cual son expresión: el de la legitimación e institucionalización de una nueva problemática en la sociedad y en el Estado. Estos procesos discurren a nivel nacional e internacional, en la sociedad civil y al interior de los organismos internacionales. Abarcan desde la construcción de nuevas concepciones sobre las relaciones de género en distintas sociedades, pasando por la incorporación de los problemas derivados de las desigualdades a las agendas públicas hasta la institucionalización de esta problemática en el Estado. Esta institucionalización se observa en la forma de nuevos marcos de sentido que orientan el diseño de políticas, en los cambios en las agendas institucionales, en programas específicos, en la creación de nuevas instancias, leyes, normas y recursos asignados al avance de la situación de las mujeres.

Este proceso puede ser analizado desde la perspectiva de la innovación, de la emergencia y difusión de nuevas ideas que tiene características propias en tanto debe revertir las resistencias al cambio que existen en toda sociedad y en las instituciones.

La legitimación e institucionalización de una nueva problemática no se da en el vacío, tiene lugar en sociedades concretas, con distintos grados de diversidad cultural, de densidad organizativa y de sistema político; con culturas políticas y desarrollo institucional específicos, y con distinto nivel de desarrollo y de modernidad. Las características propias de cada país condicionan e impregnan los procesos estudiados. Las posibilidades de legitimar las desigualdades de género como problema público están, entonces, condicionadas económica, política, legal e institucionalmente. Por esta razón, el proceso que analizamos está muy imbricado con lo que sucede en los diferentes planos de la sociedad y de la institucionalidad pública sobre todo con el grado de apertura cultural, de democratización e institucionalización y de integración social.

La existencia de una cultura de igualdad y pluralidad, de un Estado de Derecho, de una institucionalidad pública y estatal transparente, y de una ciudadanía vigilante, así como la existencia de políticas económicas y sociales que reduzcan la inequidad entre las personas constituyen el clima ideal para la emergencia, desarrollo y estabilidad de los procesos estudiados.

Para la elaboración del documento, se ha recurrido a diversas fuentes: evaluaciones, estudios comparativos realizados por la CEPAL y otras organizaciones, actas de reuniones de expertos y materiales producidos por las oficinas de la mujer. Asimismo, se ha consultado investigaciones y ensayos de investigadoras/es y académicas integrantes del movimiento feminista y del de mujeres. Se ha revisado finalmente una literatura especializada sobre reforma del Estado y políticas públicas.

Sin embargo, el documento que presentamos a continuación no es producto de un análisis empírico exhaustivo sobre la realidad del conjunto de los países de la región. Es antes que nada un marco conceptual cuya potencialidad es ilustrada a partir del análisis de algunos procesos que han tenido lugar en países determinados, en especial en los países andinos y del Cono Sur que son los más conocidos por la autora. La autora no desconoce la riqueza de los procesos de otros países de la región de los cuales sin embargo no puede dar cuenta en esta etapa de sus estudios.

La discusión de nuevos marcos conceptuales deberían permitir a las institucionalidades de género desarrollar un abordaje más sistémico y dinámico sobre los distintos escenarios, actores e instituciones que participan en los procesos de legitimación e institucionalización del género, especialmente útil para la elaboración de alianzas políticas y estrategias de acción orientadas a la transversalización del género en las políticas públicas y el fortalecimiento de las mujeres como actores sociales y políticos. También puede contribuir a reposicionar el sentido del quehacer de la

institucionalidad de género en las problemáticas más amplias que enfrentan los gobiernos de la región: crecimiento económico y equidad social, democratización y modernización del estado, gobernabilidad y generación de una cultura política y cívica más democrática

El documento está organizado de la siguiente manera:

En primer lugar, se analiza la emergencia de un nuevo sujeto social, las mujeres, a nivel de los distintos países y la Región, que cuestiona las concepciones de género vigentes, pone nuevos temas al debate público e incorpora los problemas derivados de las desigualdades de género en las agendas públicas e institucionales.

En segundo lugar, se expone el proceso mediante el cual la institucionalidad de género llegó a ser parte de la agenda institucional de Naciones Unidas y de los distintos Gobiernos de la Región. Se analiza las distintas concepciones sobre las oficinas de la mujer a partir de 1975, relacionándolas con los cambios en las concepciones y avances en el conocimiento de la problemática de género y las transformaciones del Estado. Si bien se demuestra la influencia de las concepciones y discursos de los organismos de las naciones Unidas en la creación de la institucionalidad de género en el Estado, no niega la importancia fundamental y trascendental del movimiento de mujeres en los distintos países de la Región y a nivel internacional en el cuestionamiento de las relaciones de género, en la movilización de nuevas concepciones y discursos sobre las concepciones de lo femenino y masculino, en las propuestas de nuevas normas de relacionamiento entre los sexos y en la inclusión de los problemas derivados de la desigualdad de género en las agendas públicas e institucionales.

En tercer lugar, se reflexiona sobre los debates actuales sobre el papel del Estado y se esclarece los distintos tipos de condicionantes, sociales, políticos, institucionales y simbólicos, que facilitan o inhiben la aceptación e institucionalización del género en las políticas públicas.

Finalmente, a la luz de los desarrollos anteriores, se avanzan algunas consideraciones a tener en cuenta en la elaboración de las agendas de las institucionalidades de género y en el diseño de sus estrategias de acción.



## I. Las relaciones de género en el debate y la agenda pública

---

La construcción de problemas públicos y la elaboración de las agendas son el resultado de procesos sociopolíticos complejos cuya comprensión remite a otros temas: la constitución de sujetos sociales, la elaboración de nuevos marcos de interpretación de la realidad social, las relaciones de poder entre distintos sujetos y actores sociales y el establecimiento de alianzas y estrategias políticas.

La elaboración de las agendas está condicionada por la apertura de la vida pública y cultural de una sociedad<sup>2</sup> y la transparencia y funcionamiento democrático de sus instituciones. En este sentido, son un buen indicador del grado, extensión y profundidad de la democracia y de apertura al cambio de una sociedad. (Luis Aguilar, 1993)

De acuerdo a Aguilar, Cobb y Elder, Cobb y Ross, Muller y Surel, las *agendas públicas* están integradas por todos los asuntos que los miembros de una comunidad política perciben como asuntos de legítima preocupación, y merecedores de la atención pública. La *agenda institucional*, por su parte, está constituida por el conjunto de problemas, demandas y asuntos, explícitamente aceptados, ordenados y seleccionados por parte de los encargados de tomar decisiones, como objetos de su acción. (Cobb y Elder, 1986; Cobb y Ross, 1976; citados por Aguilar, 1990; Muller y Surel, 1998).

---

<sup>2</sup> Véase Guzmán Virginia, Mauro Amalia. (1999)

No todos los problemas considerados asuntos de interés público ingresan a las agendas, su incorporación depende de la manera en que son interpretados, del poder, los recursos y las estrategias de los actores que los movilizan, así como también de las especificidades del ámbito institucional al que se pretende hacer ingresar el tema.

Los problemas deben ser formulados en términos compatibles con los referentes cognitivos y valóricos generales - creencias y normas - para ingresar a las agendas. Los sujetos que los movilizan deben desarrollar por tanto, estrategias discursivas y políticas orientadas a posicionar y aumentar la visibilidad e importancia de los problemas frente a otros sujetos sociales o autoridades, como afirman David Knoke y Edward Laumann (1979).

La interpretación y definición de los problemas así como la determinación de alternativas de solución dan lugar a sucesivos intercambios, confrontaciones y acuerdos entre los distintos sujetos e instituciones que participan en la elaboración de las agendas. Por esta razón, la comprensión y sentido de los problemas se transforman en el transcurso del tiempo de acuerdo a los espacios donde se discuten, los actores que participan, y las alianzas y compromisos que se establecen entre ellos. Es diferente la interpretación que dan las mujeres a la violencia en los espacios públicos no estatales, que la acordada a este problema por los integrantes del parlamento o de la administración pública.

Ahora bien, no todos los sujetos que participan en este proceso cuentan con los mismos recursos, ni tienen las mismas oportunidades para acceder a los espacios donde se debaten las agendas. Tampoco los distintos espacios están abiertos de manera similar a los diversos tipos de problemas. Si por ejemplo, la violencia doméstica ha sido un problema aceptado en las agendas públicas, parlamentarias y de gobierno, no ocurre lo mismo con los temas relacionados con los derechos sexuales y reproductivos.

En efecto, los espacios públicos erigen barreras a la incorporación de algunos temas y sujetos sociales. Desde su interior se ejercen presiones para excluir a los actores más débiles o divergentes y los criterios de prioridad hegemónicos llevan a considerar algunos problemas en menoscabo de otros.

Los problemas que tienen mayores probabilidades de acceder a las agendas son aquellos movilizados por los actores centrales del sistema social y político y que presentan mayor sintonía con las concepciones y normas discursivas compartidas. Asimismo, es más fácil que ingresen a la discusión asuntos que suscitan el apoyo público y son difundidos y debatidos en los medios de comunicación. Sin embargo, también logran ingresar aquellos temas de carácter controversial o con un alto potencial conflictivo, movilizados por grupos o movimientos sociales que han adquirido fuerza y visibilidad.

En este último sentido, de modalidades de acceso de los problemas a la agenda pública y de actores que los movilizan, R Cobb, J Ross y M Ross (1976) citado por Alfonso Arrau y cols (1999) distinguen tres dinámicas de constitución de las agendas públicas que pueden ser muy útiles en el análisis de los procesos de legitimación e institucionalización de las desigualdades de género como problema público: El modelo de movilización, de acceso interno, y de iniciativa externa.

El modelo de movilización pretende dar cuenta del paso de un tema desde la agenda político-institucional a la agenda pública por actores políticos e institucionales. Se trata de aquellas decisiones, iniciativas y políticas movilizadas por algún actor político para las cuales pretende ganar apoyo público o legitimidad, por lo cual se esfuerza por hacerlas conocidas y aceptadas por la comunidad. El problema crucial es mover el asunto de la agenda formal a la agenda pública. El modelo de acceso interno da cuenta de las dinámicas de tematización que se producen al interior de la agenda política-institucional donde distintos grupos de interés ejercen poder para presionar a

favor de sus intereses. En el modelo de iniciativa externa participan actores colectivos con visibilidad pública, que además de sus motivaciones particulares, tienen interés de participar de las discusiones sobre temas de carácter público. Los principales actores que participan en la constitución de esta agenda son de la sociedad civil: colegios profesionales, iglesias, federaciones de estudiantes, movimientos étnicos, de mujeres, de derechos humanos, asociaciones voluntarias..etc

En el proceso de incorporación de los problemas de género en las agendas públicas pueden estar presentes las tres dinámicas de acceso según el momento y actores que participen. El modelo de iniciativa externa da cuenta de los inicios del proceso que corresponde a la construcción de las desigualdades de género como problemas públicos por sujetos sociales- las mujeres- que se organizan y movilizan desde la sociedad civil como también engloba todas las iniciativas que sobre este tema surgen de la sociedad civil. Sin embargo, una vez institucionalizado el tema en el Estado, nuevos actores políticos e institucionales pueden movilizar problemas a la agenda pública, los que generalmente tienen una definición más precisa y propuestas de solución a las agendas públicas.

La problematización de la discriminación de las mujeres y su puesta en el debate público no es nueva en la historia. El surgimiento de la modernidad como horizonte histórico e ideológico que reconoce la igualdad entre las personas, permitió a las mujeres reivindicar derechos similares a los de los hombres.

En las primeras décadas del siglo veinte, en distintos países de la Región, las mujeres lucharon por el acceso a la educación, la participación política y el derecho al voto. Las sufragistas establecieron relaciones entre sí que trascendieron las fronteras nacionales, aunque en menor medida de lo que ocurrirá con el movimiento feminista y el de mujeres en la década de los 70 y 80. En un número significativo de países - Argentina, Bolivia, Costa Rica, Cuba, Guatemala y Venezuela, la obtención del derecho al voto coincidió con procesos de profundización democrática, que condicionaron positivamente el logro de las demandas de las sufragistas (Line Bareiro, 2000).

La segunda oleada del movimiento feminista y de mujeres se inicia entre los años 70 y 80, según los países. Este movimiento constituye nuevamente a las mujeres como un sujeto social que demanda en este período el respeto a su diferencia y el derecho a la igualdad.

El surgimiento y desarrollo del movimiento feminista y de mujeres en la Región puede ser analizado a partir de la influencia simultánea de :1) las oportunidades que ofrecen los sistemas políticos e institucionales, 2) los recursos organizativos y las dinámicas colectivas, y 3) los marcos interpretativos que orientan sus comportamientos ( Doug Mc Adam, John McCarthy y Mayer N. Zald, 1996).

Estos factores interactúan y se potencian entre sí, en la emergencia y curso posterior de los movimientos. Las oportunidades para la acción colectiva, así como su extensión y la forma que asumen son estructuradas por el sistema político. Las estructuras organizativas formales e informales con que cuenta el movimiento influyen en la amplitud y formas que adquieren el intercambio y debate entre los actores y las acciones que éstos emprenden para movilizar los asuntos de su interés. La combinación de estas dos dimensiones -oportunidades políticas y estructuras organizativas- ofrecen sólo la base estructural para la acción. Para motivar la acción colectiva es necesario que se construya una nueva visión compartida del mundo y se generalice la convicción de que la acción colectiva permite la superación de situaciones consideradas inaceptables.

En algunos de los países de la región, ( Argentina, Brasil, Bolivia, , Chile, Perú, Uruguay) el movimiento feminista se inicia a partir de los esfuerzos deliberados de algunos grupos de mujeres por diferenciar un discurso nuevo sobre la situación de las mujeres al interior de los marcos de sentido prevalecientes. Como bien lo sintetiza Virginia Vargas (2000), los feminismos de los 80, de

carácter transnacional, se orientaron a develar el carácter político de la subordinación de las mujeres en el mundo privado y sus efectos en la presencia, visibilidad y participación de las mujeres en el mundo público.

Las primeras expresiones del movimiento feminista emergen a mediados de los 70, al interior de un horizonte ideológico popular, progresista o de izquierda de fuerte raigambre marxista.<sup>3</sup> Dentro de este horizonte, poco a poco, con tensiones y contradicciones, las mujeres empiezan a distinguirse como sujetos sociales diferentes de los otros sujetos, al plantear la subordinación femenina como expresión de un sistema de desigualdad específico diferente del sistema de desigualdades de clase. Los debates en torno a la prioridad de la clase o del género, las tensiones entre las llamadas políticas y feministas, son signos de la emergencia de nuevos marcos de sentido.

Este discurso, al ser asumido por un número creciente de mujeres, cristaliza un espacio de intercambio que alimenta el desarrollo de una conciencia colectiva y el sentimiento de pertenencia, lo que ayuda a crear una identidad específica. Por esta razón, la construcción de nuevos marcos de sentido es al mismo tiempo un proceso de creación de poder mediante el cual un actor se hace valer y afirma sus intereses propios.

El nuevo discurso feminista, elaborado en la Región en estrecha coordinación con el movimiento feminista internacional, tiene un enorme potencial de crítica y cambio cultural. No sólo reclama como en el pasado, el acceso de las mujeres al espacio público, vía la educación y participación política, sino también cuestiona la manera en que la sociedad concibe lo femenino y masculino, las normas de convivencia entre los sexos y los mecanismos de construcción de subjetividades diferentes, y abre el mundo de lo privado al escrutinio público.

El grado de autonomía de este discurso va a depender de la apertura cultural en los distintos países y de las relaciones del movimiento feminista en cada país con el movimiento feminista internacional, así como también del tipo de liderazgo desarrollado.

En Bolivia por ejemplo, la diferenciación del movimiento feminista de los marcos de sentido vigentes fue mucho más difícil que en el Perú. En Bolivia, el movimiento de mujeres estuvo obligado a abrirse un espacio dentro de los planteamientos marxistas y culturalistas, que se resistían a reconocer la subordinación de género en las culturas originarias e identificar nuevas causas de discriminación fuera del sistema capitalista. En el Perú, en cambio, el movimiento feminista afirmó muy tempranamente su autonomía ideológica y organizativa.

La elaboración del discurso feminista no excluyó el debate ni la diferenciación de vertientes al interior del movimiento. En distintos países es posible diferenciar al menos tres vertientes que se comunican, confrontan y hacen alianzas entre sí: el feminismo intelectual, el feminismo popular y el feminismo político.

En la mayoría de los países andinos y del Cono Sur, por distintas circunstancias y en contextos políticos diferentes los partidos políticos y las organizaciones sociales tradicionales se debilitaron, dejando espacio a la emergencia de nuevas organizaciones y movimientos sociales.

Estas organizaciones, en el caso de los países bajo dictadura, facilitaron el encuentro entre personas que provenían de las antiguas organizaciones sociales y populares, los militantes de partidos, sindicalistas y profesionales y a personas sin experiencia organizativa previa; a estas organizaciones se integran mujeres afectadas por la situación política y social.

---

<sup>3</sup> Desde los años sesenta grupos importantes de mujeres se beneficiaron con la expansión de la educación, con la ampliación del mercado de trabajo, con los cambios en la estructura familiar y con un mayor control de su fertilidad. Muchas de ellas, se incorporan desde los sesenta al abanico de los distintos movimientos sociales y políticos reformistas y de izquierda que pugnaban por transformar la sociedad.

Surgen además grupos de mujeres que establecen relaciones tempranas con el movimiento feminista internacional vía el exilio y la participación en las redes feministas de la Región. De esta manera, estos grupos se constituyen en polos de difusión de las nuevas ideas hacia otras organizaciones de mujeres. El surgimiento de las Organizaciones no gubernamentales (ONGs) en los distintos países de la Región dotó de nuevos recursos organizativos al movimiento feminista y muchos de los grupos de mujeres se transforman con el tiempo en Ongs.

El valor otorgado a la solidaridad y el grado de compromiso afectivo personal con las nuevas ideas generaron una densa red de relaciones entre las distintas organizaciones que puso en contacto a mujeres de distintas procedencias e hizo crecer el movimiento hacia nuevos espacios traspasando las barreras de clase y la diferenciación urbano/rural. Esta red de relaciones hace visible la emergencia de un nuevo campo de acción político generado en torno a la discriminación de género.

Ahora bien, las posibilidades de ampliación de este nuevo campo de acción y de difusión de sus ideas más allá de la red de organizaciones de mujeres, depende de las oportunidades ofrecidas por el sistema político y de los repertorios de acción del movimiento como se puede observar por ejemplo en los casos de Chile, Bolivia y Perú.

En el caso de Chile, la dictadura militar mantiene al movimiento volcado hacia sí mismo, dentro de su propio espacio, lo que impide difundir y debatir las nuevas ideas y promover un debate cultural amplio. En Bolivia, el movimiento afirma su presencia pública y hacia la mitad de la década de los 80 los medios de comunicación se refieren a su existencia, informan sobre los eventos, seminarios que éste convoca y difunden sus propuestas de agenda. En 1984 se crea la coordinadora de mujeres que agrupa a organizaciones feministas y otras Ongs que trabajan con mujeres así como algunas organizaciones gubernamentales. Se constituye así "uno de los primeros esfuerzos de concertación entre sociedad y Estado en torno a la problemática de la mujer."<sup>4</sup> La Plataforma de la Mujer<sup>5</sup> se aboca a la elaboración de reformas y propuestas de ley e inicia una campaña en la sociedad civil en coordinación con la Comisión de Mujeres del Parlamento para que la violación sea considerada delito público. En los años 1990 la Coordinadora de Mujeres elabora propuestas de políticas sectoriales para "incorporar e institucionalizar el género en el aparato del Estado y en la corriente principal de inversión para el Desarrollo."

En el Perú, las mujeres difunden sus ideas en distintos espacios simultáneamente: la cultura, la política, las organizaciones sociales. El movimiento participa en marchas políticas y movilizaciones de distinto tipo, convoca a actos culturales masivos, organiza seminarios, talleres y debates públicos. A mediados del 85 lanza dos candidaturas feministas al parlamento y posteriormente apoya las candidaturas de dirigentes de las organizaciones populares a consejales. A finales de los 80, la severa crisis político-institucional del país dificulta el posicionamiento del movimiento en el sistema político y su interlocución con el Estado.

En Chile, en las postrimerías de la dictadura, el retorno de los Partidos políticos de la oposición y la realización del plebiscito en el año 1988, amplía el espacio público. Las mujeres se organizan en la Concertación de Mujeres por la Democracia y elaboran una agenda de género para incluir en el programa del próximo gobierno democrático. Las mujeres militantes juegan un importante papel de intermediación entre el movimiento y los partidos políticos.

Vemos entonces a partir de estos tres ejemplos, que las características del sistema político - debilitamiento de las dictaduras y la recuperación de la democracia- favorecieron el desarrollo de acciones colectivas que permitieron afirmar a las mujeres como sujetos sociales en relación con otros actores sociales, en particular con el Estado.

---

<sup>4</sup> Sonia Montañó, citado por Virginia Vargas (2000).

<sup>5</sup> Surge a fines de los 80 promovida por el CIDEM.

Sin embargo, como ya está dicho, para que los problemas de género ingresen a las agendas públicas deben ser formulados en términos compatibles con los referentes cognitivos y valóricos prevalecientes. Cada paradigma nuevo se sustenta en una articulación entre los principios generales y los específicos del movimiento. Si bien la existencia de nuevos marcos de sentido genera fronteras, delimita grupos y organizaciones, exige al mismo tiempo formas de articulación y de trascendencia de las propias fronteras para pensar la relación con el conjunto social mayor.

En los casos estudiados, los discursos y propuestas de las feministas se articularon con discursos sociales amplios como el del crecimiento y desarrollo del país, la equidad social y la superación de la pobreza, la modernización del estado (Bolivia, Perú) y la defensa de los Derechos Humanos y la recuperación de la democracia (Argentina, Chile,).

A partir de los noventa, la creación de una institucionalidad de género en el Estado, responsable de abordar los problemas derivados de la discriminación de género, es una demanda compartida por el movimiento feminista en la Región, influido seguramente por las recomendaciones de las distintas Conferencias de Naciones Unidas sobre la Mujer y por los debates en torno a la modernización del Estado y la redefinición de sus relaciones con la sociedad.

## **II. La institucionalidad de género en la agendas institucionales**

---

### **A. La institucionalidad de género en la agenda internacional: Las Conferencias Internacionales de Naciones Unidas**

La discusión sobre oficinas de la mujer se inicia en la década de los setenta, en el contexto de la Declaración de México sobre la Igualdad de Acción de las Mujeres y el Plan de Acción Mundial (1975) y en el marco de la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). (1979)

El sentido y carácter atribuidos a las oficinas en las Conferencias se han ido transformando a través del tiempo, de acuerdo a los avances en la comprensión y conocimiento de las relaciones de género, las transformaciones sociales y económicas en las distintas regiones y los debates sobre el Estado. La experiencia acumulada en distintos países de América Latina y el Caribe y a nivel mundial incide también en las propuestas y modalidades que asumen las oficinas. Especial mención merece la experiencia del Instituto de la Mujer de España, por su influencia en los países del Cono Sur, y la del Servicio nacional de la Mujer (SERNAM) de Chile en la región.

En las conclusiones de la Conferencia Mundial sobre la Mujer de México, en 1975, se afirma: "el establecimiento de una maquinaria interdisciplinaria y multisectorial dentro del gobierno, tales como comisiones nacionales, oficinas de la mujer y otros cuerpos, con un staff y recursos adecuados, puede ser una efectiva medida transicional para la aceleración del logro de la igualdad de oportunidades para las mujeres y su total integración en la vida nacional."

La definición de los objetivos y funciones asignadas a las primeras oficinas estuvieron influidas por el enfoque "Mujer en el Desarrollo" (MED) y por las características de los Estados - desarrollistas, centralistas, burocráticos- donde se crearon estas oficinas. El enfoque MED promueve la integración de las mujeres al Desarrollo sin considerar las relaciones que existen entre la posición de las mujeres en las estructuras económicas y las relaciones de género. Tampoco considera la influencia de las desiguales relaciones de género ni la articulación de los roles productivos y reproductivos en el acceso a los recursos productivos. Las oficinas tenían por objetivos favorecer la integración de las mujeres a los procesos de desarrollo a la vez que atender a los grupos que se encontraban en situaciones de extrema vulnerabilidad. Estaban ubicadas en posiciones institucionales jerárquicamente subordinadas, encargadas de promover programas y proyectos orientados a las mujeres, los que permanecían la mayoría de las veces aislados del resto del trabajo público.

En el momento de la creación de las primeras oficinas de la Mujer en la Región, el movimiento feminista y el de mujeres se encontraban abocados, como hemos visto, a constituirse como un sujeto diferenciado y a crecer y expandirse fundamentalmente a nivel de la sociedad. El movimiento afirmaba su autonomía frente al Estado, lo que llevaba a no considerarlo como un interlocutor importante y un factor de cambio de las relaciones de género.

A mediados de los 80, emerge un nuevo marco interpretativo denominado Género en el Desarrollo (GAD<sup>6</sup>). Este enfoque centra la atención no sólo en las relaciones desiguales entre los géneros sino también en las estructuras que generan la desigualdad. Para este enfoque, los cambios en las relaciones de género requieren transformaciones profundas de las estructuras existentes. Este enfoque se propone incorporar el género en el *mainstream* para lo cual se requiere la descentralización de la responsabilidad de la equidad de género hacia el sector público en lo referido a formulación de políticas, implementación de programas y entrega de servicios.

El enfoque GAD orienta las recomendaciones emanadas de la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer (Nairobi 1985), que plantean la conformación de mecanismos situados en los más altos niveles de gobierno, con recursos adecuados para asesorar y dar seguimiento al impacto de las políticas en las mujeres. Aún cuando no se usa la terminología del *gender mainstreaming*, de sus considerandos y recomendaciones se desprende que el avance de la mujer es concebido como el resultado de un trabajo de colaboración entre las Oficinas de la Mujer, los Ministerios y las Agencias de gobierno.

La Plataforma de Acción Mundial aprobada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995) marca un hito importante en el proceso de definición de la institucionalidad de género. La evaluación de las Oficinas de la Mujer pone de manifiesto que sus mandatos son poco claros, que no tienen un staff adecuado ni sistemas de capacitación internos. Tampoco cuentan con el soporte de los liderazgos políticos nacionales. Los mecanismos ocupan posiciones marginales en las estructuras de gobierno, se les asigna escasos recursos y son habitualmente considerados como los únicos responsables del cambio en la situación de las mujeres.<sup>7</sup>

En este nuevo contexto, se recomienda que las Oficinas de la Mujer asuman tareas de mayor trascendencia en la elaboración de las políticas públicas. De acuerdo a las recomendaciones, los

---

<sup>6</sup> Este marco está influido por intelectuales ligadas al movimiento feminista.

<sup>7</sup> Ver párrafos 79, 105, 123, 141, 164, 189, 202, 204, 229, 238, 252, 272.



mecanismos son concebidos como instancias de coordinación de políticas, responsables de liderar el proceso de *gender mainstreaming*. Para la realización de sus objetivos deberían estar situados en posiciones jerárquicas de alto nivel y contar con los recursos y la autoridad suficientes para acceder a los distintos círculos de decisión, dentro y fuera del Estado, e influir desde allí al conjunto de las políticas públicas.

Los contenidos del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe , 1995-2001 (PAR)<sup>8</sup> y de la Plataforma de Acción Mundial (PAM) tienen en cuenta los avances de la investigación sobre género y las demandas elaboradas por las organizaciones feministas y las redes temáticas a nivel internacional.

Los avances en la teoría de género permiten por un lado, articular la investigación de género con problemáticas mayores - democracia, ciudadanía, institucionalidad y reforma del Estado, y por otro, profundizar el conocimiento sobre los mecanismos que generan las desigualdades en campos específicos: salud, trabajo, educación, acceso a los servicios, entre muchos otros.

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

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

Asimismo, responsabiliza al Estado en coordinación con otros actores, de las siguientes tareas, las que solamente son posible en un Estado Reformado:

- Contrarrestar los mecanismos que generan desigualdad en sus distintos ámbitos de intervención,
- Implementar políticas de carácter integral que atiendan a la multicausalidad de la desigualdad de género
- Reconocer y favorecer la participación de las mujeres como interlocutoras en distintos espacios públicos e institucionales.

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

---

<sup>8</sup> Adoptado en 1994 por la sexta Conferencia Regional sobre la Integración Económica y Social de la Mujer en América Latina y el Caribe ( Mar del Plata)

## B. La institucionalidad de género en las agendas de la región

La creación de la mayoría de las Oficinas de la Mujer con características cercanas a las propuestas por la Plataforma, debido a su carácter innovador, ha sido posible en coyunturas políticas extraordinarias. Estas se caracterizan por una mayor receptividad de los actores políticos y de las autoridades públicas a las demandas sociales, lo que permite a los actores sociales movilizados atraer la atención hacia sus propuestas.

En efecto, las Oficinas se crearon en momentos en que hubo un cambio significativo del clima político nacional, alternancias parlamentarias o de gobierno y campañas de fuerte presión por parte de grupos de mujeres. Los acuerdos de las sucesivas Conferencias Internacionales de la década del noventa<sup>9</sup> han significado también una presión a favor de la aceptación o redefinición del sentido y alcance de la institucionalidad de género.

Según John Kingdom (1992), en condiciones ordinarias, el proceso de construcción de problemas, la búsqueda de solución a los problemas públicos y las coyunturas electorales, siguen dinámicas propias que no necesariamente confluyen. Los problemas surgen de manera relativamente caótica, dependiente de sucesos y/o de movilizaciones aleatorias de los actores sociales. En cambio, las alternativas de solución a los problemas son el fruto de un juego complejo que une de manera variable a actores privados y públicos en la búsqueda de programas de acción pública que puedan ser soluciones. Finalmente, los sucesos políticos evolucionan según su propio calendario, en función de reglas que les son particulares y pueden o no estar asociados a la construcción de problemas o a la definición de las soluciones. Sin embargo, existen circunstancias extraordinarias en que estos procesos confluyen y se potencian dando lugar a “la apertura de una ventana política “ ( Pierre Muller e Yves Surel,1998).

En Brasil, la conformación de los Consejos Estatales en 1982-1983 y el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer ( CNDM) tiene lugar en un período de salida del régimen militar y de transición a la democracia . En Argentina esta demanda adquiere fuerza y viabilidad bajo el clima de refundación democrática que caracterizó al gobierno de Alfonsín (1983). El programa Alfonsinista, sensible a la demanda de las mujeres, se comprometió, entre otros temas, con la promulgación de la ley de divorcio, la patria potestad compartida, la ratificación de la CEDAW. En 1983 se crea el programa de Promoción de la Mujer y Familia y en 1987, en respuesta a las demandas de una organización transversal y multisectorial de mujeres, la Subsecretaría de la Mujer.

En Chile, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) se crea bajo la presidencia de Patricio Alwyn (1990—1994), en respuesta a las demandas formuladas por la Concertación de Mujeres por la Democracia. El gobierno de Patricio Alwyn, cuyo programa había sido negociado entre los partidos políticos de la Concertación y los distintos grupos y actores que resistieron a la dictadura, es sensible a las demandas de las mujeres. Incorpora dentro de los lineamientos del programa de gobierno, la igualdad entre mujeres y hombres y crea institucionalidades *ad hoc* para dar respuesta a las nuevas problemáticas movilizadas por grupos de menor poder: mujeres, indígenas, jóvenes.

La voluntad reformista del gobierno de César Gaviria en Colombia (la revolución pacífica 1990-1994), que se expresaba entre otras cosas en la convocatoria a la Asamblea Constituyente, estimula la articulación del movimiento feminista para participar en este proceso. Su presencia logra que se eleve a norma institucional la igualdad entre hombres y mujeres, se declare inconstitucional la discriminación y se abran las puertas para acciones de discriminación positiva, todas decisiones que en condiciones ordinarias no habrían tenido el suficiente sustento cultural ni

---

<sup>9</sup> Nombrar las conferencias

político. A partir de 1990, se generan las primeras institucionalidades de género a las que se les atribuye la tarea de coordinación de políticas y control contra la discriminación de las mujeres, en cuyo planteamiento y discusión participaron también distintas organizaciones de mujeres.<sup>10</sup>

En Bolivia, las organizaciones de mujeres demandan al nuevo gobierno de Sánchez de Lozada mantener el mecanismo de género creado bajo el gobierno precedente de Paz Zamora. Las características del momento político y los contenidos del programa de gobierno “ Plan para Todos” - reforma del estado, modernización económica y nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad, descentralización e impulso a la participación social- generan las condiciones para redefinir el sentido y alcances de la institucionalidad de género.

En el caso de otros países, los acuerdos de las Conferencias internacionales dieron fuerza adicional al movimiento y constituyen una presión importante para que los gobiernos generen los mecanismos institucionales o redefinan su ubicación, atribuciones y funciones.

No obstante, la creación de la institucionalidad de género en coyunturas extraordinarias no asegura la estabilidad de los logros alcanzados. Cuando las llamadas ventanas políticas se cierran, presiones de diferente índole tratan que el funcionamiento institucional vuelva a sus cauces ordinarios. Asimismo, una nueva coyuntura electoral y cambios de gobiernos presentan un riesgo de retroceso en lo logrado. En Bolivia y Colombia, la ubicación de los mecanismos ha sufrido cambios con la llegada de los nuevos gobiernos. En Argentina, la elección del último gobierno puso en cuestión la ubicación del Consejo Nacional de la Mujer, lo que fue contrarrestado gracias a la respuesta coordinada de distintas organizaciones de mujeres, parlamentarias y funcionarias públicas.

La estabilidad de los logros alcanzados o el nivel de retroceso depende no sólo de las características de la coyuntura política sino también de factores de tipo estructural, institucional y cultural: el grado de modernización económica, la cultura política vigente, la estabilidad institucional y el avance en el proceso de reforma del Estado, y la posición y el protagonismo político de las mujeres en la sociedad.

Las propuestas de igualdad y equidad de género y de nuevas institucionalidades son menos disruptivas en sociedades tempranamente urbanas, más modernas y secularizadas como es el caso de Argentina y Uruguay. En estos países, los niveles educativos de las mujeres son relativamente altos en comparación con los de los hombres, presentan elevadas tasas de participación en el mercado de trabajo, tanto en el sector formal como informal de la economía y han reducido más tempranamente la tasa de natalidad. Asimismo, las mujeres, especialmente las urbanas, tienen una larga historia de participación gremial, social y política. En el caso de los países mencionados la migración del siglo pasado propició el desarrollo de una cultura más igualitaria y democrática, donde los logros y el ascenso individual estaban asociados al mérito y empuje personal.

En sociedades multiculturales donde coexisten distintos sistemas de género, propios de cada cultura, la igualdad y la equidad de género pueden parecer una propuesta ajena a las preocupaciones de la sociedad y a la dinámica multicultural.

---

<sup>10</sup> En 1990 se crea el Comité de Coordinación y Control contra la discriminación de la Mujer adscrito a la Presidencia de la República y en agosto de 1990 el área de la mujer dentro de la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia.

### **III. La institucionalidad de género y la reforma del estado**

---

#### **A. El debate actual sobre el Estado**

Los nuevos planteamientos sobre la institucionalidad de género en el Estado tienen lugar en un contexto de globalización económica y cultural y de transformaciones sociales que ponen en debate las funciones del Estado y sus relaciones con la sociedad.

Distintos estudiosos y políticos coinciden en la necesidad de una reforma del Estado<sup>11</sup> no sólo para superar el creciente déficit fiscal, la ineficiencia y el comportamiento clientelar en la provisión de bienes y servicios públicos sino también y fundamentalmente en la necesidad de reconceptualizar sus funciones en un nuevo contexto internacional. Funciones que hacen referencia tanto a la capacidad del Estado de representar la unidad de la sociedad, espacial e históricamente situada, como el hecho de ser expresión y producto de las relaciones que establece con la sociedad ( Muller y Surel, 1998)

---

<sup>11</sup> Centralismo del Estado, la ausencia de misiones claras y adaptadas a las nuevas realidades sociales en los distintos sectores e instancias de gobierno, el peso de la lógica sectorial en la administración pública, el apego a rutinas en la evaluación de los resultados descuidando el impacto social de las políticas .

Dirk Messner (1999) y Norbert Lechner (1999) coinciden en que las formas actuales de coordinación social son insuficientes frente a la magnitud de las transformaciones en curso en el seno de las sociedades. La coordinación desde el Estado - jerárquica, pública y deliberada - mediante leyes, normas administrativas y medidas políticas y la coordinación del mercado - no deliberada, descentralizada- que regula los intercambios entre actores privados, no bastan para responder a las demandas de actores cada vez más organizados, coordinar los subsistemas sociales cada vez más autónomos y atender a la complejidad que adquieren los problemas públicos.

**Recuadro 1**

**NUEVAS CARACTERÍSTICAS DE LAS SOCIEDADES Y DE LAS RELACIONES ESTADO Y SOCIEDAD**

- Tendencia hacia una sociedad cada vez más organizada. Crecimiento de los actores colectivos y de mejores condiciones de influir en los procesos políticos de toma de decisiones y en la configuración misma de la sociedad.
- Creciente sectorialización de la economía y de la sociedad. El incremento de la complejidad social, la creciente interdependencia entre gran número de actores, dan una importancia cada vez mayor a los subsistemas sociales en el conjunto de la sociedad. Existe una tendencia a generar espacios sociales y económicos con un alto grado de autonomía, los cuales son difíciles de regular políticamente por parte del Estado.
- Participación de cada vez más grupos de actores privados y públicos en el diseño de políticas y elevación del su nivel de intervención política.
- Tendencias a acompañar la diferenciación de la sociedad con una expansión paralela del aparato estatal.
- Descentralización y fragmentación del Estado y heterogeneidad del funcionamiento del Estado, de las dinámicas intrínsecas de los subsectores estatales y de sus modalidades de intervención, que difieren según áreas de políticas, sectores productivos y niveles políticos ( local, regional, nacional, multilateral).
- Supresión de la línea divisoria entre lo privado y público asociado a la descentralización del Estado y las diversas formas de cooperación entre el Estado y los grupos sociales.
- Incapacidad del Estado de asumir en distintas áreas funciones de coordinación, conducción y modelación social sin recurrir al Know -how o incluso a las capacidades de acción de actores no estatales
- Delegación a la sociedad de parte de las funciones del Estado y apoyo al desarrollo de capacidades autónomas en el seno de la sociedad (promover asociaciones o fundar foros donde ventilar conflictos sociales o buscar patrones de solución con o sin la función moderadora de las entidades públicas)
- Importancia creciente de la interacción sistémica entre los grupos relevantes de actores dentro de las áreas de las políticas que van emergiendo en respuesta a una interdependencia cada vez más profunda.
- Pérdida de autonomía de los Estados nacionales como resultado del proceso de globalización e inserción en instituciones.

**Fuente:** Dirk Messner. (1999). Del Estado céntrico a la "sociedad de redes". Nuevas exigencias a la coordinación social.

La acción de las elites político-administrativas, relativamente homogénea y centralizada, no asegura la coherencia de la acción pública. Las autoridades públicas requieren para sus decisiones no sólo de información relevante proveniente de distintos universos: científico, técnico, económico, sociales y políticos, sino también, de la presencia de distintos actores privados y públicos que enfrentan el desafío de coordinarse y abrir un espacio de acción común. Su participación en las decisiones de políticas contribuye a debilitar las rígidas fronteras que separaban lo privado y lo público.

Para analizar la totalidad de configuraciones diferentes que puede asumir la articulación entre grupos sociales y el Estado,<sup>12</sup> diversos autores<sup>13</sup> hacen uso del concepto de red. Estas configuraciones son nuevas formas de coordinación social que no se superponen necesariamente a las organizaciones públicas (ministerios) ni a las privadas (empresas y sindicatos). El carácter relativamente informal de los intercambios entre actores al interior de una red y su apertura hacia nuevos actores permiten la multiplicación de intercambios periféricos y la combinación de recursos.

Es entendible que en un contexto como el descrito, los sistemas tradicionales de representación y participación ciudadana sean insuficientes y aumenten los espacios de debates donde participan distintos actores simultáneamente y a cuyo interior sus integrantes pueden adquirir las destrezas propias de la toma de decisiones democrática: transar, presionar, negociar, aceptar el disenso, manejar el conflicto y gestar consensos mínimos para actuar colectivamente. Es decir, los participantes devienen conscientes no sólo de sus necesidades, retos y definiciones personales sino también de los otros sujetos y del grado en que concuerdan o se confrontan con sus necesidades e intereses. Adquiere más importancia la participación deliberante de la ciudadanía frente a distintos problemas públicos y el sentido de la acción del Estado. Por otra parte, se hace necesaria la participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas para que éstas respondan efectivamente a las necesidades y especificidades de los distintos grupos sociales. Finalmente, se hace necesario la creación de nuevas institucionalidades públicas y privadas que asuman funciones de fiscalización y exigencia de rendición de cuentas de la acción del Estado.

Las características y funciones de la institucionalidad de género que emanan de los acuerdos de la Plataforma de Acción son coherentes con los planteamientos contenidos en el debate actual sobre el Estado. En efecto, identifica, responsabiliza y estimula la coordinación entre distintos tipos de actores, privados, públicos y sociales para abordar las inequidades de género que si bien son expresión de un sistema de desigualdad específico, están condicionadas y afectadas por los otros sistemas que generan desigualdades en las sociedades. Por otra parte, subraya la importancia que tiene asegurar la participación social y el protagonismo de las mujeres en los distintos espacios de deliberación pública y de interlocución entre el Estado y la sociedad, a fin de que ellas puedan definir, defender y negociar sus demandas e intereses con otros actores y participar en la definición de los intereses públicos.

En este sentido, cabe analizar la distancia entre la propuesta ideal de institucionalidad de género y la posibilidad de ser incorporada en estados que funcionan todavía de manera muy centralizada, jerárquica y sectorializada.

En efecto, el logro de los objetivos de la agenda de la Plataforma exige transformar las formas de operar y los marcos interpretativos de los estados. Las políticas de género de carácter integral y el tratamiento de nuevos problemas requieren de coordinaciones intersectoriales y abordajes integrales que contradicen la lógica sectorialista que aún prevalece en muchos estados de la Región. Asimismo, las concepciones de género que sustentan las propuestas de políticas emanadas desde las oficinas de la mujer difieren y /o son contradictorias con las que prevalecen en otros sectores. De esta manera, los esfuerzos de la institucionalidad por visibilizar y afianzar el

---

<sup>12</sup> Rhodes y Marsh (1988, citado por Muller y Surel, 1998) distinguen varios tipos de redes, desde la más abierta a la más cerrada: 1. La red temática que reagrupa a los actores en torno a un problema o una reivindicación específica, como la defensa de un proyecto de ley que concierne a la violencia doméstica. Los participantes de la red pueden ser variados, su identidad es variable y la interdependencia entre los actores está limitada al tema en cuestión. 2. La red de productores que se organizan en torno a un interés económico particular, donde las relaciones de interdependencia son relativamente limitadas. 3. La red intergubernamental designa el reagrupamiento en el plan horizontal de autoridades locales y territoriales. 4. La red profesional (o sectorial) remite a la existencia de profesiones organizadas sobre el plan vertical y fuertemente articuladas en torno a una experticia específica lo que la diferencia de las otras redes de la comunidad de políticas públicas.

<sup>13</sup> Pierre Muller y Ives Surel (1998), Norbert Lechner, (1999) entre otros.

protagonismo de las mujeres como actor social no son compartidos por el resto de los actores institucionales, quienes no ven la importancia de la participación de las mujeres en tanto sujetos autónomos, razón por la cual son escasamente convocadas a los círculos de decisión establecidos en los espacios de interacción entre los distintos sectores y la sociedad.

## **B. Los condicionantes institucionales: normativos, simbólicos y políticos**

Las instituciones constituyen un importante factor de orden y estabilidad en la medida que liberan a las políticas del vaivén inmediato de los movimientos sociales y de las correlaciones de fuerzas coyunturales, reduciendo de esta manera el carácter caótico de las competencias y confrontaciones.

Desde esta perspectiva, se entiende la importancia otorgada por las distintas oficinas de la mujer de la región a la aprobación de nuevos marcos y normatividad jurídica y la generación de nuevas instancias de género en el Estado. En la década del 90, en los distintos países de la Región se establecen cambios importantes en los marcos jurídicos que dan estabilidad a la demanda de la equidad de género y canales para enfrentar la discriminación. En Argentina por ejemplo, en el proceso de las reformas constitucionales se otorga rango constitucional al Cedaw, se suscribe los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y se aprueban un conjunto de disposiciones legislativas internas que protegen contra la discriminación y promueven la equidad de género. Se otorga atribuciones al Congreso Nacional para promover medidas de acción positiva y se reconoce el derecho del afectado, de la Defensoría del Pueblo o de otras asociaciones, a interponer acción de amparo ante cualquier forma de discriminación. En cuanto a normas legales más específicas, se promulga la ley de cuotas y la ley sobre la violencia<sup>14</sup>. En el Caso de Colombia, en la década del noventa se aprueban las siguientes importantes leyes: Ley 82/1993 mediante la cual el Estado define el ingreso de la mujer cabeza de familia y de la familia a su cargo al sistema de seguridad social; la Ley 294/1996 de Violencia Intrafamiliar que busca prevenir, sancionar y remediar la violencia intrafamiliar : penaliza la violencia intrafamiliar y establece que la violencia sexual entre cónyuges es punible; la Ley 360/97 sobre los delitos contra la libertad Sexual y la dignidad Humana (por acceso carnal violento entre 8 a 20 años).

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

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

Por otra parte, mecanismos de selección mutua determinan los ritmos de paso de una problemática de una institución del Estado a otra. La institucionalidad chilena por ejemplo,

---

<sup>14</sup> La ley de Cupo, en el año 1991, establece una cuota de participación de mujeres no menor al 30% en las listas partidarias para los cargos de representación y garantiza que las mujeres estén ubicadas en lugares con probabilidad de ser elegidas. La Ley fue reglamentada por el Poder Ejecutivo, dos años después, mediante el decreto 379/93, siendo el Consejo de la Mujer el organismo que se encuentra en condiciones de iniciar acciones legales tendientes a asegurar la participación femenina en las listas.

marcada por la predominancia del ejecutivo sobre el legislativo explica que los temas incorporados en las agendas de gobierno puedan pasar a formar parte de la agenda legislativa cuando se necesita un proyecto de ley y que la inversa no se de. La movilización de algunos parlamentarios no basta para hacer llegar los problemas a los niveles de toma de decisión en el gobierno.

Las características propias a los actores políticos administrativos, en particular las lógicas que rigen sus acciones, pueden tener un impacto singular en la inscripción de los problemas en las agendas. Es más fácil que los actores públicos acepten en sus agendas los temas propuestos por la institucionalidad de género cuando ven en esta incorporación un recurso suplementario y una base de legitimación. Hasta el momento, la mayoría de las oficinas han tenido un mayor éxito en incluir problemas de género en las agendas de los ministerios sociales y de los gobiernos locales. En ambos casos, la práctica misma de estos ministerios los relacionan en mayor medida con mujeres, y son entonces más sensibles a las especificidades de su situación, lo que ha permitido que las mujeres sean, poco a poco, consideradas sujetos de política diferenciados y no asimiladas a la categoría general de beneficiarios sin sexo. En algunos casos, para estos ministerios o gobiernos locales, la aceptación de los problemas de género les ha significado contar con recursos adicionales y tener una mayor legitimación social.

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

Las restricciones son también de carácter simbólico y político. Las instituciones no están constituidas sólo por reglas, sino también por creencias, códigos culturales y saberes que rodean, sostienen, elaboran y contradicen estos roles y rutinas ( Muller y Surel, 1998).

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

Al parecer para las oficinas de la Región habría sido relativamente más fácil legitimar los problemas de género al interior del discurso de la vulnerabilidad y de la reparación que en los discursos sustentados en el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las mujeres. Esto explica que en la mayoría de los países se hayan aprobado leyes contra la violencia e implementado programas que incluyen la asignación de recursos y reformas en el funcionamiento de los servicios para atender a mujeres violentadas. El rechazo a la violencia contra las mujeres es coherente con aquellos esquemas interpretativos que las consideran sujetos de protección. La atención a mujeres jefas de hogar de bajos recursos o la extensión de algunos derechos a grupos de mujeres trabajadoras se orienta en el mismo sentido. También ha sido relativamente más fácil proponer políticas tendientes a facilitar la articulación del trabajo doméstico y productivo que promover políticas orientadas a modificar el reparto de los distintos tipos de trabajo entre hombres y mujeres. En general, ha sido más difícil el diseño de políticas que propician una redistribución significativa de oportunidades y poder entre hombres y mujeres y afirman el protagonismo político y social de las mujeres independientemente del sector social de procedencia. Al parecer, en una mayoría de los países de la Región, la problemática de género en el Estado se construyó inicialmente a partir del reconocimiento de las situaciones de vulnerabilidad que sufren distintos grupos de mujeres.



Sin embargo, existen diferencias en los discursos y estrategias de las distintas institucionalidades. En Bolivia, bajo el gobierno de Sánchez de Lozada, la gestión de la subsecretaría de género, con visión estratégica, articuló distintas dimensiones simbólicas en el tratamiento de las desigualdades de género. Impulsó el tratamiento de las mujeres en un plano de igualdad con los hombres en las principales reformas que se llevaban a cabo y logró por ejemplo que la ley de participación popular contemplara la presencia paritaria de las mujeres para promover su protagonismo social y político. Al mismo tiempo, hizo visible una de las situaciones de mayor vulnerabilidad de las mujeres: su exposición a la violencia doméstica. Asimismo, promovió la organización de mujeres políticas como Foro Político en la sociedad. En Argentina, las distintas instancias de género han sustentado sus demandas en discursos que apelan a la igualdad y los derechos y el país ha avanzado en proponer cambios culturales significativos en los comportamientos y prácticas de género en sus textos constitucionales, como es el caso de la Constitución de Buenos Aires.

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

Finalmente, quisiéramos detenernos en las restricciones de tipo político. Como ya decíamos, las decisiones de políticas no sólo se toman dentro de los círculos de decisión localizados en la administración pública (Presidencia, gabinete de ministros, ministerios, entre otros) sino también en los círculos de decisión que se sitúan en los espacios de interacción e interlocución que establece el gobierno con distintos actores privados, sociales, gremiales y políticos.

Las decisiones que se adoptan están condicionadas por los recursos, la visibilidad y la fuerza de los distintos actores concernidos en las políticas.<sup>15</sup> El grado de organización de los actores, las características de sus liderazgos y la capacidad de definir de manera más o menos autónoma su identidad, condicionan la calidad de su participación en estos círculos de decisión.

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

En este punto resulta útil recordar la importancia que adquieren las estructuras de intermediación entre el Estado y la Sociedad ya que pueden constituirse en lugares privilegiados desde donde los actores interesados pueden incorporar nuevos problemas a las agendas y mantenerlos como objeto de políticas.

A esta altura podría ser útil referirse a la experiencia colombiana en ocasión de la elaboración del Plan de Igualdad de Oportunidades en el marco del Plan de Desarrollo de Gobierno 1998- 2002. En 1998, las mujeres organizadas en la Confluencia de redes<sup>16</sup> propiciaron la generación de estructuras de intermediación en el proceso de elaboración del Plan de igualdad de

---

<sup>15</sup> Recursos: características que le confieren a los actores una capacidad de actuar, o más precisamente, que le aseguran un poder, en el sentido de la noción clásica. Capacidad de A de presionar a B a hacer una acción que B no habría hecho sin la intervención de A.

<sup>16</sup> La Confluencia de redes está conformada por las distintas redes nacionales que existen en Colombia.

Oportunidades. En estas estructuras participaron organizaciones de mujeres, entidades gubernamentales y corporaciones públicas de orden central y territorial.

La Confluencia instaló en ocho regiones mesas de trabajo en torno a cada uno de los ejes temáticos: paz, empleo, generación de ingresos, participación en el poder y las decisiones, educación, capacitación, salud, lucha contra la violencia, vivienda y hábitat, mujer rural y cuatro mesas para atender problemáticas de grupos vulnerables mujeres afroamericanas, indígenas, desplazadas y de zona de despeje.

En 1999, la Confluencia elabora un documento que presenta a los diferentes actores que influyen en la formulación del Plan de Igualdad de Oportunidades: Consejo Nacional de Planeación, Departamento Nacional de Planeación y Congreso de la República y a la Dirección Nacional de la Equidad. El año 2000, en ocasión de la puesta en marcha del Plan, inicia un proceso de concertación interinstitucional e intersectorial con las entidades responsables de los diferentes programas del Plan Nacional de Desarrollo y con actores sociales.

### **C. Algunas observaciones finales sobre la institucionalidad de género**

La creación de una institucionalidad de género como instancia de coordinación de políticas se asienta en la mayoría de los casos en una historia previa caracterizada por la existencia de oficinas de la mujer de distintas orientaciones y de programas específicos dirigidos a las mujeres en el campo de la salud, de la promoción rural o de la pobreza. Muchas veces la nueva institucionalidad es creada como un punto de llegada, con el objetivo de coordinar y centralizar los esfuerzos ya existentes en el Estado.

La posición jerárquica de la institucionalidad de género, sus atribuciones y los recursos humanos y materiales asignados son el resultado de negociaciones entre distintos actores institucionales, políticos y sociales dentro y fuera del Ejecutivo y del Estado. El margen de acción de la institucionalidad variará sustantivamente si éste tiene rango de ministerio, subsecretaría o Dirección; si está localizado en un ministerio social o político; si cuenta o no con el staff profesional y los recursos suficientes. La modalidad institucional asumida hasta el presente varía desde organismos autónomos como es el caso de Cuba, Ministerios o Institutos (Costa Rica, Perú, entre otros), pasando por Instancia dentro del Ministerio de la Presidencia encabezada por un Ministro de Estado, Consejerías especializadas dentro del Ministerio de la Presidencia, Instancias o Servicios dentro de Ministerios de Planificación Social o Desarrollo Humano, Instancias dentro de Ministerios Sectoriales hasta puntos focales en ministerios sectoriales.<sup>17</sup> Por otra parte, una vez constituidas, sus características y atribuciones pueden variar a lo largo del tiempo, como lo ilustran los casos de Bolivia y Colombia, entre otros.

#### **i) La designación de autoridades de la institucionalidad de género**

La designación de autoridades y la conformación de los staff profesionales responden a lógicas y consideraciones diferentes de las que sustentan los liderazgos de las mujeres en los espacios sociales y políticos. La elección refleja la importancia otorgada a la institucionalidad de género en las coaliciones políticas y programas de gobierno y responde también a consideraciones de equilibrio de las distintas fuerzas políticas en el Estado.

Las características de las autoridades y del Staff cumplen un rol fundamental en la legitimación y reconocimiento de la institucionalidad de género como interlocutor válido y legítimo

<sup>17</sup> CEPAL. The Institutionalility of Gender Equity in the State. LC/R.1837 Agosto 1998.

de la sociedad y del resto del Estado y se constituyen en canales fundamentales para la sensibilización y transmisión de los conocimientos producidos sobre género hacia el Estado.

La experiencia al respecto es aleccionadora. La elección de autoridades con experiencia en la política y reconocidas por los partidos de gobierno transfiere legitimidad a la nueva institucionalidad y la mayoría de las veces garantiza una mirada con mayor perspectiva, enmarcada dentro del Programa de Gobierno. En estos casos, las nuevas autoridades conocen los códigos de la negociación, lo que les permite moverse con mayor soltura dentro de la institucionalidad pública. Sin embargo, la prioridad otorgada al Programa de Gobierno y, muchas veces, la insuficiente comprensión del tema y del sentido de las políticas de género suele llevar a las autoridades a subordinar la agenda de género a otras lógicas e intereses de gobierno. En los gobiernos operan simultáneamente distintas lógicas, la económica, la social, la de género, las que no siempre actúan en un mismo sentido y a veces lo hacen incluso de manera contradictoria. Demandas de equidad de género en el campo del trabajo puede confrontarse con las prioridades de la economía tal como ésta es entendida por el gobierno.

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

## ii) Trama Institucional de género

La institucionalidad encargada de incluir la equidad de género como criterio de política tiene en la mayoría de los casos un carácter nacional y regional y coexisten con otras instituciones, instancias o programas dentro de la administración pública y en los distintos poderes del Estado responsables o comprometidas con el tema de la equidad de género.<sup>18</sup> En efecto, en algunos países existen las Defensorías de la Mujer o de Género (Argentina, Perú, Bolivia, Costa Rica), Comisiones Parlamentarias de Mujeres o Foros de Mujeres Políticas. Las diferentes institucionalidades conforman una verdadera trama institucional que muchas veces trasciende desde los Estados nacionales hacia espacios internacionales o espacios públicos no estatales. Desde 1998 existe por ejemplo, la Reunión Especializada de Mujer dentro del Mercosur (REM).

El fenómeno de reiteración de funciones en distintas instituciones del Estado es denominado por Martín Landau (1972) como redundancia. Para este autor, este fenómeno no es necesariamente negativo, sino al contrario, puede constituir una base importante de experimentación de soluciones a los mismos problemas, lo que amplía el aprendizaje institucional y puede significar una acumulación y distribución de fuerzas en distintos puntos de la institucionalidad pública.

Junto a estas institucionalidades orientadas hacia el diseño de políticas existen otras que abordan distintos problemas que afectan a las mujeres y sus familias, algunas de las cuales se encuentran situadas en el espacio gris de lo paraestatal. Tradicionalmente estas instancias,

---

<sup>18</sup> En Argentina se encuentra la subsecretaría de la Mujer en el ministerio de RREEE, el Consejo Nacional de la Mujer, la Subsecretaría de Igualdad de Oportunidades en la provincia de Buenos Aires, Una comisión ad hoc para el seguimiento del Plan de Acción surgido en la última IV Conferencia Mundial sobre la Mujer y mecanismos provinciales que asumen la forma de Consejos Provinciales de la Mujer (12) áreas de mujer provinciales (9) y municipales (143). Solamente tres provincias no cuentan con mecanismos específicos.

organizaciones o fundaciones están en el gabinete de la primera dama y cuentan en algunos casos con más recursos que las oficinas de la mujer.<sup>19</sup>

Ahora bien, la existencia de la trama institucional y de redes informales a lo largo de la administración pública y de los distintos poderes del Estado constituyen bases de poder y puntos de difusión de las nuevas ideas y propuestas de gestión y políticas públicas. Al interior de esta trama, la institucionalidad de género puede ocupar distintas posiciones y ejercer en forma real o puramente formal el liderazgo que le es asignado.

Los distintos componentes de la trama pueden actuar en forma coordinada bajo el liderazgo de la institucionalidad de género o al contrario, jugar un papel competitivo en cuanto a las orientaciones y concepciones que sustentan su acción. En el peor de los casos puede producirse un verdadero encapsulamiento de la institucionalidad de género, mientras que el resto la reemplazan en sus funciones.

---

<sup>19</sup> En Chile existe un verdadero holding de instituciones bajo la dirección de la Primera Dama que abordan temas de gran significación en la vida de las MUJERES: Niños, Familia, Promoción de la Mujer.

## IV. A modo de conclusión

---

En este documento se propone una perspectiva de análisis de la institucionalidad de género que desplaza la atención desde el estudio de sus características y las estrategias que implementa, hacia los procesos sociales y políticos que hicieron posible su surgimiento y ganar legitimidad y estabilidad en el tiempo. Asimismo, desplaza la atención hacia las oportunidades y restricciones que impone el contexto institucional y político, al interior del cual las autoridades públicas y funcionarios toman las decisiones sobre políticas de género.

- Desde esta perspectiva, es conveniente insistir en que los avances y logros de esta institucionalidad no tienen raíces sólo al interior del Estado sino que también se anclan en los cambios económicos, sociales y culturales en curso en los distintos países de la Región.
- En las últimas décadas, el acceso creciente de las mujeres a nuevas y más variadas oportunidades y por esta razón, su distribución en un abanico más amplio de posiciones sociales y económicas, ha promovido una mayor valoración de su especificidad y sus aportes.

Distintos estudios muestran la importancia que tienen la aceptación creciente de la igualdad y el respeto a las diferencias en el reconocimiento de la equidad de género como criterios de políticas. Si bien los debates culturales y la divulgación de conocimientos tienen el riesgo de la imprecisión y a menudo simplifican la comprensión de los problemas, tienen una gran potencialidad para sensibilizar y generar corrientes de opinión.

Los estudios de Carol Weiss (1986) citados por José Joaquín Brunner y Osvaldo Sunkel (1993) ponen de manifiesto la influencia de los debates públicos y culturales en las decisiones que toman las autoridades públicas, con frecuencia mucho mayor que la que tienen los resultados de investigaciones precisas que fundamentan la existencia de los problemas.

Cabe resaltar el papel de las Conferencias Internacionales y Regionales convocadas por Naciones Unidas en los noventa, las que han abierto espacios de debates a nivel internacional sobre el tema de la igualdad, la diferencia y la lucha contra la exclusión social y han influido, a partir de los acuerdos alcanzados, en el quehacer de los gobiernos nacionales.

Hemos visto a lo largo de este documento cómo la constitución de un campo de acción en torno a la discriminación de género permite simultáneamente el reconocimiento de las mujeres como sujetos políticos y la consideración de la discriminación de género y los problemas que de ella se desprenden en el proceso de toma de decisiones públicas.

Si bien este campo de acción es generado y activado especialmente por mujeres, integra también a otros actores, sociales, políticos e institucionales. Dentro de este campo podemos distinguir mujeres de distinta procedencia, popular, del movimiento feminista, políticas y funcionarias de Estado, que si bien pueden o no coincidir en sus planteamientos, delimitan un amplio espacio de discusión en torno a la situación de las mujeres. También forman parte de él, los distintos tipos de instituciones y organizaciones generadas en los últimos años. Las Defensorías de la Mujer, las comisiones parlamentarias de mujeres y los foros políticos de mujeres. Es este campo de acción, más o menos heterogéneo, más o menos cruzado por antagonismos, el que contribuye a poner y mantener en las agendas públicas los temas de la discriminación de género.

Ahora bien, las mujeres serán invitadas a otros espacios de debate público o de coordinación social en la medida en que este campo de acción sea reconocido y valorado. También serán invitadas a participar en las estructuras de intermediación entre el Estado y la sociedad, las que pueden estar situadas a distintos niveles de gobierno y en diferentes instancias estatales. La estabilidad y transparencia en el funcionamiento de estas estructuras permitirá al mismo tiempo que las demandas de los distintos grupos sociales accedan a la institucionalidad y que los grupos puedan dar seguimiento a los acuerdos asumidos por el Estado.

La participación de las mujeres en la elaboración e implementación de políticas públicas reviste especial importancia en el caso de las mujeres que cuentan con menos recursos y tienen un limitado acceso a los círculos de decisión. Muchas veces, su organización en torno a la implementación de políticas genera un espacio de debate privilegiado donde discutir sobre el sentido de las políticas públicas y el quehacer de la institucionalidad pública. A la vez, su organización las hace visibles como destinatarias diferenciadas de las distintas políticas y servicios, con necesidades y experiencias distintas de las masculinas.

Las consideraciones anteriores deberían ser tomadas en cuenta en el momento de elaborar la agenda institucional y las estrategias para avanzar en el proceso de incorporación del género en las políticas públicas. El apoyo a iniciativas que surgen en la sociedad para promover una cultura de mayor igualdad y respeto a la diferencia podrían incrementar la fuerza cultural a favor del cambio e incidir desde fuera del Estado sobre las concepciones de las autoridades públicas.

La necesidad de visibilidad y reconocimiento de la institucionalidad de género frente al conjunto del Estado y la sociedad pueden, en ocasiones, llevarla a restar importancia al fortalecimiento de otros sujetos o grupos que en la sociedad y en el Estado implementen acciones favorables a la equidad de género. También la puede llevar a no prestar atención a la existencia del campo de acción social e institucional organizado en torno a la discriminación de género. En ambos casos, corre el riesgo de debilitar sus propias bases de apoyo desde las cuales se podrían avanzar iniciativas de carácter complementario.

Por esta razón, se sugiere que una de las primeras tareas de la institucionalidad de género debería estar orientada a identificar los contornos de la red o las redes que constituyen el campo de acción en torno a la discriminación de género, identificar los actores, en particular los actores que participan en distintos campos de acción, y analizar los principios de constitución y diferenciación de los distintos reagrupamientos al interior de este campo de acción.

- Los nuevos debates acerca del rol del Estado y de la necesidad de implementar nuevas formas de coordinación social que contrarresten la tendencia a la fragmentación y desintegración social, ponen en el tapete la discusión sobre la participación de los distintos actores sociales, privados y políticos, en las estructuras de intermediación institucionalizadas entre el Estado y la Sociedad, las que como es sabido filtran las problematizaciones y alternativas de solución a los problemas sociales.

Desde este punto de vista, resulta tarea importante de la institucionalidad de género asegurar que en estas estructuras, generadas en distintos sectores de la institucionalidad pública, estén representadas las mujeres.

La promulgación de una nueva normativa y una legislación de carácter antidiscriminatoria tiene mayor sentido si existe una institucionalidad y una cultura que la respalde. Asimismo, el éxito en la implementación de mecanismos de interlocución y participación desde el Estado hacia la sociedad civil está en directa relación con la claridad de las normas que los regulan, la apertura a los diferentes actores sociales y la estabilidad de los mecanismos a través del tiempo.

Por esta razón, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática es una condición importante para el cumplimiento de los objetivos y la cristalización de los logros alcanzados a nivel de la legislación.

En los últimos años, se ha tenido éxito en la aprobación de una normativa jurídica y en la generación de mecanismos institucionales que aseguran la permanencia y estabilidad de los logros en política de género. Asimismo, se ha avanzado en la elaboración de planes de igualdad de oportunidades y de instrumentos que operacionalizan los criterios de género y permiten dar seguimiento a la implementación e impacto de las políticas públicas en la situación de las mujeres y en las relaciones de género.

En el Estado operan un conjunto de restricciones de distinto tipo y lógicas diferentes que pueden actuar en el mismo sentido o entrar en contradicción con la lógica de la equidad de género. La política económica puede entrar por ejemplo, en contradicción con las propuestas de mejorar el acceso de las mujeres al mercado de trabajo, la calidad de sus empleos y disminuir la brecha salarial entre hombres y mujeres. Asimismo, una política educativa que no disminuye la brecha social entre los establecimientos escolares difícilmente permitirá traducir los mayores logros educativos de las mujeres en mejores oportunidades laborales.

De esta manera, las propuestas a favor de la equidad de género se imbrican con políticas de carácter general, las que facilitan o restringen las oportunidades de implementar estas propuestas. Por esta razón, el tema de la articulación de las distintas lógicas actuantes en el Estado y la comprensión sobre el sentido y alcances de las políticas de gobierno debería ser un tema central en el proceso de construcción de las agendas institucionales y en el diseño de políticas de género.

## Bibliografía

---

- Aguilar Villanueva, Luis. 1993. "Estudio introductorio". En Luis Aguilar V. (edit.) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Miguel Angel Porrúa, Grupo editor.
- Arrau Alfonso, Cerva Daniela, Chernilo Daniel, Opazo Juan Enrique. 1999. “*La Agenda Pública en el Chile de los noventa: Hacia una caracterización de sus dinámicas de estructuración*” Documento N2 del Proyecto “Ciencias Sociales y Agenda pública en Chile: 1990-2000, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- Bareiro, Line. 2000. El Estado, las mujeres y la política a través de la historia latinoamericana. En Memoria del II° Seminario Regional: De poderes y saberes. Debate sobre reestructura política y transformación social. DAWN (development alternatives with Women for a new era) y REPEM (Red de Educación Popular entre Mujeres de América Latina y el Caribe), mayo, Montevideo, Uruguay.
- Brunner, José Joaquín y Osvaldo Sunkel, G. 1993. *Conocimiento, sociedad y política*. Flacso, Chile.
- CEPAL. 2000. *Study of gender mainstreaming in the caribbean*. LC/CAR/g.607. 15 de marzo.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Centroamérica: Avances en el cumplimiento de la Plataforma y el Programa de Acción Regional (1995-1999)*.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Cuestionario sobre la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing. Participación y liderazgo en América Latina y el Caribe: Indicadores de Género*.
- \_\_\_\_\_. 1999. *El desafío de la Equidad de Género y los Derechos Humanos en los albores del siglo XXI*. LC/L 1295, diciembre .
- \_\_\_\_\_. 1998. *National Mechanisms for gender equality Expert group meeting, agosto setiembre*. Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_. 1998. *The Institutionality of Gender Equity in the State: A Diagnosis For Latin America and the Caribbean*. LC/R 1837. Agosto.



- \_\_\_\_\_. 1998. Institucionalidad de la equidad de género en el Estado: Un diagnóstico para América Latina. 20 noviembre.
- Cobb, R. Ross, J. Y Ross, M. (1976) "Agenda Building as a comparative Political Process" en *The American Political Science Review*, vol. 70. n1
- Fraser, Nancy. 1993. "Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente". *Debate Feminista*, año 4. Vol 7. México.
- \_\_\_\_\_. 1991. "La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista, feminista, de la cultura política del capitalismo tardío". *Debate Feminista*, año 2. Vol 3. México.
- Fempres. 1998. Especial Fempres: Cuarto propio en el Estado. Red de comunicación alternativa de la mujer.
- Guzmán Virginia. 1994. Los azarosos años 80: Aciertos y desaciertos del movimiento de mujeres en América Latina y el Caribe. *Entre Mujeres*. Lima, Perú.
- Guzmán, Virginia, Amalia Mauro. 2000. Redes sociales y agendas de género. Documento de trabajo. Centro de Estudios de la Mujer. Santiago, Chile.
- Kabeer, Naila. 1999. Knoke, David y Edward O. Laumann. 1979. "The social organization of national policy domains. An exploration of some structural hypothesis". En: Joseph Galaskiewicz, *Exchange Networks and Community policy*. Sage Library of social research, vol.75. Sage Publications, USA, Inglaterra.
- Kingdom, John. 1992. *Congressmen's Voting Decisions*. The University of Michigan Press Ann Arbor.
- Knoke, David y Edward O. Laumann. 1979. "The social organization of national policy domains. An exploration of some structural hypothesis". En: Joseph Galaskiewicz, *Exchange Networks and Community policy*. Sage Library of social research, vol.75. Sage Publications, USA, Inglaterra.
- Lahera, Eugenio. 1993. Como mejorar la gestión Pública. CIEPLAN-FLACSO-Foro 90. Santiago, Chile.
- Landau, Martín. 1972. "Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap". *Bureaucratic power*. En *National Politics*, Francis E. Rourke (ed.) 2ª edición, Little Brown & Co., USA.
- Lechner, Norbert, René Millán y Francisco Valdés Ugalde (coordinadores). 1999. *Reforma del Estado y coordinación social*. Plaza y Valdés editores. México.
- Mc Adam, Doug, John McCarthy y Mayer. N. Zald (eds.).1966. *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings*. Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Messner, Dirk. 1999: "Del Estado céntrico a la "sociedad de redes". Nuevas exigencias a la coordinación social" en *Reforma del Estado y Coordinación social*. Norbert Lechner, René Millán y Francisco Valdés Ugarte, editores. Plaza y Valdés. México.
- Montaño Virreira, Sonia. 1999. Institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas, condicionantes y potencialidades desde el Estado. Seminario latinoamericano de oficinas de la mujer, abril, Santo Domingo. República Dominicana.
- Montaño Virreira, Sonia. 19. Institucionalización del enfoque de género en las Políticas Públicas, condicionantes y potencialidades desde el Estado. Seminario: Reestructuración Política y transformación social. DAWN. (development alternatives with Women for a new era)
- Mujer Fempres. 2000. Bolivia: Ley de cuotas burlada por los partidos. Fempres n° 222. Santiago, Chile.
- Muller, Pierre e Yves Surel. 1998. *L'analyse des politiques publiques*. Editorial Montchretien. París.
- Organismo Nacional del Menor, Mujer y Familia (ONAMFA). 1993. *Memorias: Seminario Internacional Políticas Sociales para la Mujer*. Programa de la mujer, la Paz, Bolivia.
- Plascencia, María Mercedes. 1996. Estudio Regional sobre la Institucionalidad para la Mujer y Género en América latina y el Caribe. Estudio BID/ONM.
- Valente, Thomas W. 1994. *Network Models of the Diffusion of Innovation*. New Jersey, Cresskill.
- Vargas Virginia. 2000. Institucionalidad democrática y estrategias feministas en los años 90. Memoria del II Seminario Regional: De poderes y saberes: Debate sobre reestructura política y transformación social. DAWN (development alternatives with Women for a new era) y REPEM (Red de Educación Popular Entre Mujeres de América Latina y el Caribe) mayo. Montevideo, Uruguay.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Movimiento feminista en los ochenta y noventa: Los casos de Ecuador, Bolivia, Perú y Chile*. Documentos de trabajo.



NACIONES UNIDAS



**Serie**

**Mujer y desarrollo**

### Números publicados

- 1 Mujeres rurales de América Latina y el Caribe: resultados de programas y proyectos (LC/L.513), septiembre de 1989
- 2 América Latina: el desafío de socializar el ámbito doméstico (LC/L.514), octubre de 1989
- 3 Mujer y política: América Latina y el Caribe (LC/L.515), septiembre de 1989
- 4 Mujeres refugiadas y desplazadas en América Latina y el Caribe (LC/L.591), noviembre de 1990
- 5 Mujeres, Culturas, Desarrollo (Perspectivas desde América Latina) (LC/L.596), marzo de 1991
- 6 Mujeres y nuevas tecnologías (LC/L.597/Rev.1), abril de 1991
- 7 Nuevas tecnologías de participación en el trabajo con mujeres (LC/L.592), octubre de 1990
- 8 La vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina: preguntas y opciones de política para América Latina y el Caribe (LC/L.611), abril de 1991
- 9 Integración de lo femenino en la cultura latinoamericana: en busca de un nuevo modelo de sociedad (LC/L.674), marzo de 1992
- 10 Violencia doméstica contra la mujer en América Latina y el Caribe: propuesta para la discusión (LC/L.690), mayo de 1992
- 11 Feminización del sector informal en América Latina y el Caribe (LC/L.731), abril de 1993
- 12 Las mujeres en América Latina y el Caribe. Un protagonismo posible en el tema de población (LC/L.738), mayo de 1993
- 13 Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente (LC/L.767), diciembre de 1993
- 14 Poder y autonomía roles. Roles cambiantes de las mujeres del Caribe (LC/L.881), abril de 1996
- 15 Formación de los recursos humanos femeninos: prioridad del crecimiento y de la equidad (LC/L.947), junio de 1996
- 16 Violencia de género: un problema de derechos humanos (LC/L.957), julio de 1996 **www**
- 17 La salud y las mujeres en América Latina y el Caribe: viejos problemas y nuevos enfoques (LC/L.990), mayo de 1997
- 18 Las mujeres en América Latina y el Caribe en los años noventa: elementos de diagnóstico y propuestas (LC/L.836/Rev.1), abril de 1997
- 19 Reflexiones sobre los indicadores del mercado de trabajo para el diseño de políticas con un enfoque basado en el género (LC/L.1016), mayo de 1997 **www**
- 20 El sector informal urbano desde la perspectiva de género. El caso de México (LC/L.1017), julio de 1997
- 21 Mitos y eficiencias del trabajo femenino urbano en América Latina (LC/L.1034), agosto de 1997 **www**
- 22 La educación de las mujeres: de la marginalidad a la coeducación. Propuestas para una metodología de cambio educativo (LC/L.1120), julio de 1997 **www**
- 23 Violencia en la pareja. Tratamiento legal. Evolución y balance (LC/L.1123), agosto de 1998 **www**

- 24 Hacia la igualdad de la mujer. Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (LC/L.1126), agosto de 1998 **www**
- 25 Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo (LC/L.1144), octubre de 1998 **www**
- 26 El trabajo a tiempo parcial en Chile (LC/L.1301-P), N° de venta: S.00.II.G.9 (US\$ 10.00), enero de 2000
- 27 El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI (LC/L.1295/Rev.1-P), N° de venta: S.00.II.G.48 (US\$ 10.00), mayo de 2000 **www**
- 28 Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980 y 1990 (LC/L.1378-P), N° de venta: S.00.II.G.94 (US\$ 10.00), mayo de 2000 **www**
- 29 Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe, (LC/L. 1500-P), N° de venta: S.01.II.G.44 (US\$ 10.00), marzo de 2001 **www**
- 30 Equidad de género y calidad en el empleo: Las trabajadoras y los trabajadores en salud en Argentina, (LC/L. 1506-P), N° de venta: S.01.II.G.45 (US\$ 10.00), marzo de 2001 **www**
- 31 La memoria colectiva y los retos del feminismo, (LC/L. 1507-P), N° de venta: S.01.II.G.46 (US\$ 10.00), marzo de 2001 **www**
- 32 La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis, (LC/L. 1511-P), N° de venta: S.01.II.G.58 (US\$ 10.00), marzo de 2001 **ww**

---

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

- **www**: Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....
Actividad: .....
Dirección: .....
Código postal, ciudad, país:.....
Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....